

— OTDK DOLGOZATOK —

MENNYIT RÓLUNK NÉLKÜLÜNK?

*Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában**BAKÓ Beáta
egyetemi hallgató (PPKE JÁK)**1. Bevezetés**

A parlamentáris demokráciák legfontosabb alapelve a népszuverenitás, a közvetlen néprészvétellel a legtöbb ország mégis óvatosan bánik. A képviselet ugyan tökéletlen,¹ ám elengedhetetlen² feltétele a demokrácia megvalósulásának; ez viszont a népszavazásról már nem mondható el. A közvetlen demokrácia járulékos intézményeinek fontos legitimációs és garanciális szerepük lehet, de ezek mindig csak a parlamentáris döntéshozás kiegészítőjeként léteznek. Így is bírhatnak azonban jelentős súllyal: hogy a közvetlen demokrácia megreked a gesztus szintjén, vagy tényleges hatalmi tényezővé teszi a népet, az nem csak a konkrét törvényi szabályozástól, de a politikai kultúrától is függ. Svájc, Magyarország és Ausztria országos szintű szabályozásának összehasonlítása érdekes példát nyújt a skála minden szakaszára. Svájcban ugyanis szinte bármiről, viszonylag könnyen lehet alulról népszavazást kezdeményezni, míg Ausztriában népszavazásként csak a parlament által elrendelt referendum létezik, az alulról jövő indítványok egyedül – a tulajdonképpen eredményt nem garantáló – népi kezdeményezés formájában nyilvánulhatnak meg. Magyarországon ugyan lehetséges az állampolgári kezdeményezésre indult, országgyűlésre kötelező népszavazás, azonban meglehetősen sok a tiltott tárgy, és az új alkotmány által visszaállított 50%-os részvételi küszöb is az intézmény gyakorlati érvényesülése ellenében hat.

Bár Svájcot gyakran egyenesen közvetlen demokráciának titulálják, számos szerző rámutat, hogy a közvetlen demokrácia itt is a képviseleti rendszerrel összekap-

* A tanulmány a XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának Szegeden, 2013. március 25–27. között megrendezett konferenciáján, az Alkotmányjog II. tagozatban I. helyezést elért dolgozat alapján készült. Konzulens: Fekete Balázs.

¹ Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Bukarest–Kolozsvár, Kriterion, 2001. 107., 141.

² Giovanni SARTORI: *Demokrácia*. Budapest, Osiris, 1999. 20.

csolódva működik.³ A választópolgároknak ugyan „tartalmilag gazdagabb szavazati joguk”⁴ van – aminek lényegét Kurt Eichenberger úgy foglalja össze, hogy „nem mindig a hatóságoké és a képviselői szerveké az utolsó szó,” tőlük függetlenül is indulhatnak vagy befejeződhetnek eljárások⁵ –, a politikai elit azonban így is jelentős befolyást tud gyakorolni.⁶

Mivel Magyarországon kívül a másik két vizsgált ország szövetségi állam, így azokban a közvetlen demokrácia intézményei vertikálisan jobban eloszlanak: szövetségi szinten általában csak a legfontosabb kérdésekről lehet népszavazást tartani, míg tartományi (vagy kanton) és főleg helyi szinten az országosnál jóval tágabbak a lehetőségek. Magyarországon ezzel szemben csak országos és helyi szint létezik, így a ‘köztes’ szint hiánya miatt viszonylag nagy az országos állampolgári kezdeményezések száma és az erre vonatkozó alkotmánybírószági gyakorlat. Az országos népszavazás szabályozása terén hazánkban fontos változásokat hozott az új alkotmány, és új népszavazási törvényjavaslat⁷ is fekszik a parlament előtt. Erre tekintettel az elemzés egyszerre próbál támaszkodni a még hatályos 1998. évi III. népszavazási törvényre és a várhatóan rövidesen hatályba lépő szabályozásra. Ugyan az új választási eljárási törvény már hatályos, azonban az új Nsztv. hatálybalépéséig a népszavazásokra és népi kezdeményezésekre a régi Ve. irányadó,⁸ így az eljárási kérdéseket is sajátos, kettős nézőpontból szükséges vizsgálni.

Az összehasonlítás legfontosabb szempontjai – hangsúlyosan mindenütt csak az országos szintre koncentrálva – a lehetséges tárgykörök, a konkrét intézmények (referendum, kezdeményezés, népi kezdeményezés) és ezek kötőereje.

2. Kizárólagos, megengedett és tiltott népszavazási tárgyak

Népszavazás tárgya főszabály szerint mindenütt a népképviselői szerv hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Azonban két irányban is lehetségesek ettől eltérések: egyes ügyekben – hiába tartozik a parlament hatáskörébe – nem lehet népszavazást tartani, mert az ellehetetlenítene a stabilitást (ezért tiltott tárgy például a költségvetés szinte mindenhol országos szinten); más kiemelten fontos esetekben viszont a népképviselői szerv határozata mellett (vagy helyett) népszavazáson hozott döntés is szükséges (például alkotmánymódosításnál): ezek a kizárólagos, vagy kötelező népszavazási tárgyak.

³ Hanspeter KRIESI: A közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): *A népkarant dilemmai. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, Századvég, 2009. 98.

⁴ Kurt EICHENBERGER: Kormányzati rendszer és közvetlen demokrácia Svájcban. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*, Szent István Társulat, Budapest, 2003. 708.

⁵ Uo.

⁶ Bővebben: Alexander H. TRECHSEL – Pascal SCIARINI: Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter? *European Journal of Political Research*, 33/1998. 99–124.; Hanspeter KRIESI: Role of the Political Elite in Swiss Direct Democratic Votes. *Party Politics*, 12/2006. 599–622.

⁷ Iromány száma: T/3479.

⁸ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (új Ve.) 349. § (1) c).

Egyes szerzők⁹ kötelező népszavazás ('mandatory referendum', 'obligatory referendum') alatt a tárgya miatt kötelező népszavazást értenek, és ennek megfelelően a fakultatív referendumnak nevezik például az állampolgári kezdeményezésre indult népszavazást, mivel azt csak akkor kell kiírni, ha kellő számú állampolgár kezdeményezi. Akkor viszont ki kell írni, így ez a tartalmi megközelítésen alapuló terminológia félrevezető: összemossa a kötelező népszavazási tárgyakat a kötelezően vagy mérlegelés alapján elrendelendő népszavazással; a tartalmi kritériumokat a formai kritériumokkal.

A terminológiai kuszaság oka, hogy eljárási oldalról megközelítve a vizsgált országok közül csak Magyarországon tesz különbséget az alkotmány kötelezően, illetve mérlegelés alapján elrendelendő népszavazás között,¹⁰ tartalmi oldalon pedig egyedül nálunk nem létezik kizárólagos népszavazási tárgy. Kötelező az a népszavazás, amelyiket az országgyűlésnek el kell rendelnie (ez egyedül azt az esetet jelenti, ha kétszázezer választópolgár kezdeményezi); fakultatív pedig az, amelyet az országgyűlés elrendelhet (ha a köztársasági elnök, a kormány, vagy százezer választópolgár kezdeményezi) – tárgyatól függetlenül.¹¹ Svájcban viszont iniciatíva esetén, ha a kellő számú aláírás összegyűlt, kötelező a népszavazást kiírni; a mérlegelés alapján elrendelendő népszavazás legfeljebb annyiban értelmezhető, hogy a felülről kezdeményezett referendumról a parlament többsége dönt. A legtöbb országban, ahol létezik a népszavazás intézménye, általában egyúttal kötelező népszavazási tárgyakat is előír az alkotmány; ezért határozza meg a külföldi szakirodalom a kötelező népszavazást az alkotmányosan rögzített kizárólagos tárgyak mentén. A magyar szakirodalomban használatos eljárási megközelítés sokkal inkább alkalmas a kötelező és fakultatív népszavazás fogalmának leírására, míg a tárgya alapján kötelező referendum esetében a 'kizárólagos népszavazási tárgy' terminus tűnik helyénvalónak.

2.1. Kizárólagos vagy kötelező tárgyak

Svájcban kizárólagos népszavazási tárgy az alkotmánymódosítás (akkor is, ha a módosítás szükségességében a szövetségi gyűlés két háza nem tud megegyezni), a nemzetközi szervezetekbe való belépés, nemzetközi szerződések hazai jogba való átültetése, amennyiben az alkotmánymódosítással jár, valamint bizonyos sürgősnek nyilvánított törvényekről elfogadásuk után egy éven belül népszavazást kell tartani,

⁹ Markku SUKSI: *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, 1993.; Maija SETÄLÄ: *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Hampshire–New York, Palgrave–Macmillan, 1999.; Jos VERHULST – Arjen NIJBOER: *Direct Democracy. Facts and Arguments About the Introduction of Initiative and Referendum*. Brussels, Democracy International, 2007.

¹⁰ A kötelező és a fakultatív népszavazás tekintetében az új alkotmány a régi rendelkezéseit követi, azzal az eltéréssel, hogy az országgyűlési képviselők egyharmadának kezdeményezésére már nem lehet fakultatív népszavazást elrendelni. Alaptörvény, 8. Cikk (1).

¹¹ Alaptörvény, 8. Cikk (1).

ha a törvény egy évnél tovább hatályban maradna és alkotmányos alappal nem rendelkezik.¹²

Ausztriában az egyedüli kizárólagos tárgy az alkotmány teljes módosítása ('Gesamtänderung der Bundesverfassung'¹³). Ez tulajdonképpen az alkotmány alapelveinek – demokrácia, republikanizmus, föderalizmus, hatalommegosztás, jogállamiság, liberalizmus – módosítására vonatkozik.¹⁴ Az osztrák Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint nem csak az alapelvekbe való nyomós és átfogó beavatkozások számítanak teljes alkotmánymódosításnak, hanem az olyan módosítások is, melyek ezeket az alapelveket közvetve érintik.¹⁵ Ilyen alkotmánymódosító népszavazást eddig csak az ország EU-csatlakozása kapcsán tartottak 1994-ben.¹⁶

Az új alkotmány elfogadása és az alkotmánymódosítás kiemelkedő jelentősége tükröződik a fenti szabályozásban; miszerint általános gyakorlat a – legalább jelentős, de akár bármilyen – alkotmánymódosítást megerősítő népszavazáshoz kötni. Magyarországon viszont nemcsak hogy egyáltalán nincs országos szinten kizárólagos népszavazási tárgy,¹⁷ de az alkotmánymódosítás kifejezetten a tiltott tárgyak közé tartozik.¹⁸ Korábban csak az alkotmány népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezései számítottak tiltott tárgynak,¹⁹ az Alkotmánybíróság joggyakorlata azonban már eddig is kiterjesztően értelmezte ezt a tilalmat: eszerint a népszavazás nem irányulhat burkolt alkotmánymódosításra, mert az alkotmány csak a benne rögzített szabályok szerint módosítható, így ez a parlamentnek olyan hatásköre, mely nem vonható el népszavazással.²⁰ Kukorelli István azt hozza fel ezzel szemben, hogy az alkotmánymódosítás csak más állami szervekhez képest kizárólagos hatásköre az országgyűlésnek, a közvetlen demokráciával szemben azonban nem; mivel pedig a népszavazási tárgykörökben nincs hatáskörmegosztás, így a népszavazás szükség-szerűen mindig a képviselőt mozgóterét korlátozza.²¹

A magyar szabályozásban a többi vizsgált országhoz képest részben ellentétes logika figyelhető meg. Az alkotmánymódosítást népszavazáshoz kötő államok elsősorban a jogalkotó önkényétől védik így az alkotmányt. Magyarországon erre egyedül a minősített többséggel történő elfogadás szolgál garanciául, viszont a szabályozás azt

¹² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, (BVg.) Art. 140, Art. 141. a.

¹³ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) Art 44. (3).

¹⁴ SETÄLÄ i. m. 93.

¹⁵ ERICH PURGY: Die Bedeutung der Verfassung im politischen System – das österreichische Verfassungsverständnis. *Journal für Rechtspolitik*, 19/2011. 24.

¹⁶ <http://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/GRUND/> (2013. IV. 20.)

¹⁷ Afféle egyszeri kötelező népszavazási tárgyként iktatták be a régi Alkotmány 79. §-ba Magyarország EU-csatlakozását. Ez a rendelkezés a csatlakozás után hatályát is veszítette. (2002. évi LXI. törvény 10-11. §)

¹⁸ Alaptörvény 8. Cikk (3) a).

¹⁹ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alk.) 28/C § (5) c) – hatályban volt 2011. december 31-ig.

²⁰ 25/1999 (VII. 7) AB határozat.

²¹ KUKORELLI István: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében. In: Uő: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég, 2006. 112–113.

is figyelembe veszi, hogy az alkotmányt nem csak a jogalkotótól, de adott esetben a néptől is meg kell védeni. Ez a törekvés teljesen helyénvaló, tekintve, hogy a rendszerváltás óta több olyan népszavazási kezdeményezés is indult, amely megszavazása esetén az alkotmány módosítását is igényelte volna: például a köztársasági elnök közvetlen választásáról vagy a halálbüntetés visszaállításáról szóló kezdeményezések.²² Magyarországon tehát az alkotmánymódosítás, mint tiltott tárgy, fontos garanciális elem, amely nem teszi lehetővé, hogy a választópolgárok beleírassák például a halálbüntetést az alkotmányba.

2.2. Tiltott tárgyak

A parlament hatáskörébe tartoznak olyan döntések is, amelyek esetében nem lenne praktikus, ha népszavazással bele lehetne szólni, ezért szinte mindenhol léteznek tiltott tárgyak. A svájci alkotmány nem nevesít ilyeneket, így ott elméletileg bármiről lehet(ne) népszavazást tartani.²³ Az osztrák alkotmány sem határoz meg tiltott tárgyakat, ugyanakkor ennek azért nincs különösebb jelentősége, mert népszavazást csak maga a képviselőház kezdeményezhet és rendelhet el egyszerű többséggel:²⁴ így elég valószínű, hogy olyan kérdésben nem fogja elrendelni, amellyel 'maga alatt vágná a fát' – például a költségvetésről vagy a saját feloszlásáról.

Magyarországon tiltott tárgy a költségvetés és az államháztartás; ehhez kapcsolódóan az alkotmány külön nevesíti az adókat. Az adókon kívül persze közvetlenül vagy közvetve rengeteg tárgynak lehet befolyása a költségvetésre, így ezek vitatása kapcsán igen gazdag az alkotmánybírói joggyakorlat. Például a képzési hozzájárulással kapcsolatos népszavazási kezdeményezésről az Alkotmánybíróság megállapította,²⁵ hogy a költségvetési törvény módosítását nem vonná maga után, csak a felsőoktatási törvényét, ezért a tárgyról lehetett népszavazást tartani.

A legfőbb ok, amiért a költségvetés általános tiltott tárgy szinte mindenütt, az úgynevezett 'fiskális illúzió'.²⁶ Ez azt jelenti, hogy a szavazók természetesen szeretnék a saját zsebüket kímélni, ezért a többségük arra a kérdésre, hogy kelljen-e valamiért fizetni (ami addig ingyen volt, vagy sokkal olcsóbb volt), nyilván nem fog válaszolni. Ugyanakkor egy ilyen igen-nem kérdésbe nem lehet belefoglalni, hogy az ingyenességnek milyen egyéb következményei lesznek: máshonnan kell forrásokat

²² Ld. HORVÁTH Csaba: Országos népszavazások Magyarországon. *Jura* 2008/2. A köztársasági elnök közvetlen választására irányuló 1990-es MSZP-s kezdeményezés idején még nem volt erre a tilalomra alkotmánybírói joggyakorlat, így ezt a népszavazást meg is tartották, de az alacsony részvétel miatt eredménytelen volt. A halálbüntetéssel kapcsolatos 1997-es kezdeményezést az OVB a kellő számú aláírás hiánya miatt utasította el, de valószínűleg a fent részletezett alkotmányossági okok miatt megfelelő számú aláírás megléte esetén sem írták volna ki a népszavazást.

²³ Legfeljebb nemzetközi, emberi jogi tilalmak jöhetnek szóba. VERHULST–NIJBOER i. m. 47.

²⁴ B-VG. Art 43.

²⁵ 32/2007 (VI. 6.) AB határozat.

²⁶ KIS János: A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In: ENYEDI (szerk.) i. m. 71.

elvonni, esetleg romlik a szolgáltatás minősége stb.²⁷ Ez a kritika csak Magyarország vonatkozásában állja meg a helyét, mert a többi vizsgált országban nem feltétlenül csak egyszerű eldöntendő kérdést lehet népszavazásra bocsátani, hanem adott esetben két kidolgozott törvényjavaslat közül is lehet választani. A ‘fiskális illúzióval’ szemben még azt is fel lehet hozni, hogy Svájc, ahol megengedett tárgy a költségvetés, valamint az ezzel összefüggő pénzügyi és gazdasági kérdések, nem hogy nem ment csődbe, de gazdaságilag kifejezetten sikeres és stabil ország – ezek szerint a svájciak akár hajlandók a pénztárcájuk rövid távú érdeke ellen is szavazni: előfordult például, hogy egy éven belül benzinár- és áfa-emelést is jóváhagytak.²⁸ Ennek a furcsa altruizmusnak az lehet a magyarázata, hogy a svájciak jobban rálátnak a költségvetésre és a közvetlen demokrácia magas foka révén tényleges befolyással is bírnak arra, hogy az állam mire költi el a befizetett adót, ezért nem érzik az adófizetést pénzkidobásnak.

A vizsgált országok közül Magyarország alkotmánya tartalmazza a tiltott tárgyak leghosszabb listáját.²⁹ A már tárgyalt alkotmánymódosításon és költségvetésen kívül ide tartozik a választási törvények módosítása, a nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek (vagyis a szerződés megkötéséről lehet szavazni, de a már megkötött szerződés teljesítéséről nem), az országgyűlés személyi és szervezet-átalakítási kérdései, az országgyűlés feloszlása, hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot és megelőző védelmi helyzet kihirdetése és meghosszabbítása, katonai műveletekben való részvétel, valamint a közkegyelem gyakorlása. Az országgyűlés népszavazás általi feloszlata az Alkotmánybíróság szerint azért nem lehetséges, mert a népszavazás a parlamentáris rendszerben komplementer jellegű, ezért „nem hivatott és nem jogosult a parlament megbízatásának visszavonására.”³⁰ A népszavazás általi feloszlata azért is kizárt, mert az a köztársasági elnök hatásköre, így eleve nem népszavazási tárgy; a feloszlás kimondása pedig tipikusan olyan országgyűlési hatáskör, amelynek a lényege, hogy maga a parlament dönt róla: ettől feloszlás és nem feloszlata. Emellett az Alkotmánybíróság a parlament visszahívását a képviselői szabad mandátummal is összeegyeztethetetlennek tartja, mivel a képviselők politikai felelőssége csak abban nyilvánulhat meg, hogy esetleg a következő választáson kevesebb szavazatot kapnak.

Az új alkotmányban kikerült a tiltott tárgyak közül a kormány programja, aminek legfőbb praktikus oka, hogy az országgyűlésnek már nem kell a miniszterelnök személyével egyidejűleg a kormányprogramot is elfogadnia.³¹ Az Alkotmánybíróság szerint ez a tilalom a kormányprogram egyes részeiről való népszavazást eddig sem zárta ki, hanem csak a program egészére vonatkozott;³² bár egyes szerzők szerint a

²⁷ Uo.

²⁸ Bruno KAUFMANN – Rolf BÜCHI – Nadja BRAUN: *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*. Marburg, The Initiative and Referendum Institute Europe, 2008. 82.

²⁹ Alaptörvény 8. Cikk (3).

³⁰ 2/1993 (I. 22.) AB határozat.

³¹ Alaptörvény 16. Cikk (4).

³² 15/2007 (III. 9.) AB határozat.

tiltott tárgykör ilyen megszorító értelmezése a jogalkotó szándékával ellentétes.³³ A kormány programját érintő kérdésekről szóló népszavazás lehetősége azért lett volna korábban is egyértelműen helyénvaló, mert a magyar politikai rendszerre eddig a koalíciókban történő kormányzás volt jellemző. Vagyis a választópolgár azzal, hogy egy pártra és annak programjára szavazott, egy alternatív kormányprogramra adta le a voksát, amely általában a koalíciókötés következtében valamilyen mértékben csorbult.

Új tiltott tárgyként került be az alkotmányba az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról való népszavazás. Ezt a rendelkezést egyfelől lehet úgy értelmezni, hogy a képviseleti rendszer elsődlegességét hivatott biztosítani azáltal, hogy a képviselet pontos mikéntjébe nem enged közvetlen beleszólást, ugyanakkor indokolatlanul korlátozza a népszuverenitás érvényesülését. A népszavazás ugyan kivételes és kiegészítő jellegű intézmény a képviseleti demokráciában, de azon viszonylag ritka esetekben, mikor érvényesül, elsőbbséget élvez.³⁴ Ilyenkor a népszuverenitás elvéből adódóan a nép mondja ki a végső szót, ezért nem éppen helyénvaló az utolsó szó jogát elvenni a néptől pont egy olyan sarkalatos kérdésben, mint a saját képviselete. A választási törvények népszavazás általi módosítása egyébként sem vonhatna maga után extrém következményeket, mivel a választójog és a választások legfontosabb alapelveit és szabályait az alkotmány tartalmazza,³⁵ így ezeken eleve nem lehetne népszavazás útján változtatni, tekintve, hogy az alkotmánymódosítás (is) tiltott tárgy.

A népszavazási tárgyak mellett a közvetlen demokrácia érvényesülése tekintetében fontos tényezők a konkrét intézmények és az eredményes népszavazások kötéreje. E három tényező mindegyike egyaránt lényeges a közvetlen demokrácia vizsgálatakor, hiszen hiába lehet szinte bármilyen tárgyban a népképviseleti szervet kötő népszavazást kezdeményezni, ha ehhez túl sok aláírást kell rövid időn belül összegyűjteni, vagy hiába elég viszonylag kevés aláírás is a kezdeményezéshez, ha a parlament a népszavazáson eldöntött kérdést másnap felülírhatja.

3. A közvetlen demokrácia intézményei és a népszavazások kötéreje

A közvetlen demokrácia három fontos intézményét érdemes elkülöníteni, melyeket a szakirodalomban különböző elnevezésekkel illetnek. Körösényi terminológiája³⁶ szerint kezdeményezőik alapján a népszavazások két fajtáját lehet megkülönböztetni. Az *iniciatíva* alulról kezdeményezett népszavazást jelent, azonban ez nem feltétlenül csak 'a népet' jelenti, mivel gyakran nem magánemberek, hanem szervezetek vagy ellenzéki pártok kezdeményeznek népszavazást a kormány egy-egy tervezett

³³ CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. *Jogtudományi Közlöny*, 2007. szeptember, 375.

³⁴ 52/1997 (X. 14.) AB határozat.

³⁵ Alaptörvény XXIII. Cikk, 2. Cikk.

³⁶ KÖRÖSÉNYI András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In: ENYEDI (szerk.) i. m.

intézkedésének megakadályozására.³⁷ Ennek megfelelően minden népszavazásra irányuló állampolgári kezdeményezés iniciatívának tekinthető függetlenül attól, hogy abrogatív, módosító vagy törvénykezdeményező jellegű-e. (A nemzetközi szakirodalom jellemzően csak a törvénykezdeményező, a szó legszorosabb értelmében vett állampolgári kezdeményezést nevezi iniciatívának.³⁸)

A *referendum* olyan népszavazás, melyet felülről rendelnek el: erre mindig a parlamentnek van lehetősége, esetleg a végrehajtó hatalom javaslata alapján. Az országos népszavazásokon mindenütt az szavazhat (valamint iniciatíva esetén az írhat alá), aki a parlamenti képviselők választásán választójogosult.

Mindkét fajta népszavazással kapcsolatban meg kell különböztetni, hogy kötelező-e elrendelni, vagy a parlament mérlegelheti-e az elrendelését; valamint, hogy eredménye kötelező-e a törvényhozóra. A véleménynyilvánító népszavazás nem köti a parlamentet, ugyanakkor jelentős politikai kockázatot vállal az a kormány, amely – a népszavazás után immár nyilvánvaló – népakarat ellen cselekszik. Az üggyöntő népszavazás – különböző ideig és formában – kötelező a népképviseleti szervre nézve. Ennek a distinkciónak a jelentősége csökkenni látszik, mivel manapság a kormányok egyre inkább vonakodnak a népszavazás eredményével ellentétes döntést hozni, akár köti az őket elvileg, akár nem, sőt; néha kifejezetten a napirend alakítása végett is kiírnak konzultatív népszavazást.³⁹ E látszólagos konszenzuskészség mögött az a megfontolás húzódhat meg, hogy mivel sok állampolgári kezdeményezés mögött valójában ellenzéki pártok állnak, így a hatalmon lévők jövőendő riválisaik malmára hajtánák a vizet egy véleménynyilvánító népszavazás eredményével ellentétes döntés meghozatalával; alkalmat adva nekik például arra, hogy a választásokkor majd a sikertelen népszavazás beváltásának ígéretével kampányoljanak.

A közvetlen részvétel leggyengébb formája a *népi kezdeményezés*, melynek lényege, hogy bizonyos számú aláírás összegyűjtésével az állampolgárok napirendi kényszerűen írják elő a parlament számára, amely a kérdést ugyan köteles megtárgyalni, ám a döntés tartalmára a választópolgárok semmilyen befolyással nem bírnak.

3.1. *Iniciatíva*

A közvetlen demokrácia legjelentősebb intézménye az iniciatíva (állampolgári kezdeményezés), melynek keretében a választópolgárok kezdeményezésüket vagy javaslatukat megfelelő számú aláírás összegyűjtése után népszavazásra bocsáthatják. A legfőbb vizsgált szempontok az iniciatívával kapcsolatban a szükséges aláírások száma és az összegyűjtésükre rendelkezésre álló idő, a kérdésre vonatkozó kritériumok, illetve, hogy a fentiek alapján milyen szerv bírálja el a kezdeményezést. Az állam-

³⁷ Ld. HALMAI Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. *Jura* 2008/2.

³⁸ Arend LJPHART: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven–London, Yale University Press, 1984.; SETÁLA i. m.; KRIESI (2009) i. m.; Gebhard KIRCHGÄSSNER: *Direkte Demokratie. University of St. Gallen Discussion Paper*, 2010 August.

³⁹ Lawrence LEDUC: *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Broadview Press, 2003. 48.

polgári kezdeményezés intézménye a vizsgált országok közül Svájcban és Magyarországon létezik, Ausztriában csak a parlament rendelhet el felülről referendumot.

Svájcban az iniciatívának több formája lehetséges. Proaktív formában – vagyis mikor az állampolgárok nem egy már meghozott törvényt akarnak ‘megvétózni’, hanem maguk kezdeményeznek módosítást – szövetségi szinten csak alkotmány-módosítás esetén valósul meg:⁴⁰ teljes vagy részleges alkotmánymódosítást százezer aláírás másfél éven belüli összegyűjtésével lehet kezdeményezni, akár kidolgozott tervezet, akár általános javaslat formájában. Utóbbit a kezdeményezés szellemében a szövetségi gyűlésnek kell kidolgoznia: az indítványok megtárgyalására (mindkét ház részéről) rendkívül tág határidők állnak rendelkezésre, kidolgozott törvénytervezet esetén harminc hónap, általános javaslat esetén két év.⁴¹ Ha a parlament nem ért egyet a javaslattal, ellenjavaslatot készíthet, és a népszavazáson a két tervezet közül lehet választani.

Az iniciatíva másik formája „népi vétó” jellegű.⁴² Ötvenezer aláírás száz napon belüli összegyűjtése után népszavazáson meg lehet vétózni bármely elfogadott szövetségi törvényt vagy határozatot, valamint dönteni lehet olyan nemzetközi szerződések megkötéséről, melyek határozatlan időre szólnának és nem felmondhatók, vagy nemzetközi szervezetbe belépésről szólnak.⁴³ Az aláírásgyűjtő ív mintákat, valamint később az összegyűjtött aláírásokat a szövetségi kancelláriának⁴⁴ kell benyújtani ellenőrzés céljából.⁴⁵ A népi vétó gyakorlati megvalósulása szempontjából érdemes megjegyezni, hogy eddig a törvényjavaslatoknak csak mintegy 7%-át vonták ilyen módon népszavazás alá, és ezek közül sem mindegyik végződött a javaslat elutasításával.⁴⁶

Mivel ilyen tág lehetőségek mellett sok kezdeményezés jut el a népszavazásig, egy évre számos szavazás jut. A praktikusság és a költséghatékonyság végett ezt úgy oldják meg, hogy évente három-négy munkaszüneti napot jelölnek ki a népszavazások megtartására; így előfordul, hogy egy választópolgár egy napon akár hat-hét kérdésben is leadhatja voksát.⁴⁷ Ezen kívül lehetőség van levélben, valamint interneten is szavazni.⁴⁸ Talán a népszavazások mindennapiságának is köszönhető, hogy a svájciak nem igazán aktív szavazók: a részvételi arány csak nagy ritkán éri el az 50%-ot, általában 25-45% között mozog, a kérdéseket pedig többnyire elutasít-

⁴⁰ BVg. Art. 138–139. A svájci alkotmány egyébként csak a proaktív kezdeményezést nevezi iniciatívának, a többi, abrogatív állampolgári kezdeményezésre a referendum kifejezést használja.

⁴¹ Bundesgesetz über Bundesversammlung (ParlG.), Art. 100, Art. 103.

⁴² KRISI (2009) i. m. 89.

⁴³ A svájci alkotmány ezt a fajta népszavazást fakultatív referendumnak nevezi. BVg. Art 141. A dologzat fogalomhasználata szerint ez se nem fakultatív, mivel ha megvannak az aláírások, kötelező elrendelni; se nem referendum, mivel a nép kezdeményezi.

⁴⁴ Bundeskanzlei: tulajdonképpen a kormány alá rendelt végrehajtó szerv.

⁴⁵ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR.), Art. 67.

⁴⁶ KRISI (2009) i. m. 91.

⁴⁷ KAUFMANN et. al. i. m. 20–22.

⁴⁸ BPR. Art 8, 8a.

ják.⁴⁹ Részvételi küszöb hiányában ugyan a népszavazás a szavazók számától függetlenül érvényes, de a kevés állampolgár által meghozott döntés legitimitációja nem túl erős. Egyébként, bár a népszavazást sokan eredendően baloldali intézménynek tartják,⁵⁰ Svájcban, ahol „természetes többséget” élvez a konzervatív oldal,⁵¹ sokszor épp a népszavazás segítségével akadályozták meg bizonyos ‘haladóbb’ törvényeket – elég ennek kapcsán a nők szavazati jogának késői (1971-es) bevezetésére gondolni.⁵²

Magyarországon, ha a kezdeményező biztosra akar menni, kétszázezer aláírást kell összegyűjtenie négy hónap alatt: ekkor az országgyűlésnek kötelező kiírnia a népszavazást, míg százezer aláírás megléte esetén mérlegelhet. Amit azonban nyertünk a viszonylag kevés aláírás révén, azt elveszítjük a részvételi küszöb vámján. Az új alkotmány ugyanis az érvényességi küszöb tekintetében a kezdeti szigorúbb szabályozást⁵³ éleszti újra: a népszavazás érvényességéhez szükséges, hogy a választópolgárok legalább fele szavazzon, és az érvényesen szavazók fele azonos választ adjon.⁵⁴ Ez a küszöb meglehetősen magas, bár a parlamentáris berendezkedés elsőbbségét garantálja azáltal, hogy nem teszi lehetővé politikailag aktív és elszánt, egyébként kisebbségben lévő csoportok számára a képviseleti szerv döntéseibe való beleszólást. Egy népszavazásra bocsátott kérdés jelentőségének egyik mutatója, hogy mennyire mozgatja meg a szavazókat: ennek alapján az új magyar alkotmány szerint olyan kérdésben, amely a választópolgárok felét sem motiválja arra, hogy elmenjen szavazni, a nép nem jogosult a parlament hatáskörét elvonni.

Az aláírásgyűjtés megkezdése előtt az ív egy mintapéldányát be kell nyújtani a Nemzeti (korábban Országos) Választási Bizottságnak, amely – ha a kezdeményezés az országgyűlés hatáskörébe tartozik, és egyébként nem ütközik tiltott tárgyba, valamint a kérdésfeltevés az országgyűlés és a választópolgárok számára is egyértelmű – azt hitelesíti. A továbbiakban az aláírásgyűjtést a hitelesített ív másolatán kell végezni.⁵⁵ Nem lehet aláírást gyűjteni munkahelyen, egészségügyi intézményben, tömegközlekedési eszközön és önkormányzati, hivatali helyiségekben, valamint az általános választások előtti és utáni negyven napban.⁵⁶ A népszavazásra bocsátott

⁴⁹ http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2001_2010.html (2013. IV. 20.)

⁵⁰ Vö. ENYEDI Zsolt: Referendumdemokrácia. In: ENYEDI (szerk.) i. m.

⁵¹ KRIESI (2009) i. m. 96.

⁵² KIRCHGÄSSNER i. m.

⁵³ A rendszerváltás után szintén ötven százalékos részvételi küszöböt határoztak meg, amit Dezső Márta és Bragyova András „nemileg irreálisnak” nevez. Ezen szabályok szerint egyetlen érvényes referendumot tartottak: a ‘négyigenes’ népszavazást. (DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András: Az országos népszavazás Magyarországon. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005*. Budapest, Gondolat–ELTE ÁJK, 2007. 89.) Később a szabályozást úgy módosították, hogy elég volt, ha az összes választópolgár negyede ugyanúgy szavazott. (Alk. 28/C § (6) – hatályban volt 2011. december 31-ig.)

⁵⁴ Alaptörvény 8. Cikk (4).

⁵⁵ 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről (Nsztv.) 2–3. §, 10. §, T/3479 sz. javaslat 8–9. §.

⁵⁶ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (régí Ve.) 118/A. § (a népszavazás és népi kezdeményezés tekintetében még hatályos), T/3479 sz. javaslat 16. §, 18. §.

kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen felelni. Bár ez nem jelent feltétlenül eldöntendő kérdést, eddig mindig ilyeneket bocsátottak népszavazásra: csak az 51/2001 (XI. 29.) AB határozat mondta ki elvi élel, hogy a népszavazáson igennel vagy nemmel megválaszolható kérdést kell feltenni. Ez az egyszerűségi követelmény azért problémás, mert az összetett ügyek eldöntendő kérdésre redukálása során a kezdeményezésből kimaradnak az alternatívák, következmények és az indokolás; ennek köszönhetően viszont az egyértelműség követelményének való meg nem felelés miatt számos kérdés elutasításra került.⁵⁷ (Svájcban ezzel szemben teret adnak a proaktív, vagy akár módosításra irányuló, de kidolgozott javaslat formájában benyújtott állampolgári kezdeményezésnek, amely úgy is lehet egyértelmű, hogy emellett nem túlzottan leegyszerűsítő.)

A népszavazásra bocsátott kérdés formai követelményeire vonatkozó szabályokban nagyon jól tükröződik a jogalkotó elképzelése az állampolgárok kompetenciájáról: az, hogy mit vár el a törvény a kezdeményezőtől és a választópolgároktól, megmutatja, hogy a törvényhozó milyen szintű tájékozottságot és politikai aktivitást feltételez a szavazókról.

A magyar szabályozás némileg ellentmondásos: sokat vár el a kezdeményezőtől azért, hogy utána az 'egyszerű szavazónak' könnyű dolga legyen. A kezdeményezőnek ugyanis úgy kell megfogalmaznia a kérdést, hogy az viszonylag rövid és kövérhető legyen, igennel vagy nemmel lehessen rá válaszolni, ugyanakkor a legfontosabb részletkérdések és következmények is benne legyenek, különben jó esély van rá, hogy az NVB (korábbi OVB) az egyértelműség hiányára hivatkozva elutasítja a kezdeményezést. Legutóbb ez alapján tagadta meg a bizottság például a bankok utólagos egyoldalú szerződés módosításával,⁵⁸ a pártok közti különbségtétel tilalmával,⁵⁹ vagy a devizahitelek forintba történő átszámításával⁶⁰ kapcsolatos népszavazási kezdeményezések hitelesítését. Nem könnyű eldönteni, hogy a kérdések ilyen fokú leegyszerűsítése, vagy egy törvényjavaslat kidolgozása-e a nehezebb feladat. A választópolgár viszont a szabályozás tükrében csak arra képes, hogy igent vagy nemet mondjon erre a jócskán leegyszerűsített kérdésre, amire lehet, hogy épp az ellenkezőjét felelné, ha az egy kidolgozott javaslat és nem egy összetett mondat formájában állna előtte. Vagyis a választópolgárok inkompetenciája Magyarországon nem kis mértékben épp a szabályozásnak köszönhető: a választók nem tudnak megfontoltan dönteni, mert a kérdést leegyszerűsítve tálalják nekik. Persze a médiában

⁵⁷ Ennek egyik legismertebb példája az 'ingyen sör-üggyként' hírhedtté vált népszavazási kezdeményezés. Az Alkotmánybíróság a kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy a vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?”) népszavazásra bocsátásának OVB általi elutasítását helyénvalónak találta, mert az nem egyértelmű. Sem az országgyűlés, sem a választópolgárok nem tudhatják ez alapján ugyanis, hogy az elfogyasztott és ki nem fizetett sör árát honnan fogják pótolni. (26/2007 (IV. 25.) AB határozat) Természetesen ez a kezdeményezés – mint ahogy Kiss László párhuzamos indokolása rámutat – ezen kívül is több sebből vérzik: például a sör árának meghatározása eleve nem az országgyűlés hatásköre, a kérdés pedig komolytalan és rosszhiszemű.

⁵⁸ 56/2012 OVB határozat.

⁵⁹ 67/2012 OVB határozat.

⁶⁰ 82/2012 OVB határozat.

valamennyire körüljárják ezeket a kérdéseket, de ez nem mérhető egy kidolgozott törvényjavaslat világosságához, amit egy átlagember különösebb erőfeszítés nélkül értelmezni tudna – főleg, ha ezt nem a szavazófülkében kellene megtennie, hanem előzőleg megkapná postán az értesítővel együtt, miként Svájcban, ahol a törvény lehetővé teszi a kidolgozott törvényjavaslat formát. Ha ezzel a kezdeményezők nem élnek, akkor a kidolgozás a parlament feladata, de a szavazók elé mindenképpen egy (vagy ha a parlament ellenjavaslatot is benyújt, kettő) kidolgozott javaslat kerül,⁶¹ így tájékozottan tudnak dönteni, és a kezdeményezőknek sem kell feltétlenül aránytalan áldozatokat vállalniuk.

3.2. Referendum

Referendum mindegyik vizsgált országban létezik. Elrendelésével kapcsolatban mindenütt a népképviselési szerv többsége mondja ki a végső szót,⁶² vagyis a végrehajtó hatalomnak nincs lehetősége a törvényhozót megkerülve, esetleg manipuláció útján a néppel elfogadtatni egy parlament által elutasított döntést – ez fontos garanciája annak, hogy a népszavazás a parlamentáris rendszerben komplementer jellegű maradjon.⁶³

Ausztriában egyszersmind a referendum a népszavazás egyetlen formája, ráadásul ennek sem kell feltétlenül ügydöntőnek lennie. Amellett, hogy a teljes alkotmánymódosítás kizárólagos népszavazási tárgy, az alkotmány részleges módosítása érdekében a képviselők egyharmada⁶⁴ kezdeményezhet népszavazást,⁶⁵ valamint a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényekről tartandó népszavazásról (‘Volksabstimmung’) a ‘Nationalrat’ (képviselet) egyszerű többséggel határozhat. Népszavazást lehet kiírni ezen kívül a köztársasági elnök hivatali idejének lejártá előtti leváltásáról, azonban ehhez a parlament mindkét házának egyetértése szükséges; a ‘Nationalrat’ tagjai legalább felének jelenlétében hozott kétharmados döntéssel.⁶⁶

A fentiekből kitűnik, hogy Ausztriában elsősorban a referendum legitimációs szerepe kerül előtérbe: mivel a népszavazás elrendeléséhez – a részleges alkotmánymódosítástól eltekintve – többség szükséges a képviselőházban, ezért épp a képviselési rendszer elsődlegességét biztosítandó, nem lehetséges, hogy például az ellenzék egy általa indítványozott, de a parlament által elutasított törvényjavaslatot népszavazással fogadtasson el, vagy egy neki nem tetsző törvényt népszavazás útján vétőztasson meg. (Ezt parlamenten kívül, állampolgári kezdeményezés formájában sem teheti meg, mivel Ausztriában nem létezik iniciativa.) Egy törvényről való utólagos

⁶¹ BVg. Art. 138–139.

⁶² Kivétel Ausztriában a részleges alkotmánymódosítás, amelynek kapcsán már a képviselők egyharmadának kezdeményezésére ki kell írni a népszavazást. (B-VG. Art. 44.)

⁶³ Herbert KÜPPER: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban. *Jura* 2009/1–2. 74.

⁶⁴ Az arányok a ‘Nationalrat’ – vagyis a tulajdonképpeni képviselőház – létszámához viszonyítva értendők.

⁶⁵ B-VG Art. 44. (3).

⁶⁶ B-VG Art. 60. (6).

szavazás jellegénél fogva annak módosítására vagy érvénytelenítésére irányulhat (abrogatív népszavazás), ám ezt valószínűleg nem fogja elrendelni ugyanaz a parlamenti többség, amely a törvényt előzőleg elfogadta. A kötelező népszavazás szerepe az osztrák alkotmányban így egyértelműen megerősítő szerepre korlátozódik: a parlamenti többség folyamodhat a néphez, ha egy 'kínos' döntésben el akarja hátrítani magát a felelősséget; például egy rövid távon népszerű, hosszú távon viszont hátrányokkal járó intézkedés esetén. Gyakorlatilag azonban inkább legitimáció-erősítésre használják Ausztriában a referendumot: eddig csak két esetben, egy atomerőmű meg nem építése és az EU-csatlakozás kapcsán tartottak országos népszavazást.⁶⁷ A népszavazáson a kérdést úgy kell feltenni, hogy igennel vagy nemmel lehessen rá válaszolni, és az érvényes szavazatok többsége dönt.⁶⁸ Részvételi küszöb nincs.

Az osztrák alkotmány ezen kívül rendelkezik véleménynyilvánító népszavazásról is ('Volksbefragung').⁶⁹ Mint ahogy arra az elnevezés is utal, itt csak megkérdezik a népet, ami ugyan népszavazás formájában nyilvánul meg, az eredmény azonban nem köti a jogalkotót. Ilyen népszavazásra bocsátani alkotmányos és országos jelentőségű, a parlament hatáskörébe tartozó kérdést lehet a kormány vagy egy képviselő indítványára, a 'Nationalrat' döntése alapján.⁷⁰ A kérdésnek nem kell feltétlenül eldöntendőnek lennie, két alternatíva közül választás is lehetséges. Mivel a véleménynyilvánító népszavazást is a parlament rendeli el, így ezt csak olyan esetekben érdemes tennie, mikor egyetértésre számít az állampolgároktól: legitimációnövelésre és szimpátiakeltésre jól használható, de ha 'fordítva sül el,' sincs nagy probléma, mert az eredmény nem kötelező; bár a szavazók egy részének elvesztésével számolni kell. A népszavazás véleménynyilvánító jellege ugyanakkor a szavazók motivációját is befolyásolhatja: az ügödöntő népszavazással ellentétben itt nem tudhatják, hogy mennyit nyom a latban a szavazatuk,⁷¹ ennek következtében az alacsonyabb részvételi hajlandóság a véleménynyilvánító népszavazás amúgy is gyenge legitimációját tovább csökkenti.

Svájcban a parlament által kötelezően elrendelt népszavazás a fent említett kizárólagos népszavazási tárgyakat jelenti. Az alkotmány kötelező népszavazás ('obligatorisches Referendum'⁷²) címszó alatt ezeken a tárgyakon kívül említi az (iniciatíva kapcsán már tárgyalt) állampolgári kezdeményezésre történő alkotmány-módosítást. A kizárólagos népszavazási tárgyokról (alkotmánymódosítás, sürgős szövetségi törvények, nemzetközi szervezetekbe való belépés) elrendelt népszavazás úgynevezett 'Volk und Stände'-referendum ami azt jelenti, hogy nem csak a válasz-

⁶⁷ <http://www.wien-konkret.at/politik/direkte-demokratie/volksabstimmungen/> (2012. X. 26.)

⁶⁸ Volksabstimmungsgesetz (VAbstG.) 9. § (2), B-VG Art. 45.

⁶⁹ Legutóbb a hadkötelezettség tárgyában tartottak ilyen véleménynyilvánító népszavazást, amelyen a szavazók többsége a sorkatonaság fenntartását támogatta. <http://www.wien-konkret.at/politik/direkte-demokratie/volksbefragungen/wehrpflicht/> (2013. IV. 19.)

⁷⁰ B-VG. Art. 49/b.

⁷¹ Timo GOESCHL: Non-binding Linked-issues Referenda: Analysis and Application. *Public Choice*, 2005 September.

⁷² BVg. Art. 140.

tópolgárok szavazatának többsége, hanem a kantonok többségi szavazata is szükséges a döntéshez.⁷³ Ez a szabályozás a nyelvi, etnikai és vallási kisebbségek védelmét is szolgálja⁷⁴ a többnemzetiségű országban, mivel a legfontosabb ügyekben nem teszi lehetővé, hogy néhány nagyobb lakossággal rendelkező kanton a saját javára eldöntesse a kérdést. Az alkotmánymódosítás azonnal hatályba lép, ha a nép és a kantonok megszavazták.⁷⁵

Magyarországon az országgyűlés mérlegelés alapján elrendelhet referendumot a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezésére, melynek eredménye az országgyűlésre az új alaptörvény szerint már mindig kötelező.⁷⁶ A kormány vagy a köztársasági elnök a feltenni kívánt kérdést ugyanúgy be kell, hogy nyújtsa a Nemzeti Választási Bizottsághoz⁷⁷ hitelesítésre, mint az iniciatíva kezdeményezői.⁷⁸ Ennek azért van jelentősége, mert a többi vizsgált országban nincs ilyen külön bizottság a kezdeményezések elbírálására, általában valamilyen kormánynak alárendelt végrehajtó szervre hárul e feladat. A Nemzeti Választási Bizottságot ezzel szemben a parlament által kétharmados többséggel kilenc évre választott tagok alkotják,⁷⁹ vagyis ciklusokon átnyúlóan gyakorlatilag leválthatatlan testületről van szó.

A kormánynak, illetőleg a köztársasági elnöknek egyébként is törvénykezdeményezési joga van és ily módon az országgyűlésen keresztül érvényesítheti akaratát; ha ez nem sikerülne, úgy a parlament valószínűleg – mivel erre nem köteles – referendumot sem rendelne el az adott kérdésben, ez pedig a kormány és az államfő népszavazás-kezdeményezési jogának elvi súlyát némileg csökkenti.⁸⁰ Így a kormány referendum-kezdeményezési lehetősége Magyarországon is egyértelműen a legitimitáció növelésére vagy a felelősség népre hárítására szolgálhat, a köztársasági elnöknek ez a joga pedig inkább akkor érvényesülhet elméletileg, ha a parlamenti többséggel ellentétes politikai oldalt képvisel (ami előfordulhat a ciklusok eltérése miatt). Mivel azonban ekkor is az országgyűlés többsége mondja ki a végső szót, így az államfő e jogkörének nincs különösebb jelentősége. Eddig két kérdésben, a NATO, majd az EU csatlakozás kapcsán rendelték el Magyarországon referendumot.⁸¹

⁷³ BVg. Art. 142. (2).

⁷⁴ LEduc i. m. 41–42.

⁷⁵ BPR. Art. 15 (3).

⁷⁶ Alaptörvény 8. Cikk (1).

⁷⁷ A testület elődje, az Országos Választási Bizottság függetlenebb szerv volt, mivel a parlament által egyszerű többséggel választott és a pártok által delegált tagokból tevődött össze. (régí Ve. 23. §, 25. § – hatályban volt 2013. május 2-ig)

⁷⁸ Nsztv. 9. §, T/3479. sz. javaslat 5. §.

⁷⁹ Új Ve. 20. §.

⁸⁰ TÓTH Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. In: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Rejtjel, 2008. 378–379.

⁸¹ HORVÁTH i. m.

3.3. A népszavazások kötőereje

A magyar Alkotmánybíróság szerint a nép közvetlen hatalomgyakorlásának két kritériuma a kezdeményezés és a kikényszeríthetőség,⁸² melyekre a garanciát az iniciatíva különböző formái, valamint a népszavazások kötőereje jelentik. Eszerint különbséget kell tenni ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazás között. Utóbbi a vizsgált országok közül már csak Ausztriában létezik ('Volksbefragung'), Magyarországon az új alkotmány hatálybalépésével megszűnt ez a forma, amelynek eddig sem volt különösebb jelentősége, mivel nem kötötte az országgyűlést.

Az ügydöntő népszavazás kötőerejével kapcsolatban annak mikéntje és időbeli kiterjedése a kulcskérdések. Főleg az iniciatíva tekintetében érdemes azt vizsgálni, hogy a nép alulról jövő kezdeményezéssel hogyan és meddig kötheti meg a jogalkotó kezét; referendum esetén ez kevésbé releváns, mivel ekkor a parlament 'köti meg a saját kezét.'

Mivel Magyarországon a népszavazásra bocsátott kérdés nem ölti törvényjavaslat formáját, az megszavazása esetén sem lesz azonnal jogszabály:⁸³ az eredményes népszavazás után a parlament feladata annak szellemében a törvényt megszövegezni és megszavazni. Vagyis Magyarországon az iniciatíva intézményének megléte nem jelenti azt, hogy a nép törvényt alkothatna vagy kezdeményezhetne. Erre csak a köztársasági elnöknek, a kormánynak, országgyűlési képviselőnek vagy országgyűlési bizottságnak van joga.⁸⁴ Így a népszavazás nem helyettesíti az országgyűlést, hanem kötelezi:⁸⁵ eredményes népszavazás esetén a parlament „végrehajtó szerepbe” kerül,⁸⁶ ami viszont jogalkotásra kötelezés esetén felveti például a képviselői függetlenség csorbulásának lehetőségét.⁸⁷

Svájcban szövetségi szinten a törvénykezdeményezés a nép részéről csak alkotmánymódosítás terén lehetséges, egyébként a törvénykezdeményezés joga a képviselőket, frakciókat, parlamenti bizottságokat és a kantonokat illeti meg.⁸⁸ Az iniciatíva többi formája Svájcban rejektív jellegű.

Miután a nép akaratának megfelelő rendelkezés – a parlament közbeiktatásával vagy anélkül – megszületett, garantálni kell, hogy az bizonyos ideig hatályban is maradjon; mivel ha a jogalkotó az adott törvényt másnap megváltoztathatná, nem lenne értelme a népszavazás intézményének.⁸⁹ A magyar szabályozás – sok vitára okot adó,

⁸² 52/1997 (X. 14.) AB határozat.

⁸³ Kis (2009) i. m. 69.

⁸⁴ Alaptörvény 6. Cikk (1)

⁸⁵ Az országgyűlésnek a tervek szerint száznolcvan napja lesz a népszavazás eredményének megfelelő jogalkotásra. (T/3479. sz. javaslat 31. § (1) A jelenleg még hatályos szabályozás szerint a népszavazás eredményének „haladéktalanul” kell eleget tennie, amit sokféleképpen lehet értelmezni. (Nsztv. 8. §)

⁸⁶ 52/1997 (X. 14.) AB határozat.

⁸⁷ Bővebben: Kis (2009) i. m. A problémára Tóth Károly a parlamenti szavazás helyett a népszavazás eredményének pusztá tudomásulvételét javasolja. (Tóth i. m. 384.)

⁸⁸ BVg. Art. 138-139; Art. 160 (1).

⁸⁹ Ellentétes álláspontot fejt ki Kukorelli István az 50/2001 (XI. 22.) AB határozathoz fűzött különvé-

túl tág megfogalmazásban – hároméves moratóriumot jelöl ki,⁹⁰ ám azt konkrétan sem a régi, sem a hatályos népszavazási törvény, de még az új javaslat sem mondja meg, hogy ez a moratórium *pontosan* mire vonatkozik: a törvény hatályon kívül helyezésére, módosítására, más törvény alkotására a témában, stb. Ebben a szabályban tulajdonképpen csak az időtartam egyértelmű,⁹¹ de jogossága ennek is vitatott. Egyes szerzők szerint⁹² például a népszavazás eredménye egészen addig köti az országgyűlést, amíg egy hasonló tárgykörben hozott népszavazás eltérően nem határoz. Ennek a felfogásnak az a hibája, hogy így elvileg, ha az állampolgárok rendkívül aktívak és kezdeményezők, idővel számos kérdésben (vagy inkább rész kérdésben), aránytalanul lehetne csökkenteni az országgyűlés hatáskörét, és így veszélybe kerülne a képviseleti demokrácia elsőbbsége.

A svájci szabályozás érthető módon nem rendelkezik moratóriumról, mivel a népi vétő jellegű rejektív kezdeményezés keretében a korábbi népszavazás eredményét módosító törvényt is meg lehetne támadni, ez pedig öröki körhöz vezetne.

3.4. Népi kezdeményezés

Végül röviden érdemes megemlíteni a közvetlen demokrácia legenyhébb formáját, a népi kezdeményezést, mely önálló intézményként a vizsgált országok közül Ausztriában és Magyarországon létezik, de feltehetően nálunk már nem sokáig. Mivel Svájcban meglehetősen könnyű szinte bármiről a parlamentre kötelező népszavazást kezdeményezni, ezért értelmetlen lenne még emellé egy olyan gyenge intézmény, mint a népi kezdeményezés.

Ausztriában, ahol a népszavazás kizárólag felülről elrendelt referendum formájában létezik, az alulról induló kezdeményezések csak népi kezdeményezésben nyilvánulhatnak meg ('Volksbegehren'), melynek tárgya a szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kezdeményezésre nézve kötelező a törvényjavaslat forma. Ahhoz, hogy a parlament napirendre tűzze az ügyet, országosan százezer, vagy három tartományból a választók hatodának aláírását kell összegyűjteni,⁹³ de az informális küszöb egymillió aláírásnál van: e fölött számíthat egy kérdés érdemi tárgyalásra, mint „politikailag jelentős ügy”.⁹⁴ (Ezt az informális küszöböt eddig csak két népi kezdeményezésnek sikerült elérnie, a géntechnológiával, valamint a megszorításokkal kapcsolatosan.⁹⁵) Az aláírásgyűjtés megkezdése előtt a kezdeményezést a Belügyminisztériumnak kell benyújtani, amely három héten belül elbírálja, hogy a javaslat megfelel-e az alkotmányban rögzített formai és tartalmi követelmé-

leményében.

⁹⁰ Nsztv 8. §, T/3479. sz. javaslat 31. § (2).

⁹¹ KÜPPER i. m. 108.

⁹² CHRONOWSKI–KOCIS i. m. 377.

⁹³ B-VG Art. 41. (2).

⁹⁴ GOESCHL i. m.

⁹⁵ <http://www.wien-konkret.at/politik/direkte-demokratie/volksbegehren/> (2013. IV. 20.)

nyeknek.⁹⁶ Az aláírások összegyűjtésére mindössze nyolc nap áll rendelkezésre,⁹⁷ viszont a szervezés állami feladat: az íveket önkormányzati helyiségekben, hivatali időben és hétvégén legfeljebb délelőtt lehet aláírni.⁹⁸

A magyar szabályozásból valószínűleg rövidesen el fog tűnni az iniciatíva mellett eddig is feleslegesen meglévő népi kezdeményezés: az új alkotmány már nem rendelkezik róla, ahogy az új népszavazási törvényjavaslat sem.⁹⁹ A még hatályban lévő népszavazási törvény szerint ötvenezer aláírás két hónapon belüli összegyűjtésével lehet elérni, hogy az adott kérdést az országgyűlés tárgyalja.¹⁰⁰ Az aláírások összegyűjtésének és benyújtásának feltételei a határidőtől eltekintve ugyanazok, mint az iniciatívánál. A népi kezdeményezés tárgyát illetően vitatott, hogy vonatkoznak-e rá a tiltott népszavazási tárgyak. Ezt a kérdést járja körül az országgyűlés feloszlására irányuló népi kezdeményezéssel kapcsolatban született 129/2008 (X. 30) sz. AB határozat, mely az OVB aláírásgyűjtő ívet hitelesítő határozatát helyben hagyta. Bragyova András a határozathoz fűzött különvéleményében kiemeli, hogy attól még, hogy a népi kezdeményezés 'gyenge fegyver', nem szabadna a népszavazásnál tágabb tárgykörben alkalmazni: mivel ez az intézmény népi törvénykezdeményezést jelent, ily módon alkalmas a politikai napirend befolyásolására, de az országgyűlés feloszlására nem irányulhat. Azonban mivel a népi kezdeményezés az országgyűlést a kérdés megvitatásán kívül semmire nem kötelezi, így ez a kérdés csak elméletileg marad fontos.

4. Sok gesztusnak sok az alja

Összegezve elmondható, hogy a svájci szabályozás alig korlátozza a közvetlen demokrácia érvényesülését, mégis számottevő a népszavazáson végül alulmaradt kezdeményezések száma. Magyarországon a közvetlen demokrácia korlátja legerősebben a tartalmi oldalon, a tiltott tárgyak hosszú sorában és a kizárólagos tárgyak hiányában jelentkezik. Ugyanakkor az eljárás tekintetében nem hagyható figyelmen kívül az új alkotmány által bevezetett 50%-os részvételi küszöb sem, amely a magyar politikai aktivitás ismeretében szigorúnak számít. Svájcban és Magyarországon közös, hogy a választópolgárok kezdeményezhetnek a parlamentre kötelező népszavazást, szemben Ausztriával, ahol az állampolgárok csak a kérdés napirendre tűzését kezdeményezhetik, népszavazás megtartását nem, ráadásul a parlament által elrendelt referendum nem feltétlenül ügydöntő, hanem pusztán véleménynyilvánító is lehet.

Ausztriában és Magyarországon is alapvető probléma, hogy túl sok a felesleges, gesztusértékű látszatintézmény. Az egyik ilyen a véleménynyilvánító népszavazás,

⁹⁶ Volksbegehrensgesetz (VbgG.) 3. § (1); 5. § (1).

⁹⁷ VbgG. 5. § (2).

⁹⁸ VbgG. 7. § (1).

⁹⁹ T/3479 sz. javaslat.

¹⁰⁰ Nsztv 1. § (1), 3. § (4).

amelynek eredménye az országgyűlésre nem kötelező, és amely 2012 januárja óta nálunk már nem létezik. A másik a népi kezdeményezés, amellyel hazánkban az előre valószínűsíthető kudarc ellenére meglepően sokan próbálkoznak,¹⁰¹ pedig a nem kikényszeríthető, a politikusok jóakarátán múló intézményeknek Magyarországon nincs sok értelme.

Kevesebb intézménnyel nagyobb mértékű részvételt is meg lehetne valósítani az iniciatíva keretében: például 'egyszerűségi' követelmény helyett a kezdeményezés kidolgozott törvényjavaslat formájában való benyújtásának lehetővé tételével, valamint a tiltott tárgyak és a részvételi küszöb újragondolásával. Svájc példája azonban azt mutatja, hogy a szinte bármit megengedő, küszöböktől teljesen mentes szabályozás sem feltétlenül célravezető, hiszen ilyen közegben a döntések legitimitása és a szavazók aktivitása is könnyen elsikkad; ugyanakkor a kezdeményezések folytonos lehetősége a politikusokat mégis óvatosságra inti, akik így kénytelenek állandó jelleggel, nem pedig csak a választásokat megelőző időszakban hatalmi tényezőként tekinteni a népre. Vagyis óvatosan, a politikai kultúra különbségeire is figyelve, de van mit tanulnunk az „elégedett vesztesektől.”¹⁰²

¹⁰¹ http://www.valasztas.hu/hu/ovb/18/18_0.html (2013. IV. 20.)

¹⁰² A svájciak gyakran az „elégedett vesztesek országaként” jellemzik magukat. KAUFMANN et al. i. m. 49.

		SVÁJC	MAGYARORSZÁG	AUSZTRIA
INICIATÍVA	kezdemé- nyezők	<i>alkmód: 100.000 (1,9 %)</i>	<i>köt: 200.000 (2,5 %)</i>	-
		<i>tv-„vétó”: 50.000 (0,95 %)</i>	<i>mérl. alapj.: 100.000 (1,25 %)</i>	
	határidő	<i>alkmód: 18 hónap</i>	4 hónap	-
		<i>tv-„vétó”: 100 nap</i>		
	küszöb	-	50%	-
kötőerő	-	3 év	-	
REFERENDUM	kezdemé- nyezők	<i>kizárólagos tárgyban egy elrendeli</i>	<i>KE, kormány à egy egyszerű többs.</i>	<i>kiz. tárgy: egy elrend, részleges alkmód: képv-k 1/3, tv- ról: képv-k egysz. többsége; KE lev: 2/3, mindkét ház</i>
	küszöb	<i>kizárólagos tárgyakban „Volk und Stände”</i>	50%	-
	kötőerő	-	3 év	<i>ügydöntő v. véleménynyilvánító</i>
NÉPI KEZD.	kezdemé- nyezők	-	50.000	100.000 (1,6 %) vagy 3 tartományból 1/6
	határidő	-	2 hónap	8 nap
TÁRGYAK	kizáróla- gos	<i>alkmód, nk-i szerv-k, szerz-k, sürgős tv-k</i>	-	<i>alkotmány „teljes” módosítása</i>
	tiltott	-	<i>költségvetés, alkmód,vál. tv-k, nk-i köt, egy szem/szerv, egy feloszl, hadiáll, rk. áll m.v. helyz, katonai műv, közkegy.</i>	-

A közvetlen demokrácia egyes intézményei és tárgyai a vizsgált országokban

