

---

**MTA Law Working Papers  
2014/35**

**A népszavazásra vonatkozó  
szabályozás változásai az  
Alaptörvényben és az új  
népszavazási törvényben**

*Komáromi László*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

# Komáromi László: \* A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben

## Tartalom:

1. A legfontosabb tartalmi változások.....	4
1.1. Az Alaptörvény által bevezetett módosítások .....	4
1.1.1. Népszuverenitási klauzula .....	4
1.1.2. Közvetlen demokratikus eszközök.....	5
1.1.3. Kezdeményezők .....	5
1.1.4. Kizárt tárgykörök .....	5
1.1.5. Kvórum .....	6
1.1.6. Kétharmadoság .....	6
1.2. Az új Nsztv. által bevezetett újdonságok.....	7
1.2.1. Egységes szerkezetű szabályozás.....	7
1.2.2. A komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrése .....	7
1.2.3. Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése .....	8
1.2.4. A népszavazási kezdeményezés visszavonása.....	8
1.2.5. Jogorvoslati rend .....	8
1.2.6. Határidők.....	9
1.2.7. Egyéb újdonságok, a teljesség igénye nélkül.....	9
2. A változtatások oka, célja.....	10
2.1. Az Alaptörvény által bevezetett változtatások oka, célja .....	10
2.1.1. Résztvételi kvórum .....	10
2.1.2. A véleménynyilvánító népszavazás eltörlése.....	11
2.1.3. Kizárt tárgykörök .....	11
2.1.4. Az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezési jogának eltörlése.....	12
2.2. Az új Nsztv. által bevezetett változtatások oka, célja.....	12
2.3. Egyéb (nem hangoztatott) célok, indokok .....	13
3. A célok elérése érdekében hatékonyak-e a választott új szabályok? .....	13
3.1. Az Alaptörvény által bevezetett módosítások hatékonysága .....	13

---

\* Egyetemi docens, PPKÉ JÁK.

3.1.1. Részvételi kvórum .....	13
3.1.2. A véleménynyilvánító népszavazás eltörlése.....	14
3.1.3. Kizárt tárgykörök .....	14
3.1.4. Az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezési jogának eltörlése.....	15
3.2. Az új Nsztv. által bevezetett változtatások hatékonysága .....	15
3.2.1. A komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrése .....	15
3.2.2. Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése .....	16
3.2.3. A népszavazási kezdeményezés visszavonása.....	16
3.2.4. Jogorvoslati rend .....	16
4. Az új szabályok nemzetközi és uniós kötelezettségeinkkel, valamint az Alaptörvénnyel való összhangja .....	17
4.1. Code of Good Practice on Referendums (Európa Tanács, 2007).....	17
4.1.1. A népszavazás szabályainak referendumra bocsátása .....	18
4.1.2. Parlamenti ellenjavaslat .....	18
4.1.3. Kvórumok .....	19
4.1.4. Népszavazási kampány .....	19
4.1.5. A kezdeményezés hatósági javítása .....	20
4.1.6. A szavazók tájékoztatása .....	20
4.2. Az európai polgári kezdeményezésről szóló EU rendelet .....	21
4.3. Az új Nsztv. Alaptörvénnyel való összhangja.....	21
5. Saját vélemény, javasolt módosítások.....	22
5.1. Általános megfontolások .....	22
5.1.1. Külföldi tapasztalatok .....	22
5.1.2. Magyar sajátosságok.....	23
5.2. A javasolt módosítások fő irányai .....	24
5.2.1. Leépítés helyett óvatos nyitás .....	24
5.2.2. A képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás összeegyeztetése .....	24
5.3. Vélemény és javaslatok az Alaptörvény által életbe léptetett módosítások kapcsán ....	25
5.3.1. A közvetlen demokratikus intézmények .....	25
5.3.2. Az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezési jogának eltörlése.....	26
5.3.3. Kizárt tárgykörök .....	26
5.3.4. Kvórum .....	27
5.4. Vélemény és javaslatok az új Nsztv. által életbe léptetett módosítások kapcsán.....	27
5.4.1. A komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrése .....	28
5.4.2. Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése .....	28

5.4.3. A népszavazási kezdeményezés visszavonása.....	28
5.4.4. Online aláírásgyűjtés.....	29
5.4.5. Kampány.....	29

# 1. A legfontosabb tartalmi változások<sup>1</sup>

## 1.1. Az Alaptörvény által bevezetett módosítások

Az új népszavazási törvény<sup>2</sup> indokolása<sup>3</sup> szerint: „Magyarország Alaptörvénye az országos népszavazás intézményét új alapokra helyezte.” Még ha „új alapokról” talán túlzás is beszélni (az indokolás az idézett mondat után csak a véleménynyilvánító népszavazás megszűnését és az Alaptörvényben a népszavazásra vonatkozó rendelkezések terjedelmének csökkenését említi, mintegy az idézett kijelentés alátámasztásaként), az Alaptörvény kétségkívül jelentősen módosított az Alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezésein. Mivel az új Nsztv. alkotmányos keretét is az Alaptörvény korábbiakhoz képest módosult előírásai képezik, célszerű ezen keretszabályok főbb változásait is vázlatosan áttekinteni.

### 1.1.1. Népszuverenitási klauzula

A közvetlen demokratikus döntéshozatalt gyakran hozzák összefüggésbe a népfelég elvével, így az utóbbira vonatkozó rendelkezéseknek szerepük lehet a népszavazással kapcsolatos részletszabályok értelmezésénél is. Míg az Alkotmány úgy fogalmazott, hogy „[a] Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja” [2. § (2)], addig az Alaptörvény a népet mint a „közhatalom forrását” jelöli meg, a közvetlen népi hatalomgyakorlást pedig kivételesnek minősíti: „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja” [B) cikk, (3)–(4)]. Bár a kivételesség fogalma önmagában keveset mond, ezért interpretációra szorul,<sup>4</sup> az új megfogalmazás a régivel összevetve a népjogok terjedelmének egyfajta korlátozottabb felfogását sugallja.

Tartalmilag ide tartozik, hogy míg az Alkotmány a helyi népszavazást a helyi önkormányzás gyakorlásának módjaként határozta meg (a választott képviselőtestület mellett) [44. (1)], addig az Alaptörvény csak annyit mond, hogy „A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani” [31. cikk, (2)]. Hogy a módosított megfogalmazás mögött kell-e koncepcionális változást keresni, nem ismeretes, az új rendelkezésből azonban kétségkívül kevésbé érezhető ki, hogy a népszavazásra a helyi közügyek önálló intézésében jelentős szerep hárulna.

---

<sup>1</sup> Az áttekintés során a „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014” című, az MTA TK JTI-ben 2014 első félévében megrendezésre kerülő beszélgetéssorozat szervezője, Jakab András által megadott szempontrendszert követem.

<sup>2</sup> 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (a továbbiakban: új Nsztv.). Az Országgyűlés által a 2013. december 17-i ülésnapon elfogadott törvény nagyobb része 2014. január 18-án lépett hatályba [vö. 1/2014. (I. 20.) KIM határozat]; a helyi népszavazási eljárásról szóló VI. fejezet 2014. október 1-jén emelkedik törvényerőre [93. § (2)].

<sup>3</sup> A CompLex Jogtárban elérhető verziót használtam. Az eredeti törvényjavaslat miniszteri indokolása elérhető az Országgyűlés honlapján, a törvénytervezet szövegét követően: <http://www.parlament.hu/irom39/03479/03479.pdf> (megjelentés: 2014.04.11.).

<sup>4</sup> Értelmezési lehetőségeire lásd Györfi Tamás eszmefuttatását: Györfi Tamás – Jakab András – Salát Orsolya – Sonnevend Pál – Sulyok Gábor – Kovács Mónika – Tilk Péter: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Budapest: Századvég, 2009) 227–231, [327]–[340].

### **1.1.2. Közvetlen demokratikus eszközök**

Az Alkotmány által még ismert véleménynyilvánító népszavazás [28/C. § (2)] az Alaptörvényben már nem szerepel. Ha tehát érvényes és eredményes népszavazásra kerül sor, annak eredménye az Országgyűlésre kötelező. Szintén kimaradt az Alaptörvényből az országos népi kezdeményezés, amelyet az Alkotmány 50.000 választópolgár parlamenti napirend-iniciatíva jogaként még tartalmazott (28/D. §).

### **1.1.3. Kezdeményezők**

Miként az Alkotmány [28/C. § (2)], úgy az Alaptörvény [8. cikk (1)] is kötelező népszavazást ír elő arra az esetre, ha azt 200.000 választópolgár kezdeményezi. A magyar alkotmányos rendben tehát továbbra is biztosított az „alulról jövő” népszavazási kezdeményezés lehetősége, ráadásul nemcsak egyszerű „népi óhajként”, amelynek megvalósítása (a népszavazás elrendelése) az Országgyűlés belátásától függ, hanem „kényszerítő” eszközként, amelynek – ha a kezdeményezés a jogszabályoknak megfelel – a népképviselő főszabályként köteles eleget tenni.

Az Országgyűlés mérlegelése alapján elrendelhető népszavazás kezdeményezőit illetően azonban az Alaptörvény jelentős változást hozott: míg a korábbi szabályok szerint a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100.000 választópolgár élhetett „nem kötelező” kezdeményezéssel [Alkotmány 28/C. § (4)], addig az Alaptörvény az országgyűlési képviselők egyharmadának népszavazás-kezdeményező jogát eltörölte, hovatovább a normaszöveg logikai értelme szerint az Országgyűlés saját elhatározásából nem is rendelhet el „mérlegelés alapján” népszavazást, hacsak erre irányuló kezdeményezés 100.000 választópolgártól, a köztársasági elnöktől vagy a Kormánytól nem érkezik.

### **1.1.4. Kizárt tárgykörök**

Népszavazási kezdeményezés tárgya továbbra is csak az Országgyűlés (feladat- és) hatáskörébe tartozó kérdés lehet [Alkotmány 28/B.§ (1); Alaptörvény 8. cikk (2)]. Hogy azonban mi tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, az értelmezés kérdése is, s e tekintetben, különösen a Kormánnyal szembeni hatáskör-elválással összefüggésben, az Alaptörvény egyes új rendelkezései a korábbiaktól eltérő álláspontra adhatnak alapot.<sup>5</sup>

Az Alkotmány még tiltólistára helyezte a Kormány programját [28/C. § (5) f)], az Alaptörvényben – amely a kormányprogramot más összefüggésben sem említi – ez a korlátozás már nem szerepel.

---

<sup>5</sup> A Kúria Kvk. 37.807/2012/2. sz. határozatában, eltérve az AB korábban követett értelmezésétől, az Alaptörvény 15. cikk (1) és (3) bekezdése alapján, lényegében arra az álláspontra helyezkedett, hogy olyan kérdésben, amelynek szabályozására az Országgyűlés a Kormánynak felhatalmazást adott, nem tartható népszavazás, mivel a kérdés immár nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. Az AB korábban több határozatában arra a következtetésre jutott, hogy az országgyűlési felhatalmazás nem jelent a Kormány számára kizárólagos jogalkotási hatáskört és nem szünteti meg az Országgyűlés szabályalkotó hatalmát, így ilyen esetben általánosságban nem kizárt a népszavazás. A kérdésre lásd Komáromi László: A Kúria határozata a felcsúti labdarúgó-stadionról szóló népszavazási kezdeményezésről. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés problémája. Jogesetek Magyarázata 4 (2013), 4, 37-47. Lásd továbbá Térey Vilmos: 28/B § [Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya]. In: Jakab András (szerk.): i. m. 910–911, [8]–[9].

Nagyobb jelentősége van az „alkotmánytabu”<sup>6</sup> törvénybe iktatásának. E tekintetben az Alkotmány 1997-től még csak a népszavazásról és a népi kezdeményezésre vonatkozó alkotmányos rendelkezésekkel kapcsolatos kezdeményezések népszavazásra bocsátását tiltotta meg kifejezetten, s az AB határozatai egészítették ezt ki azzal, hogy „alulról jövő” kezdeményezés nem irányulhat az Alkotmánynak sem burkolt, sem kifejezett módosítására. A „felülről jövő”, mérlegelés alapján az Országgyűlés által elrendelhető alkotmányreferendumot azonban az AB nem tartotta alkotmányellenesnek.<sup>7</sup> Az Alaptörvény azonban általánosságban tilalmi listára helyezi az Alaptörvényt, amelynek módosítására irányuló kérdésről immár nemcsak választópolgári kezdeményezés alapján, de más állami szervek indítványára sem tartható népszavazás, s az Országgyűlés sincs abban a helyzetben, hogy az általa elfogadott Alaptörvény-módosítást népszavazásra bocsássa [8. cikk (3) a)].

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos korábbi tilalom az Alaptörvényben új megfogalmazásban szerepel. Az Alkotmány ennek kapcsán úgy rendelkezett, hogy „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról” nem lehet országos népszavazást tartani [28/C. § (5) b)]. Az Alaptörvény mindössze annyit mond, hogy „[n]em lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről” [8. cikk (3) d)]. Bár az új szabálynak a régiével azonos jelentéstartalom is tulajdonítható, a lakonikus megfogalmazás nyitva hagyja eltérő értelmezések lehetőségét is. Kérdésként merülhet fel például, hogy az új normaszöveg – a már fennálló nemzetközi kötelezettségek mellett – kizárja-e akár a jövőbeli kötelezettségek népszavazásra bocsátását is,<sup>8</sup> vagy például kizárja-e azt, hogy az Országgyűlés valamely általa már elfogadott nemzetközi szerződést, utólagos népi megerősítés végett, referendumra bocsásson.<sup>9</sup>

Újdonság továbbá az Alaptörvényben, hogy külön nevesíti a választójogi szabályozást, mint a kizárt tárgyakhoz tartozó témakört, mind az országgyűlési, mind helyi önkormányzati, mind az európai parlamenti választások tekintetében [8. cikk (3) c)].

### **1.1.5. Kvórum**

Az új Alaptörvény végül újdonságot tartalmaz az országos népszavazás érvényességi feltétele kapcsán, amennyiben az 1997 óta érvényesülő 25%-os hozzájárulási kvórum helyett 50%+1-es részvételi kvórumot vezet be, s így e tekintetben lényegében visszatér az 1989 és 1997 közötti szabályokhoz.

### **1.1.6. Kétharmadoság**

Míg a népszavazással kapcsolatos részletes szabályok megállapítását az Alkotmány a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többsége által elfogadandó törvényre bízta [28/B. § (2)], addig az Alaptörvény e témakört kiemeli a kétharmados törvények közül. Az új

---

<sup>6</sup> A német szakirodalomban esetenként a „Verfassungstabu” kifejezéssel utalnak az alkotmánymódosításra vonatkozó népi iniciatívák, illetve referendumok tilalmára – lásd pl. Otmar Jung: Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: Andreas Kost (szerk.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2005) 316.

<sup>7</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

<sup>8</sup> Kukorelli István: A közvetlen demokrácia filozófiája az Alaptörvényben. In: Szabó Zsolt (szerk.): Szabadság és felelősség. Tanulmányok a közvetlen demokráciáról (Budapest: KRE ÁJK, 2013) 169.

<sup>9</sup> A Nemzeti Választási Bizottság 842/2014. határozata (2014. március 20.) szerint a még nem hatályos nemzetközi kötelezettség vállalásáról dönthet népszavazás, már hatályos nemzetközi szerződés megszüntetése vagy módosítása tárgyában azonban nem tartható népszavazás.

Nsztv-nek csak néhány, sarkalatos törvényt módosító vagy azokkal összefüggésben álló paragrafusának elfogadása esik kétharmados követelmény alá.<sup>10</sup>

## **1.2. Az új Nsztv. által bevezetett újdonságok**

Az Alaptörvény által megszabott általános normatív kerethez képest az új Nsztv. döntően eljárási, technikai részletszabályokat tartalmaz. Vitathatatlanul szerepelnek azonban benne olyan újdonságok, amelyek érdemben befolyásolni fogják a népjogokkal kapcsolatos állampolgári és hatósági gyakorlatot.

### **1.2.1. Egységes szerkezetű szabályozás**

Az új Nsztv-vel újra egy törvénybe kerültek a közvetlen demokráciára vonatkozó legfontosabb törvényi szabályok. Így ismét egyazon jogszabályban foglalnak helyet az országos és a helyi népszavazás legfontosabb normái (az 1989-es népszavazási törvény eredetileg a helyi népszavazás szabályait is tartalmazta, de ezek 1990-ben átkerültek az önkormányzati törvénybe). Az új Nsztv. ezen túlmenően számos, korábban a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben (a továbbiakban: régi Ve.) található részletszabályt is tartalmaz. A törvényből jól kiérezhető az a törekvés is, hogy az országos és a helyi népszavazási eljárás egységes logika szerint folyjék le. Ez még a hatásköri szabályok módosulásában is tetten érhető: míg korábban a helyi kezdeményezések hitelesítéséről a helyi választási iroda vezetője döntött [a régi Ve. 133. § (2) bekezdése szerint], addig az új Nsztv. erre a helyi választási bizottságot hatalmazza fel (ahogy az országos kezdeményezések hitelesítéséről is a Nemzeti Választási Bizottság – a továbbiakban: NVB – határoz) [41. § (1)].

Az új Nsztv. IV. fejezetébe átkerültek az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos, korábban a régi Ve-ben szereplő<sup>11</sup> eljárási szabályok is, amelyek az Európai Parlament és a Tanács polgári kezdeményezéséről szóló 211/2011/EU rendelete miatt váltak szükségessé.

Számos eljárási kérdés ugyanakkor továbbra is a választási eljárásról szóló új törvényben (2013. évi XXXVI. törvény, új Ve.) nyer rendezést, amelynek általános részét (I–XII. fejezet) maga az új Nsztv. rendeli főszabályként alkalmazni [1. § (1)]. Így népszavazás lebonyolításának részletes előírásain túl a választási törvényben található például a kampányra vonatkozó szabályok többsége is.

### **1.2.2. A komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrése**

Az új Nsztv. két eszközzel igyekszik elejét venni annak, hogy komolytalan népszavazási kezdeményezések tömege hátráltassa a hatóságok munkáját. Az egyik a kezdeményezéshez előírt legalább húsz, de legfeljebb harminc aláírás, amelyet a kezdeményezőnek a hitelesítési eljárás megindításakor be kell nyújtania az NVB-hez [4. § (1)]. Ez az új előírás az országos kezdeményezésekre vonatkozik, helyi népszavazásnál nem érvényesül ilyen követelmény.

---

<sup>10</sup> Ilyenek: 69. § [vö. Alaptörvény IX. cikk (3)]; 79. § (3) bek., 98. §, 101. § (3) bek. [vö. Alaptörvény 24. cikk (9)]; 99. § [vö. Alaptörvény XXIX. cikk (3)]; 102. § f) pont [Alaptörvény 2. cikk (1) bek. és 35. § (1) bek.]. Lásd az új Nsztv. összegző 95. §-át, valamint az Alaptörvény elfogadását követően benyújtott, illetőleg elfogadott sarkalatos törvényekről szóló összefoglalót: <http://www.parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/benyujtott.htm#00> (megjelenítés: 2014.04.11.).

<sup>11</sup> Lásd a régi Ve. XVI/A. fejezetét (148/B. §), amelyet a 2011. évi CCI. törvény 145. § (8) bekezdése iktatott be 2012. január 1-jén kezdődő hatállyal.



A másik, mind országos, mind helyi szinten érvényesülő eszköz egy pótlólagos előzetes szűrő a hitelesítési eljárás előtt: a benyújtott kezdeményezést a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) elnöke – helyi kezdeményezésnél a helyi választási iroda vezetője – előzetesen megvizsgálja, s ha az nem felel meg a jogszabályi követelményeknek, öt napon belül elutasítja, s nem terjeszti az NVB, illetve a helyi választási bizottság elé. Ilyen elutasításra indokot adhat az új Nsztv. szerint az is, ha a kezdeményezés a „népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes”. A kezdeményezés ilyen előzetes elutasítása ellen jogorvoslatnak nincs helye, de az ismételten benyújtható, s ez esetben már a választási bizottság napirendjére kell tűzni [10. § (1)–(2); 40. § (1)–(2)].

Említést érdemel, hogy az új Nsztv. – országos népszavazási kezdeményezés esetén – érdemi vizsgálat nélkül visszautasítani rendeli a szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmazó kérdést [12. §]; de helyi kezdeményezésekre nézve is előírás, hogy ilyen kifejezést a javasolt kérdés nem tartalmazhat [39. § (2)].

### **1.2.3. Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése**

Az új Nsztv. azonos tárgyú kezdeményezésnek tekinti azokat, amelyek részben vagy egészben azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre, illetve a képviselőtestületre [8. § (3); 38. § (3)]. Az azonos tárgyú kezdeményezések közül a „*qui prior tempore*” elvet segítségül hívva a korábban benyújtottat kell előnyben részesíteni. Az elsőként benyújtott kérdés egészen addig védettséget élvez, ameddig a népszavazási eljárás véglegesen „el nem akad” (például a választási bizottság megtagadja a hitelesítést; nem sikerül határidőre összegyűjteni az előírt számú aláírást), de végső soron – érvényes és eredményes népszavazás esetén – a népszavazási döntés három éves kötőerejének lejártáig. Az új szabályok a korábbi Nsztv. (1998. évi III. törvény) hasonló rendelkezéseit (12. §) részletezik, illetve pontosítják.

### **1.2.4. A népszavazási kezdeményezés visszavonása**

Új elem a törvényben, hogy választópolgári népszavazási kezdeményezés esetén a szervező az aláírásgyűjtő ívek benyújtásáig visszavonhatja a kezdeményezést; a köztársasági elnök és a Kormány pedig az általa indított kezdeményezést egészen a népszavazás elrendeléséig visszavonhatja [20. §; 26. §].

### **1.2.5. Jogorvoslati rend**

Az eddigiekhez képest három fő, a processzust egyszerűsíteni, illetve gyorsítani hivatott újdonság érdemel említést: (1) a választási bizottságnak a kezdeményezés hitelesítésével kapcsolatos határozatával szemben az AB helyett immár a Kúriához – helyi kezdeményezés esetén a törvényszékhez – lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel, (2) s az új Nsztv. a bírósági felülvizsgálatra eljárási határidőt is megállapít, amely a Kúria esetében 90, a törvényszék esetében pedig 30 nap. (Az AB korábban e tekintetben nem volt határidőhöz kötve.) Szintén fontos novum, hogy (3) a bíróság immár meg is változtathatja a választási bizottság hitelesítésre vonatkozó döntését, tehát nem kerül sor ismételt első fokú eljárásra egy kasszatórius döntés után [30. § (1); 57. § (3)]. Ez utóbbi alól kivételt csak az az eset jelent, amikor az NVB az országos népszavazási kezdeményezést annak szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató tartalma miatt utasította vissza; ilyenkor a Kúria az

esetleges felülvizsgálati kérelemre vagy helybenhagyja az elsőfokú határozatot, vagy új eljárásra utasítja az NVB-t, mindezt 30 napos határidőben [30. § (2)].

Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozatának felülvizsgálatára továbbra is az AB jogosult, bárkinek az indítványára. Érdemi vizsgálatot azonban az AB csak akkor folytat le, ha a hitelesítés és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás állt be, amelyet sem az NVB, sem a Kúria nem vehetett figyelembe, holott a döntésre az új körülmény hatással lehetett volna. Tipikusan a szabályozási környezet időközbeni olyan megváltozása minősülhet új körülménynek, amely az iniciatíva értelmét megkérdőjelezi. A kérdés tartamával vagy a hitelesítéssel kapcsolatos alkotmányossági aggályt az AB ilyenkor már nem vizsgál [2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 33. §]. Ezzel lényegében hasonló szabályozást tartalmaz az új Nsztv. a helyi népszavazási kezdeményezések kapcsán, ahol hasonló ügyekben a törvényszék jár el [58. §]. Mind az AB, mind a törvényszék kasszatórius jogkörrel rendelkezik, tehát a felülvizsgálati fórum alkotmány- vagy törvénysértés megállapítása esetén új eljárásra kötelezi az Országgyűlést, illetve a képviselőtestületet.

### **1.2.6. Határidők**

Az új Nsztv. a népszavazási eljárás legtöbb aktusára napokban megállapított határidőt szab; egyedül a népszavazási döntés kötőereje van években meghatározva (az érvényes és eredményes országos népszavazási döntés három évig, a helyi népszavazási döntés egy évig rendelkezik kötőerővel, a népszavazás napjától, vagy – ha a népszavazás jogalkotási kötelezettséget keletkeztetett – az új jogszabály kihirdetése napjától). Fontos, fentebb már említett újdonság a hitelesítési döntéssel kapcsolatos bírósági felülvizsgálat határidőhöz kötése (Kúria: 90 nap, törvényszék: 30 nap).

### **1.2.7. Egyéb újdonságok, a teljesség igénye nélkül**

Az aláírásgyűjtő íven az új Nsztv. szerint már nem kell feltüntetni az aláíró választópolgár lakcímét [ezt a régi Ve. 118. § (4) bekezdése még előírta], fel kell viszont tüntetni anyja nevét, ami új követelmény [új Nsztv. 15. § (2)]. Továbbra is kötelező tartalmi elem a név, a személyi azonosító és a sajátkezű aláírás. Ha ugyanazon választópolgár többször is aláírta ugyanazt a kezdeményezést, aláírásai nem mind számítanak érvénytelennek, csak a második és esetleges további aláírások nem vehetők figyelembe [15. § (3)].

Az aláírást gyűjtő személynek immár nemcsak aláírásával kell ellátnia az ívet, hanem fel kell tüntetnie nevét és személyi azonosítóját is [15. § (4)].

Míg az aláírások számát a régi Ve. szerint főszabályként statisztikai és matematikai módszerrel kellett ellenőrizni [119. § (1)], addig az új Nsztv. immár tételes, az aláírásgyűjtő ív adatainak a központi névjegyzék adataival való összevetésével történő ellenőrzést ír elő [21. §; 49. § (3)], országos kezdeményezésnél a korábbi 45-ről 60 napra hosszabbított határidőben.

## 2. A változtatások oka, célja

### 2.1. Az Alaptörvény által bevezetett változtatások oka, célja

A népszavazással kapcsolatos alkotmányos szabályozás módosításának indokairól az alkotmányozás folyamatában viszonylag kevés derült ki. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottságának Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló határozati javaslatában<sup>12</sup> az alapvető rendelkezések között már szerepelt egy utalás a „nemzet” hatalmának közvetlen gyakorlása kivételességére (1. pont), a törvényhozó hatalomról szóló részben pedig ugyanez a dokumentum előírta, hogy az új alkotmányban – „az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését beépítve” – kizárt tárgykörként szerepeljen az alkotmány módosítása. A javaslat más módosításról nem ejtett szót, az országos népszavazásnál az ügydöntő mellett továbbra is fenntartandóként említette a véleménynyilvánító népszavazást, utalt a népi kezdeményezésre, és a témakör részletes szabályozását sarkalatos törvényre kívánta bízni (10. pont). Ugyanezeket megismételte az új alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat.

Így aztán meglepőnek tekinthető, hogy Magyarország Alaptörvényének az Országgyűlés Hivatalánál 2011. március 14-én – pont egy héttel az említett OGY határozat elfogadását követően – érkezett tervezete az akkor hatályos szabályokhoz képest jelentős, a fent (1.1.) már összefoglalt módosításokat tartalmazott, s azokat utóbb az Országgyűlés el is fogadta. A változtatások indokait illetően kormánypárti politikusok (utólagos) megnyilatkozásaiból lehet támpontokat meríteni.

#### 2.1.1. Részvételi kvórum

A legnagyobb horderejű változás, az 50%+1-es részvételi kvórum újra bevezetése kapcsán Gulyás Gergely, az Alkotmány-előkészítő bizottság alelnöke egy rádióinterjúban utalt arra, hogy a 25%-os jóváhagyási kvórum bevezetésére 1997-ben pusztán a küszöbön álló NATO-népszavazás sikere érdekében került sor, ugyanakkor úgy vélte, hogy ha a választópolgárok a népképviselő hatalmát, amely a közvetlen hatalomgyakorláshoz képest elsődleges, népszavazás keretében visszaveszik, akkor indokolt, hogy legalább minden második jogosult vegyen részt a szavazáson.<sup>13</sup> Nem sokkal később Szájer József, a Nemzeti Konzultációs Testület elnöke, szintén egy interjúban kifejtette, hogy az emberek akaratát figyelmen kívül hagyó diktatúrát közvetlenül követő időben nagy szerepe volt a népszavazásnak, utóbb azonban csökkent a jelentősége, s nem is igazán illik a képviselői parlamentáris demokrácia rendszerébe. Funkciója igazából az, hogy ha bizonyos kérdésekben nagyra nő a társadalom ellenállása a kormányzat intézkedéseivel szemben, akkor ezek véghezvitelét népszavazással meg lehessen akadályozni. Ő is utalt azonban arra, hogy a

---

<sup>12</sup> H/2057, benyújtva 2010. december 20. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (megjelenítés: 2014.04.15.).

<sup>13</sup> „Visszatérnénk valóban a NATO-népszavazás kedvéért leszállított érvényességi küszöbhez, ami '90 és '97 között fennállt, tehát ez azt jelenti, hogy miután az elsődleges hatalomgyakorlási forma az a közvetett hatalomgyakorlás, tehát az országgyűlési választásokon a nép a hatalmat a parlamenti képviselőkre átruházza, és ettől egy kivételes hatalomgyakorlási forma a népszavazás, amivel természetesen a nép élhet, visszaveheti ezt a hatalmat, de ebben az esetben szerintem indokolt és elvárható az, hogy legalább minden második választópolgár vegyen részt a szavazáson.” Gulyás Gergely, InfoRádió, Aréna, 2011. április 1.

népakarathoz ilyenkor a választásokhoz hasonlóan magas részvételi arány mellett kell megnyilvánulnia.<sup>14</sup>

2011 novemberében, az új Nsztv. általános vitája során Salamon László, az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának korábbi elnöke, vezérszónoki felszólalásában<sup>15</sup> „a közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonyának újragondolásáról” beszélt, s e viszony „erőteljes eltorzításának” nevezte az 1997-ben bekövetkezett változtatást, amely „lehetővé tette, hogy a választópolgár kisebbsége felülbírálhassa az Országgyűlés döntését”. Álláspontja szerint „az országos népszavazás nem más, mint az Országgyűlés hatáskörének nép általi elvonása”, a képviseleti demokrácia működésének felülbírlata, ezért tekinthető indokoltnak az, hogy „az új Alaptörvény az Országgyűlés hatáskörének elvonását a választópolgárok többségének akaratához köti”, s hogy „az országos népszavazás érvényességéhez a választópolgárok több mint felének érvényes szavazatában testet öltő részvétele szükséges”. Úgy vélte továbbá, hogy „[a] kétféle hatalomgyakorlás viszonyának ilyenkénti rendezése nemcsak a demokrácia rendeltetésszerű működését biztosítja, hanem erősíti a népszavazás társadalmi-politikai súlyát és egyben komolyságát is.”

### **2.1.2. A véleménynyilvánító népszavazás eltörlése**

Szintén a közvetlen demokratikus döntéshozatal súlyát és komolyságát hozta fel érvként Salamon László a véleménynyilvánító népszavazás megszüntetése mellett. „Mi ez év tavaszán úgy gondoltuk, hogy amennyiben a népakarat nyilvánítására sor kerül, az a helyénvaló, hogy az mindig legyen kötelező érvényű.”<sup>16</sup> Gulyás Gergely pedig az említett interjúban utalt arra, hogy a részvételi kvórumot el nem érő népszavazás tekinthető véleménynyilvánítónak is.

### **2.1.3. Kizárt tárgykörök**

Az alkotmányreferendum tiltása kapcsán Szájer József általánosságban a képviseleti hatalomgyakorlás elsődlegességére hivatkozott, ugyanakkor indokként felhozta „az elmúlt húsz év alkotmánybíróvási döntéseit” is, amelyeket az Alaptörvény lényegében átültet a tételes jog nyelvére. Kifejtette továbbá, hogy az alkotmány túl bonyolult kérdés ahhoz, hogy annak rendszerét népszavazások, esetleg populista kampányok révén felforgassák.<sup>17</sup> Konkrét határozatot nem említve az alkotmány már fentebb említett szabályozási elvei és a 9/2011. (III. 9.) OGY határozat is az AB értelmezésére utaltak az általános tilalommal összefüggésben. Ugyanezt ismételte Salamon László is már említett vezérszónoki felszólalásában. Hozzátette azt is, hogy a „választási törvények népszavazás alóli kivételét pedig nézetünk szerint az alkotmánymódosítással kapcsolatos tilalomhoz hasonlóan az a megfontolás alapozta meg, amely a választási rendszerek bonyolult működésének és az

---

<sup>14</sup> „A legfontosabb érv az mégiscsak az, hogy ha vannak egy társadalomban olyan ügyek, és a szociális népszavazás idején volt, és nemcsak a konkrét vizitdíj és az akkor fölmerülő konkrét kérdések, hanem az egész kormánnyal, az egész kormánynak legitimitásával voltak kérdések, ott egy általános népakarat fejeződött ki népszavazáson keresztül ilyen masszívan, olyan módon, mint ami egy választáson fejeződött volna ki, hiszen nagyon magas részvétel volt, magas arányban döntöttek a polgárok az egyik irányban ezeknek a rájuk oktrojált, erőltetett reformoknak a megsemmisítése irányában. Hogyha egy ilyen erős népakarat van, akkor kell legyen a képviseleti [közvetlen] demokráciának egy lehetősége, egy forrása. [...] [V]annak olyan kérdések, amelyekben viszont, hogyha egy társadalomban nagyon nagy az ellenállás, azt azért mégse lehessen átvinni a társadalomnak az akaratával szemben...” Szájer József, InfoRádió, aréna, 2011. április 18.

<sup>15</sup> 2011. november 2. (127. ülésnap), 283. felszólalás.

<sup>16</sup> Uott.

<sup>17</sup> Szájer József, idézett interjú.

alkotmányos politikai rendszerekkel való összefüggéseinek dilemmáit nem tartotta igennel vagy nemmel megválaszolható kérdésekre redukálhatónak”.

#### **2.1.4. Az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezési jogának eltörlése**

Erre nézve szintén Salamon László felszólalása szolgál támpontokkal: ezek szerint a korábbi szabályozás által a képviselők harmadának biztosított kezdeményezési jog „abszolút funkciótlan volt”, a gyakorlatban ilyen eset nem is fordult elő, már csak azért sem, mert a kezdeményezésről való döntés úgyszólván csak többségi határozattal történhetett volna, így az ellenzéki javaslatnak a kormánypárti frakciók könnyűszerrel gátat vethettek volna.

## **2.2. Az új Nsztv. által bevezetett változtatások oka, célja**

A törvény általános indokolása az Alaptörvény újításai mellett az AB két határozatára hivatkozik, amelyek az új szabályozás kialakításánál kiindulópontként szolgáltak.

A 23/2005. (VI. 17.) AB határozat – a jogbiztonság elve és a jogorvoslathoz való jog alapján – megsemmisítette a régi Ve. 77. § (3) bekezdését és 78. § (1) bekezdését, amelyek a választási bizottság sérelmezett döntése elleni kifogás benyújtásának helyét és határidejét, a kifogásnak a választási bizottság által a felettes fórumhoz (választási bizottsághoz, illetve bírósághoz) történő felterjesztését és a felülvizsgálati fórum döntési határidejét szabályozták. Az AB ezen túlmenően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg annak kapcsán, hogy a jogalkotó nem megfelelően szabályozta a népszavazás lebonyolításával összefüggő, a választójogi általános szabályoktól eltérő jogorvoslati határidőket és felhívta az Országgyűlést, hogy e mulasztását 2005. december 31-ig pótolja. Ezen AB határozatnak tudható be, hogy az új Nsztv. az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslatok benyújtására és elbírálására vonatkozó határidőket öt napra emelte [28. § (1); 56. § (1)].

A 100/2007. (XII. 6.) AB határozat a versengő népszavazási kezdeményezések kapcsán, szintén a jogbiztonság követelménye alapján, állapított meg mulasztásos alkotmányellenességet, mivel a jogalkotó nem fogadott el megfelelő szabályokat arra az esetre, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően újabb kezdeményezést nyújtanak be ugyanazon tartalmú kérdésben. Az AB 2008. március 31-ig adott határidőt a mulasztás pótlására, jelezve, hogy az adott problémával összefüggésben a hitelesítési eljárás szabályozásának teljes felülvizsgálatát látja szükségesnek. A határozat szerint a törvényalkotónak egyértelműen meg kell határoznia, hogy mi számít azonos tartalmú kérdésnek, s azt is, hogy miként kell eljárni azonos tárgyú, de ellentétesen megfogalmazott kérdések esetén. A taláros testület felhívta az Országgyűlést arra is, hogy szabályozza a népszavazási kezdeményezés visszavonhatóságának kérdéskörét, valamint a „nyilvánvalóan »komolytalan«, a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes” kezdeményezések problémáját. Közismert, hogy a népszavazási kezdeményezések számának ugrásszerű emelkedése 2007-től kezdve milyen nehéz feladat elé állította az Országos Választási Bizottságot és – az OVB határozatai elleni kifogások révén – az AB-t. Míg 2002 és 2006 között a kezdeményezések száma 9 és 47 között mozgott, 2007-ben már 412 népszavazási és népi kezdeményezést elbírálása hárult az OVB-re. A „népszavazási cunami”<sup>18</sup> bekövetkezte, vagy ahogy Paczolay Péter, az AB elnöke egy interjúban nevezte, a

<sup>18</sup> Szigeti Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. Magyarország Politikai Évkönyve 20 (2007) 236.

„szunnyadó akna” felrobbanása,<sup>19</sup> valóban tarthatatlan helyzetet eredményezett, tekintettel a komolytalan iniciatívák elharapózására.<sup>20</sup>

Az AB azonban még ennél is továbbment, midőn említett határozatában kimondta, hogy „indokoltnak látja a népszavazás alkotmányos jogintézményére vonatkozó hatályos joganyag teljes körű felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog érvényesülését biztosítani hivatott szabályozás teljes körűen és a jogállamiság (jobbiztonság) alkotmányos követelményének megfelelően biztosítsa az alkotmányos alapjog érvényesülését”.

Az új Nsztv-nek a hitelesítési eljárásra vonatkozó újításai (komolytalan kezdeményezések „kiszűrése”, versengő kezdeményezések kezelésének szabályai, a kezdeményezés visszavonására vonatkozó előírások) ezen AB határozatra vezethetők vissza, sőt, végső soron az átfogó revízió (új törvény) is magyarázható az AB imént idézett iránymutatásával.

Ami a hitelesítési döntéssel kapcsolatos, az AB-tól elvett és a Kúriára telepített felülbírálati jogot illeti, ennek indokaként az új Nsztv. vitájában elhangzott, hogy erre vonatkozó igény épp az AB részéről fogalmazódott meg, s az új szabályozás ennek kíván eleget tenni.<sup>21</sup>

### **2.3. Egyéb (nem hangoztatott) célok, indokok**

Az Alaptörvénybe iktatott módosított népszavazási szabályok, különösen a részvételi kvórum újra bevezetése és az alkotmányreferendum abszolút tiltása összességükben az intézmény magyar politikai rendszerben betöltött jelentősége korlátozásának irányába mutatnak. Bár olyan hivatalos vagy félhivatalos indokolás, amely ezt nyíltan kimondta volna, nem ismeretes, feltételezhető, hogy a népjogok hatásterületének szűkítése a változtatások ki nem mondott célja volt.

Az új Nsztv. esetében az újdonságok indokai és céljai jobban dokumentáltak, s a végül törvénybe iktatott szabályok nem utalnak olyan „hátsó szándéokra”, amely rejtve maradt volna.

## **3. A célok elérése érdekében hatékonyak-e a választott új szabályok?**

### **3.1. Az Alaptörvény által bevezetett módosítások hatékonysága**

#### **3.1.1. Részvételi kvórum**

Ennek kapcsán a fent idézett kormánypárti politikusok (1) a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, (2) a népképviselési és a közvetlen demokratikus döntéshozatal között „erőteljesen eltorzított” viszony kiigazítására, (3) a népszavazásnak tulajdonított azon funkcióra, hogy a társadalom által erőteljesen ellenzett kormányzati

---

<sup>19</sup> Krug Emília: Szunnyadó akna. A népszavazás szellemét nem az Alkotmánybíróság szabadította ki a palackból. Paczolay Péter az alkotmányos aktivizmusról. 168 Óra Online, 2008. július 4. <http://m.168ora.hu/itthon/a-nepszavazas-szellemet-nem-az-alkotmanybirosag-szabadította-ki-a-palackból-21823.html> (megjelenítés: 2014.04.14.).

<sup>20</sup> A példából szép gyűjteményt hoz Szigeti: i. m. 251–252.

<sup>21</sup> Salamon László, uott.

intézkedések megakadályozására módot nyújtson, valamint (4) a népszavazás „társadalmi-politikai súlyának és komolyságának” megerősítésére hivatkoztak. Kétségtelen, hogy az 50%+1-es részvételi kvórum újra bevezetése nagy valószínűséggel még kivételesebbé teszi az effektív közvetlen hatalomgyakorlást, mivel az érvényes népszavazás esélye így jelentősen csökken. A népképviselői és a közvetlen hatalomgyakorlás viszonyára is kihat a módosítás, az előbbit erősítve az utóbbi rovására. A népszavazás azon funkcióját, hogy a nagy elutasítást kiváltó kormányzati intézkedéseknek gátat szabjon, abban az értelemben támogatja, hogy a módosítás nyomán e célra tényleg csak azon ügyekben tűnik megfelelő eszköznek a referendum, amelyek „igen jelentős” elutasítással találkoznak, vagy amely ügyek alkalmasak arra, hogy egy kormányzattal vagy kormánypolitikával szembeni komoly és tömeges felháborodást közös mederbe tereljének. Kevésbé jelentős társadalmi elutasítás esetén ugyanis csekélyebb a valószínűsége annak, hogy a kezdeményezéssel, még ha többségre számíthat is, a választópolgárok több mint felét mozgósítani lehet. Ha tehát ezen indokokat, illetve az ezekből fakadó célokat vesszük alapul, akkor mondhatjuk, hogy a kvórum új szabályozása megfelel e céloknak. A (4)-es számmal jelzett cél esetében lehetnek csak aggályaink, mivel a magasabb részvételi küszöb miatt valószínűsíthető több érvénytelen népszavazás inkább aláássa az intézmény súlyába és komolyságába vetett hitet, s nem a népszavazásnak, mint jogintézménynek, hanem csak azon kevés és kivételes konkrét népszavazási döntésnek fog nagyobb nyomatókat adni, amelyek esetében valahogy mégis sikerült átlépni a felemelt küszöböt.

### **3.1.2. A véleménynyilvánító népszavazás eltörlése**

A „ha már komoly dolog a népszavazás, akkor legyen mindig kötelező az eredménye” megfontolásra építő indokolás, illetve „a részvételi küszöböt el nem érő népi akaratnyilvánítás felfogható vélemény-nyilvánító népszavazásnak” gondolatmenetre hivatkozó okfejtés mögött az a megfontolás húzódik, hogy a konzultatív népszavazás valójában nem rendelkezik igazi funkcióval, így törlendő alkotmányos intézményeink közül. Az elmúlt huszonöt évben tényleg egyszer sem került sor gyakorlati alkalmazására, így ha jelentőség nélküli eszközöket nem akarunk látni az új Alaptörvényben, akkor kiiktatása célszerűnek tűnik.

### **3.1.3. Kizárt tárgykörök**

Az alkotmányreferendum tilalma kapcsán mind a politikusi megnyilatkozások, mind az említett dokumentumok az AB gyakorlatára hivatkoznak, s azt sugallják, hogy valójában e gyakorlat tételes jogba való átültetéséről van szó. Elhangoztak olyan megokolások is, amelyek az alkotmány – ill. a választójogi szabályok – komplex, így népszavazási döntésre alkalmatlan voltára utaltak.

E tekintetben azonban a kiindulópont – legalábbis részben – téves, s így a hangoztatott cél (az AB gyakorlatának átültetése) is az. Az AB ugyanis nem általában mindenfajta alkotmányreferendumot nyilvánított alkotmányellenesnek, hanem csak azt mondta ki, hogy „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”. Rögtön hozzátette azonban azt is, hogy „[a]z Országgyűlés által elfogadott alkotmány módosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető.”<sup>22</sup> Az Alaptörvény tehát, ha valóban az alkotmánybírói gyakorlatnak való megfelelés volt a cél, akkor túllő azon, mikor kizárja azt is, hogy az Országgyűlés saját elhatározása vagy kormányzati, esetleg

<sup>22</sup> 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

köztársasági elnöki kezdeményezés alapján referendumra bocsássa az általa elfogadott alkotmánymódosítást.

A téma (akár az alkotmány, akár a választójogi szabályok) túlzott bonyolultságára, összetettségére való hivatkozásnak is elsősorban alulról jövő, egyes részletek módosítására irányuló kezdeményezésnél lehet csak némi alapja, a népképviselő által szakszerűen kidolgozott módosítások utólagos népszavazásra bocsátására ez az érv nehezen alkalmazható. Az alkotmányreferendumok történetileg és jelenkorban is viszonylag széles elterjedtsége, s gyakran kötelező volta is viszonylagossá teszi ezt az érvelést.

Mindenesetre tény, hogy az új szabályozás teljesen elsáncolja az Alaptörvényt (és a választójogi szabályokat) mindenfajta közvetlen népi hatalomgyakorlás elől, s ebben az értelemben „hatékony”-nak tekinthető.

### **3.1.4. Az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezési jogának eltörlése**

Erre nézve szintén a „funkciótlanság” kifogását lehetett hallani,<sup>23</sup> hogy ti. nem került sor egyetlen esetben sem olyan népszavazásra, amikor azt a parlamenti kisebbség kezdeményezte volna, mivel a képviselők többsége úgymint elutasította volna, s elutasítaná a jövőben is. Ebből adódik tehát, hogy a gyakorlati jelentőséggel nem rendelkező intézményt ki kell iktatni az alkotmányos rendből, ami az Alaptörvény révén meg is történt.

A célon azonban a végül elfogadott szabályozás jócskán túllő. Az Alaptörvény ugyanis nem egyszerűen azt zárja ki, hogy a képviselők legalább egyharmada népszavazási kezdeményezéssel éljen, hanem azt, hogy egyáltalán az Országgyűlés népszavazást kezdeményezzen: referendumot csak a köztársasági elnök, a Kormány, illetve legalább 100.000 választópolgár javaslatára rendelhet el. Itt tehát végül a „funkciótlan intézmény” (parlamenti kisebbség által kezdeményezett, de a többség által elutasított népszavazás) mellett a referendum eredeti értelmét (re-ferre = visszavinni, visszaadni) kifejező lehetőséget is sikerült kigyomlálni, azt ti., hogy a parlament a (végleges) döntés jogát valamely – akár általánosan megfogalmazott, akár már kidolgozott törvényjavaslatban testet öltő – kérdésben saját elhatározása alapján visszaadja a választópolgárok közösségének.

## **3.2. Az új Nsztv. által bevezetett változtatások hatékonysága**

### **3.2.1. A komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrése**

A kezdeményezés minimum 20 támogató aláíráshoz kötése ésszerű megoldásnak tűnik a „hirtelen felindulásból” vagy „magányos harcosok” által benyújtott komolytalan kezdeményezésekkel szemben. A külföldi gyakorlatban ennél jóval magasabb indítványozási kvórumok is ismeretesek.<sup>24</sup> Nyilván abszolút garanciát ez a szabályozás sem jelent, de alkalmas lehet azon cél elérésére, hogy a komolytalan kezdeményezések száma érdemben csökkenjen.

---

<sup>23</sup> Lásd Salamon László fentebb hivatkozott országgyűlési felszólalását.

<sup>24</sup> Egyes német tartományokban többezres, vagy akár több tízezres ún. „Antragsquorum” van érvényben: pl. Észak-Rajna–Vesztfália népszavazási törvénye 3.000 aláírást követel meg [Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volkbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG), 7. § (1) bek.], a bajor választási és népszavazási törvény 25.000-et [Gesetz über Landtagswahl, Volkbegehren und Volksentscheid – Landeswahlgesetz (LWG), 63. § (1) bek.].



Az NVI elnökének, illetve a helyi választási iroda vezetőjének fent említett előzetes elutasító hatásköre valójában – miként a törvény parlamenti vitájában el is hangzott<sup>25</sup> – nem a rosszhiszemű kezdeményező ellen nyújt védelmet, erre nézve igazából csak késleltető hatása van (változatlan formában újra benyújthatja a kezdeményezést és azt immár a választási bizottság elé kell terjeszteni), hanem arra szolgál, hogy a jóhiszemű szervező figyelmét minél hamarabb hívja fel a kezdeményezés hiányosságaira. Valószínűsíthető azonban, hogy ez az eszköz is hozzájárul a komolytalan kezdeményezések visszaszorításához, hiszen jó esély van arra, hogy nem minden, előzetesen elutasított kezdeményezést nyújtanak be újra változatlan formában.

### **3.2.2. Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése**

Az új Nsztv. a lehetőségekhez képest igyekszik eleget tenni az említett 100/2007. (XII. 6.) AB határozatban előírt szabályozási kötelezettségnek, tehát tiszta helyzetet teremteni a versengő iniciatívák mikénti kezelése kapcsán. Ugyanakkor nyilván fel fog vetni értelmezési problémákat az a kérdés, hogy melyek tekintendők olyan kezdeményezéseknek, amelyek eredményes népszavazás esetén részben vagy egészben azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre.

### **3.2.3. A népszavazási kezdeményezés visszavonása**

Ennek kapcsán az említett AB határozat a szabályozási követelményen túl nem szolgáltat konkrét támponttal. Bizonyos szempontból védhető az a megoldás, hogy a köztársasági elnök és a Kormány egészen a népszavazás elrendeléséig ura marad az általa jegyzett kezdeményezésnek, míg az „alulról jövő” népszavazás szervezője csak az összegyűjtött aláírások benyújtásáig, hiszen onnantól a kezdeményezés nem pusztán a szervező ügye, hanem jelentős választópolgári akarat áll már mögötte.

A törvény vitájában ellenzéki részről felmerült ugyanakkor,<sup>26</sup> hogy az azonos tárgyú kezdeményezések kiszűrése és a Kormányra, illetve a köztársasági elnökre nézve későbbi visszavonhatósági határidő kaput nyithat egy olyan kormányzati praktika előtt, amely várható, de kellemetlen „alulról jövő” iniciatívákat az adott témában előre benyújtott „felülről jövő” kezdeményezéssel, majd annak a népszavazás elrendelése előtti visszavonásával hiúsít meg. Ennek lehetőségét az új Nsztv. nem zárja ki. Kérdéses azonban, hogy mennyire láthatók előre a kormányzat szempontjából kellemetlen népszavazási kezdeményezések, s okkal feltételezhető az is, hogy az említett visszaélészerű gyakorlatnak volnának politikai kockázatai is.

### **3.2.4. Jogorvoslati rend**

Itt a leglényegesebb újdonság a hitelesítési döntéssel szembeni jogorvoslatok Kúria elé terelése, egyúttal a reformatórius döntés lehetővé tétele. A cél az AB tehermentesítése és a hitelesítési eljárás lerövidítése volt. Az szabályozás kétségkívül jelentős lépés ebbe az irányba. Egy ponton azonban nyitva maradt egy kapu az AB-nak a hitelesítési folyamatba való „visszacsatolására”. A Kúria döntésével szemben ugyanis az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasznak lehet helye, ha a sérelmezett döntés az érintett személy vagy szervezet Alaptörvényben biztosított jogát csorbítja. Volt is

<sup>25</sup> Szabó Erika, a KIM államtitkára beszélt erről az új Nsztv. általános vitáján 2011. november 2-án (127. ülésnap).

<sup>26</sup> Steiner Pál, MSZP, uott.

már példa arra, hogy a kezdeményező a Kúriának a népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott elutasító határozatát az AB előtt támadta meg. A taláros testület az adott esetben azzal „szabadult meg” az ügytől, hogy a panaszos – bár beadványában a támadott határozatot több szempontból is az Alaptörvénybe ütközőnek tartotta – nem jelölte meg azt az alapvető jogát, amelyet a Kúria határozata megsértette volna. A konkrét AB végzés<sup>27</sup> azonban nem zárja ki a jövőre nézve annak lehetőségét, hogy a jövőben más indítványozók alapjogsérelemre – például a népszavazáson való részvétel jogának [Alaptörvény XIII. cikk (7)] sérelmére – hivatkozva forduljanak az AB-hoz a számukra kedvezőtlen kúriai döntéssel szemben. Ha az ilyen panaszokat az AB végül befogadja, akkor könnyen gyakorlattá válhat, hogy a hitelesítésről szóló döntéshozatalba a korábbi kettő helyett három, a választási iroda előzetes elutasítási lehetőségét is beleértve négy hatóság is bekapcsolódjon, ami azonban a népszavazási processzus jelentős elhúzódtását eredményezheti. A másik oldalon ugyanakkor komoly problémákhoz vezethet, ha a Kúria és az AB alkotmányértelmezése közötti diszkrépanciák feloldás nélkül maradnak. Ebből a szempontból a hitelesítési eljárással kapcsolatos jogorvoslatok Kúriára telepítése nem biztos, hogy a legjobb választás.

Mindent egybevetve azonban megállapítható, hogy az új Nsztv. – az Alaptörvény keretei között – olyan szabályokat állapít meg, amelyek a kitűzött célok eléréséhez, az AB által megállapított szabályozási hiányosságok és az azokból fakadó jogbizonytalanság megszüntetéséhez közelebb visznek.

## **4. Az új szabályok nemzetközi és uniós kötelezettségeinkkel, valamint az Alaptörvénnyel való összhangja**

A közvetlen demokratikus intézmények törvénybe iktatására, struktúrájára nézve lényegében nem található kötelező jellegű iránymutatás nemzetközi szervezetek részéről. Kivételt az európai polgári kezdeményezés uniós szabályai jelentenek, de létezik általánosabb jellegű ajánlás is, amelyet az Európa Tanács Demokratikus Választások Tanácsa (Council for Democratic Elections) dolgozott ki a Velencei Bizottság (European Commission for Democracy through Law) közreműködésével. Ez utóbbi dokumentum ugyan nem rendelkezik kötelező erővel, érdemes azonban hazai szabályainkat röviden összevetni vele.

### **4.1. Code of Good Practice on Referendums (Európa Tanács, 2007)<sup>28</sup>**

Az ajánlás viszonylag részletes szabályokat állapít meg a népszavazási eljárások tekintetében az általános, egyenlő és szabad szavazás jogától a kampányon és az eljárási garanciákon át egészen a népszavazási kvórumok és kötőerő kérdésköréig, s a javasolt megoldásokhoz indokokat is felsorakoztat egy csatolt magyarázó memorandumban. Anélkül, hogy minden részletre kitérnénk, lássunk pusztán néhány, említésre méltó ajánlást, először olyanokat,

---

<sup>27</sup> 3003/2014. (I. 31.) AB végzés, a Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozatával szemben benyújtott panaszról.

<sup>28</sup> CDL-AD(2007)008 (Strasbourg, 19 March 2007): <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29008-e> (megjelenítés: 2014.04.29.).

amelyekkel az új Alaptörvény, aztán olyanokat, amelyekkel az új Nsztv. szabályai nem állnak teljes összhangban.

#### 4.1.1. A népszavazás szabályainak referendumra bocsátása

Meglepő lehet, de az ajánlás tanácsosnak tartja a népszavazásra vonatkozó alkotmányos szabályokat vagy kötelező jelleggel, vagy legalább állampolgári kezdeményezésre népszavazásra bocsátani (III.5.d., magyarázó memorandum 45.). Ennek indokaként a dokumentum azt hozza föl, hogy a közvetlen demokrácia intézményeinek közvetlen népi legitimitással kell bírniuk, s a képviseleti hatalom ne csorbíthassa a polgárok közvetlen beleszólási jogát azok hozzájárulása nélkül.

Ez a szemlélet mind a korábbi Alkotmánytól, mind az Alaptörvénytől meglehetősen távol áll: utóbbi 1997-ben kifejezetten tiltólistára vette a népszavazási szabályokat, utóbbi – mint láttuk – minden, az Alaptörvénybe foglalt szabályt.

#### 4.1.2. Parlamenti ellenjavaslat

Az ajánlás az állampolgári népszavazási kezdeményezések kapcsán bevezetni javasolja a parlamenti ellenjavaslat intézményét, amelyet – ha a parlament határidőben él e lehetőséggel – a népi iniciatívával együtt népszavazásra bocsátanak (III.6.; magyarázó memorandum: 46–49.).

A parlamenti ellenjavaslat elsősorban a svájci gyakorlatból lehet ismert, ahol a néptől származó, szövegszerűen kidolgozott alkotmánymódosító javaslatokhoz a parlament ellenjavaslatot fűzhet, amelyet ugyancsak népszavazásra bocsátanak (Svájci Szöv. Alk. 139. cikk, 5. bek.). Ez rendszerint nem szöges ellentéte a népi kezdeményezésnek, hanem azzal nagyjából azonos irányba mutató, de „finomított” változat. A gyakorlatban ezen ellenjavaslatoknak jóval nagyobb az esélye, mint a népi kezdeményezésű alkotmánymódosításoknak: utóbbiaknak nem egészen 10%-át fogadták el népszavazásokon, míg az ellenjavaslatoknak kb. 40%-át.<sup>29</sup> Annak megakadályozására, hogy a *status quo* megváltoztatását kívánó többséget a parlament megossa egy taktikai ellenjavaslattal (amelynek révén a változtatást támogató választópolgárok vagy a népi iniciatívára, vagy a parlamenti ellenjavaslatra szavaznának, s alulmaradnának a *status quo* fenntartása mellett lévő relatív kisebbséggel szemben), 1987-ben bevezették a „kettős igen” lehetőségét. Eszerint a választópolgárok a népi iniciatívára és az ellenjavaslatra is egyidejűleg igennel voksolhatnak, megadva ugyanakkor egy másodlagos kérdésre („*Stichfrage*”), hogy ha mindkettő többséget kapna a népszavazáson az elutasítókkal szemben, melyiket részesítenék előnyben. Ha mindkét javaslat többséget szerez, végül az lép közülük hatályba, amelyiknél a másodlagos kérdésre több népi és kantoni szavazat („*Volks- und Standesstimmen*”) esett.<sup>30</sup>

Az Alaptörvény nem teszi lehetővé parlamenti ellenjavaslat tételét, sőt, az Országgyűlés – mint láttuk – saját meggondolása alapján egyáltalán nem kezdeményezhet népszavazást. Az új Nsztv. pedig eleve arra törekszik, hogy minden versengő kezdeményezést kiküszöböljön.

<sup>29</sup> 2003-ig összesen 157 népi alkotmányiniciatívát bocsátottak népszavazásra szövetségi szinten, ebből 144-et elutasítottak, 13-at elfogadtak. A parlament 15 ellenjavaslatából 6-ot elfogadtak, 9-et elvetettek a polgárok. Wolf Linder: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 2. kiadás (Bern: Haupt, 2005) 254.

<sup>30</sup> Wolf Linder: uo. 253. Kantoni szavazat („*Standesstimme*”) alatt az adott kantonban leadott szavazatokból adódó eredményt értjük. Ha az egyik javaslat másodlagos kérdésére több népi, míg a másikéra több kantoni szavazat esett, akkor közülük az számít elfogadottnak, amelyiknél a népi és a kantoni szavazatok százalékos aránya összességében nagyobb (Svájci Szöv. Alk. 139b cikk, 3. bek.).

### **4.1.3. Kvórumok**

Az ajánlás mind a részvételi küszöböt, mind a jóváhagyási kvórumot elvetendőnek tartja (III.7.; magyarázó memorandum 50–52.). A részvételi küszöb elleni fő érve abban áll, hogy ez a nem szavazókat és a nemmel szavazókat azonos platformra helyezi, s lehetővé teszi, hogy egy akár kis ellenzői csoport, tartózkodva a szavazástól, megakadályozza az érvényes népszavazást és ezáltal a túlnyomó többség akarátának érvényesülését. Az ajánlás példája szerint 50%-os részvételi küszöb esetén, ha a szavazásra jogosultak 48%-a támogatja a javaslatot, 5%-a ellenzi, 47%-a pedig tartózkodni kíván a szavazástól, az 5%-nyi ellenző otthon maradásával meg tudja hiúsítani az érvényes népszavazást, bár a szavazni szándékozók túlnyomó része támogatta a javaslatot. Ez a lehetőség pedig teret nyit a részvételtől lebeszélő akaró, alapvetően antidemokratikus kampányok számára.

A jóváhagyási kvórum (az összes szavazásra jogosult egy meghatározott százaléka támogató szavazatának előírása eredményes népszavazáshoz) ellen az ajánlás egyrészt azt hozza föl, hogy egy ilyen küszöb olyan magas lehet, ami igen nehézzé teheti az eredményes népszavazást. Másrészt nehéz politikai helyzethez vezethet, ha bár a javaslat többséget szerzett, a kvórumot nem sikerült elérni: ilyenkor a többség úgy érezheti, hogy megfelelő indok nélkül megfosztották a győzelemtől.

Az új Alaptörvénynek a részvételi küszöböt újra bevezető rendelkezése ellentétben áll az ajánlás eme nem kötelező erejű megfontolásaival.

### **4.1.4. Népszavazási kampány**

Az ajánlás az egyenlő szavazati joghoz kapcsolódó kérdésként foglalkozik a népszavazási javaslat támogatói és ellenzői esélyegyenlőségének kérdéseivel (I.2.2.). Javasolja többek között, hogy biztosítsák az egyenlő esélyeket a köztelevízió és -rádió adásaiban, valamint a közpénzekből történő és egyéb anyagi támogatások terén. A finanszírozás ugyanakkor olyan pártokra és egyéb csoportokra korlátozható, amelyek maguk mögött tudhatják a választók egy minimális részének támogatását. A pártok kampányának finanszírozása vagy a teljes egyenlőség alapján, vagy a választásokon elért eredményeikkel arányosan történhet. Az elektronikus médiumokban közzétett hirdetések ára és feltételei nem lehetnek eltérők a népszavazási javaslat támogatóira és ellenzőire nézve. A résztvevők számára biztosítani kell a legalább minimális hozzáférést a magán audiovizuális médiumokhoz is. Az ajánlás alapelveként rögzíti, hogy a kampányfinanszírozás átlátható legyen. Elképzelhetőnek tartja azt is, hogy épp az esélyegyenlőség érdekében korlátozzák a kampányra jogszerűen felhasználható összeget. Ugyanakkor tiltani javasolja, hogy állami intézmény közpénzből népszavazási kampányt folytathasson (I.3.4.b.). A magyarázó memorandum mindehhez hozzáteszi (8–10.), hogy bár a támogatók és ellenzők média-hozzáféréseinek és finanszírozásának tökéletes egyenlőségét nyilván nem lehet minden esetben elvárni (például egy jelentős konszenzussal övezett kérdésben a kisebbségi ellenoldal nem kell hogy megkapja az összes közmédiafelület és a támogatások felét), de a szabályozásnak figyelemmel kell lennie arra, hogy népszavazási kezdeményezés származhat nem politikai pártoktól vagy kis pártoktól is. Az ilyen kezdeményezésnek is esélyt kell biztosítani a megjelenésre, még ha – pusztán a párterőviszonyok alapján – a politikai erők túlnyomó része ellene foglalna is állást (például ha a kezdeményezés a parlament létszámának vagy a pártok közfinanszírozásának csökkentésére irányul).

Ezen „követelményeknek” a jelenlegi magyar jogi környezet nem mindenben tesz eleget. Az új Nsztv. a népszavazási kampány kapcsán csak annyit mond, hogy „[o]rszágos népszavazási kampányidőszakban politikai reklámot a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé”, s hogy „[a] politikai reklámok közzétételére az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályokat kell alkalmazni” (69. §). A kampányra nézve az új Ve. VIII. fejezete határoz meg részletes szabályokat, de ez döntően a választási (párt)logikára épül (bár analógia segítségével alkalmazható a népszavazásokra is). A finanszírozásról azonban a szabályozás nem szól semmit. (Az országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos kampány finanszírozását a 2013. évi LXXXVII. törvény szabályozza, de ez nem alkalmazható a népszavazási kampányra.) Hiányzik tehát a törvényből éppen az, amit az Európa Tanács ajánlása fontosnak tart: a népszavazási eljárások a választásokhoz képest eltérő sajátosságainak megfelelő, a civil kezdeményezők esélyegyenlőségét a kampány és a finanszírozás terén megteremtő jogi környezet kialakítása.

#### **4.1.5. A kezdeményezés hatósági javítása**

Az ajánlás érdekes javaslatot fogalmaz meg az állampolgári népszavazási kezdeményezések kapcsán: a hatóság legyen jogosult kijavítani a hibás, például nem egyértelmű, félrevezető, szuggesztív megfogalmazású, vagy törvénybe ütköző kérdéseket, sőt, legyen joga akár több alkérdésre bontatni vagy részlegesen érvénytelenné nyilvánítani azokat, ha a fennmaradó részkérdés(ek) így egyértelművé, koherenssé, illetve jogszerűvé tehetők, s a változtatás nem torzítja a kezdeményezői szándékot (III.4.g.; magyarázó memorandum 40.). Itt kétségkívül nem arra kell gondolni, hogy az államhatalom hatósági beavatkozással módosítja a kezdeményezés eredeti értelmét, sokkal inkább arról van szó, hogy a kezdeményezők a helytelenül megfogalmazott kérdésnél ne egyszerűen egy elutasítással szembesüljenek, hanem inkább segítséget kapjanak ahhoz, hogy a kérdést, ha lehet, miként kellene megfogalmazni ahhoz, hogy a törvényes feltételeknek megfeleljen. Hogy ez a megoldás nem példa nélküli, mutatja a litván népszavazási törvény, amely állampolgári népszavazási kezdeményezés esetén lehetővé teszi, hogy a kezdeményezők eleve jelezzék: javaslatuk megfogalmazása még csak tervezet, s kérik a *Seimas* hivatalának segítségét a végleges megszövegezéshez, amelyet az – jogi szakértők bevonásával – legkésőbb a Központi Választási Bizottság következő üléséig (amikor a kezdeményezés nyilvántartásba vételét tárgyalják) köteles biztosítani.<sup>31</sup>

Az új Nsztv. által a választási iroda elnökének adott azon felhatalmazás, hogy a nyilvánvalóan komolytalan vagy jogellenes kezdeményezéseket rövid határidővel elutasítsa, miként fentebb (3.2.1.) említettük, értelmezhető egyfajta segítségnyújtásként (felhívja a jóhiszemű kezdeményező figyelmét a hiányosságokra), ugyanakkor nem jelenti azt a fajta korrekciós lehetőséget, amelyet az ajánlás javasol, vagy azt a támogatást, amelyet az említett litván törvény intézményesít.

#### **4.1.6. A szavazók tájékoztatása**

Az ajánlás arra nézve is javaslatot tesz, hogy a szavazók szabad döntését a hatóságok objektív információkkal segítsék. Ez nemcsak a szavazásra bocsátandó kérdés előzetes

---

<sup>31</sup> Republic of Lithuania, Law on Referendum, 4 June 2002 (No. IX-929), as last amended on 10 April 2008 (No. X-1488), 6. cikk 3. bek.; 10. cikk 4. bek.: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=326189](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=326189) (megjelenítés: 2014.04.29.).

közzétételét jelenti, hanem olyan magyarázó jelentés vagy kampányanyag hozzáférhetővé tételét is, amely kiegyensúlyozottan összefoglalja a végrehajtó és törvényhozó hatalom, valamint a támogató és ellenző szervezetek érveit. Az ajánlás szorgalmazza, hogy ezeket ne csak a hivatalos lapban tegyék közzé, hanem időben közvetlenül is küldjék meg a választópolgároknak (III.3.1.d.; magyarázó memorandum 13–14.).

Ilyen megoldások szintén ismeretesek a külföldi gyakorlatból. A svájci szövetségi kancellária például minden népszavazás előtt ún. „*Bundesbüchelein*”-t készít, amely tartalmazza a parlament és a kormány kérdéssel kapcsolatos állásfoglalását, a jelentős kisebbségek véleményét, valamint – népi kezdeményezésű népszavazások esetén – a kezdeményezők érveit. Ezt az anyagot a kezdeményezés, illetve kérdés szövegével együtt megküldik minden választójogosultnak. Kaliforniában a *Legislative Analyst's Office* – miként a rendes parlamenti törvényjavaslatokról is – minden népi iniciatíváról néhányoldalas összefoglalót tesz közzé, amely ismerteti a javaslat lényegét, annak hátterét, jogi összefüggéseit és várható költségkihatásait.<sup>32</sup> Az ilyen félhivatalos összefoglalók természetesen vitákat válthatnak ki annak kapcsán, hogy vajon tartalmuk helyes-e, hűen közvetíti-e a támogatók és ellenzők érveit. Kétségteljesen hozzájárulhatnak azonban ahhoz, hogy a népszavazási vita a politikai lózungok szintjéről egy tárgyyszerűbb mederbe kerüljön.

Az új Nsztv. hasonló tájékoztatási intézményekre, technikákra nézve nem állapít meg szabályokat.

## 4.2. Az európai polgári kezdeményezésről szóló EU rendelet

Az Európai Parlament és a Tanács fentebb már említett 211/2011/EU rendelete közvetlenül alkalmazandó minden tagállamban. Ez utóbbiakra a rendelet a következő fő kötelezettségeket rója: (1) a támogató nyilatkozatok valamely tagállam területén működtetett online rendszerben való gyűjtése esetén a gyűjtési rendszer megfelelőségének igazolása [6. cikk (3) bek.]; (2) az adott tagállamból származó támogató nyilatkozatok ellenőrzése és az érvényes támogató nyilatkozatok számának igazolása [8. cikk (2) bek.]; (3) az eljárással összefüggésben a személyes adatok védelme, a támogató nyilatkozatoknak főszabályként az igazolás kiállítását követő legkésőbb egy hónapon belüli megsemmisítése [12. cikk]. Az új Nsztv. IV. fejezete az előírt igazolások kiállítására az NVB-t jelöli ki, egyúttal megállapítja az aláírások ellenőrzésének legfontosabb szabályait. Ezzel a rendelet követelményeinek formailag eleget tesz.

## 4.3. Az új Nsztv. Alaptörvénnyel való összhangja

Az új Nsztv. által hozott újdonságok legfontosabbjai az AB korábbi iránymutatásaira vezethetők vissza. A törvény szabályai közül alig van olyan, amely közvetlenül az Alaptörvényben jelentkező változásokkal állna összefüggésben. Úgy tűnik tehát, hogy nagyjában-egészében megfelel a hatályos alaptörvényi szabályoknak. A gyakorlat persze hozhat olyan, korábban nem látott eseteket, amelyek a törvény egyes rendelkezéseit új megvilágításba helyezik, vagy amelyek olyan szabályozási hiányosságra mutatnak rá, amely akár mulasztásos alkotmányvétségként is értelmezhető. Különös figyelmet érdemelhetnek azon kérdések, amelyek rendezését az AB követelményként mondta ki, de pontos tartalmi iránymutatást nem adott (például mi számít azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésnek). A választási iroda vezetőjének a komolytalan kezdeményezések kiszűrésére való felhatalmazása önmagában nem feltétlenül aggályos, hiszen az egyszer elutasított kezdeményezés újra benyújtható, s akkor már a választási bizottságnak kell

<sup>32</sup> <http://www.lao.ca.gov/BallotAnalysis/Initiatives> (megjelenítés: 2014.04.29.).

érdemben foglalkoznia a beadvánnyal. A „népszavazás jogintézményének céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes” generálklauzula azonban meglehetősen széles és bizonytalan, s egy erre épített elutasító gyakorlatban, ha az túl messzire megy, megbújhatnak alkotmányos kockázatok. E tekintetben kérdés, hogy az NVB fog-e, s milyen gyakran erre az általános klauzulára hivatkozni.<sup>33</sup>

## 5. Saját vélemény, javasolt módosítások

### 5.1. Általános megfontolások

#### 5.1.1. Külföldi tapasztalatok

Az utóbbi évtizedekben világszerte megfigyelhető jelenség volt a népszavazások számának tendenciaszerű növekedése: az aarai Centre for Research on Direct Democracy adatbázisa<sup>34</sup> az 1960-as évekre nézve (1960–1969) 166, az 1970-es évekből már 297, az 1980-as évekből 314, az 1990-es évekből 600, a 2000-es évekből pedig 465 országos szintű referendumról tud. A múlt század 60-as évei óta tehát nagyjából megháromszorozódott-megnégyszereződött az évtizedenként tartott nemzeti népszavazások aránya, úgy, hogy a hetvenes és a kilencvenes években is ugrásszerű növekedés volt tapasztalható.<sup>35</sup> A kiugró értékek már nem csak olyan egyedi, fejlett népszavazási hagyományoknak tudhatók be, mint például a svájci; hozzájárultak Kelet-Európa függetlenné váló új demokráciái is éppúgy, mint Dél-Amerika demokratizálódó országai.

A növekedést generáló tényezők között kétségkívül felismerhetők speciális körülmények: például a diktatúra alól felszabaduló országok új kormányzatainak törekvése bizonyos alapvető politikai döntések (nemzeti függetlenség, új alkotmány, stb.) közösségi legitimációjára, vagy éppen az európai integráció elmélyülésének egy-egy újabb fázisát kifejező nemzetközi szerződések, vagy a csatlakozással kapcsolatos döntések gyakori népi megerősítése. Vannak azonban a tendenciának mélyebben fekvő, társadalmi okai is: a növekvő átlagos életszínvonal és képzettségi szint, az információs társadalom által nyújtott széles körű tájékozási lehetőségek, egyúttal az erősödő individualizáció, amellyel együtt jár a hagyományos érdekképviseletek szerepének csökkenése és a polgárok növekvő igénye arra, hogy az őket érintő politikai döntésekbe beleszóljanak.<sup>36</sup> Mindezek a tényezők szerepet játszanak a „részvételi demokrácia” gondolatának és a népszavazásokon is túlmutató sokrétű gyakorlatának új keletű népszerűségében és terjedésében.

E tendenciákkal párhuzamosan a közvetlen demokratikus intézmények tudományos kutatása is virágkorát éli. A kutatók figyelme elsősorban azon országok felé fordul, amelyek

---

<sup>33</sup> Az új Nsztv. ezt a klauzulát csak az NVI elnökének, illetve a helyi választási iroda vezetőjének előzetes elutasító jogköre kapcsán említi [10. § (1) bek., 40. § (1) bek.], a választási bizottság hitelesítéssel kapcsolatos döntése kapcsán nem. Elképzelhető azonban, hogy mégis lesz erre precedens. Még a régi Nsztv. hatálya alatt volt olyan eset, amelyben az NVB – a rendeltetészerű joggyakorlás követelménye mellett – a népszavazás alkotmányos rendeltetésére hivatkozva utasította el egy magánszemély nyolc kérdésből álló népszavazás-kezdemenyezési sorozatát – 29/2014. NVB határozat (2014. január 23.).

<sup>34</sup> <http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes> (megjelenítés: 2014. április 30.).

<sup>35</sup> 1993-ig terjedő összehasonlító táblázatot közöl David Butler – Austin Ranney (szerk.): *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1994) 5.

<sup>36</sup> Vö. Otmar Jung: *Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre.* In: Hans-Herbert von Arnim (szerk.): *Demokratie vor neuen Herausforderungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29. bis 31. Oktober 1997 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Berlin: Duncker & Humblot, 1999) 109–110.



jelentős tapasztalatokat halmoztak, halmoznak föl e téren (például Svájc, az USA egyes tagállamai), hiszen ezek a viszonylag nagyszámú közvetlen népi döntések miatt egyfajta laboratórium gyanánt szolgálnak a népszavazások, népi kezdeményezések jogi szabályozásának, gyakorlati következményeinek, a politikai rendszerrel és a politikai kultúrával való összefüggésük, arra való kihatásuk vizsgálatához és értékeléséhez. Saját szabályozási rendszerünk átalakításainál aligha kerülhető meg, hogy ezen tapasztalatokat szemügyre vegyük, még ha egyúttal mindig figyelemmel kell is lenni arra, hogy ugyanazon intézmények eltérő társadalmi és kulturális talajon egészen másként is működhetnek. A sokat tárgyalt svájci közvetlen demokrácia gyakorlata kapcsán például pozitívként szokták felhozni, hogy megkönnyíti az állampolgári participációt, megnöveli a politikai döntéshozatali folyamatban résztvevők számát, lehetővé teszi fontos, ám a parlamenti keretek között elsikkadó témák napirendre vitelét, kompromisszumos megoldásokra ösztönöz, növeli a politikai döntések, sőt, az egész politikai rendszer elfogadottságát, megerősíti a demokratikus alapértékek iránti elkötelezettséget, serkenti és sokrétűbbé teszi a közéleti kommunikációt és elősegíti a polgárok politikai szocializációját. Ismertek azonban a rendszer árnyoldalai is: például, hogy a közvetlen demokratikus eszközökkel elsősorban csak a politikailag eleve aktív polgárok és csoportok egy szűkebb köre él; hogy a szélesebb körű néprészvétel lelassítja a problémák megoldását, gyengíti a parlamenti többséget, de általánosságban a pártokat is; hogy a népjogok segítségével harcias érdekcsoportok képesek a saját szempontjukból fontos ügyeket keresztülvinni, kevésbé véve figyelembe az osztársadalmi érdekeket; hogy egyes népszavazások a megnyugtató rendezés helyett inkább felerősítik a konfliktusokat; s hogy a polgárok nem elhanyagolható része híjával van azon ismereteknek, amelyek egyes népszavazási kérdések megítéléséhez szükséges lenne.<sup>37</sup> Ezzel együtt, az összkép a legtöbb interpretációban döntő mértékben pozitív és a problémák megoldását nem a népjogok megkurtításának, hanem az intézmények javításának irányában keresik.

### 5.1.2. Magyar sajátosságok

Nem kétséges, hogy a demokrácia működ(t)ésének magyarországi társadalmi-kulturális talaja sok szempontból eltér a bejáratott népszavazási hagyománnyal rendelkező országokéitól. Ismert a magyaroknak a rendszerváltással kapcsolatos mélységes csalódottsága, a közintézményekkel szembeni jelentős bizalomhiánya, számos adat szól a társadalom nagy részének a közösség szempontjából fontos értékekkel összefüggő normazavarairól, a demokráciával és kapitalizmussal szembeni ambivalens beállítottságáról, alacsony civil aktivitásáról és a politikával szembeni apátiájáról.<sup>38</sup> Hogy is működhetne valódi demokrácia ott, ahol az „erős gazdaság” és a „jó demokrácia” közül a megkérdezettek 73%-a inkább az előbbit tartja fontosnak, s csak 20%-a az utóbbit? Vagy ahol 49% inkább egy „erős vezető”-től várná a bajok megoldását, míg egy „demokratikus kormányzat”-től csak 42%?<sup>39</sup> Politikailag erősen polarizált társadalmunkban nem-e épphogy még jobban kiélezné a szembenállást, ha szélesebb teret engednének a közvetlen néprészvételnek országos politikai kérdések eldöntésében? A pártok által erőteljesen uralt közéletben nem válnának-e a participatív intézmények túlnyomóan pártpolitikai küzdelmek eszközeivé, ahelyett, hogy a politikai elit társadalmi kontrollját erősítenék?

<sup>37</sup> Silvano Möckli: Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie. Beiträge und Berichte / Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen, 237/1995. 9-15.

<sup>38</sup> Lásd pl.: Tóth István György: Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és parternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában. Budapest: Társaság, 2009. Lásd továbbá: Pew Research Center: Two Decades After the Wall's Fall. End of Communism Cheered but Now with More Reservations (2009. november 2.), <http://pewglobal.org/files/pdf/267.pdf> (megjelenítés: 2014. április 30.).

<sup>39</sup> Pew Research Center: i. m. 25–26.



Személy szerint épp e kérdésfelvetéseket hiányolom a közvetlen demokratikus intézmények újraszabályozása körüli, egyébként meglehetősen szűk körű diskurzusból. Azt tudniillik, hogy a tudomány és a jogalkotás képviselői számot vessenek a jelentős népszavazási hagyománnyal bíró országok tapasztalataival és arra keressék a választ, hogy a magyar társadalmi-kulturális körülmények közepette miként lehetne a részvételi demokrácia máshol igazolódni látszó előnyeit kiaknázni, hátrányait pedig vállalhatóan szűk keretek közé szorítani.

## **5.2. A javasolt módosítások fő irányai**

### **5.2.1. Leépítés helyett óvatos nyitás**

Nem elszakadva a honi realitásoktól, úgy vélem, megfelelő szabályozás esetén, közép-, illetve hosszú távon, a közvetlen demokratikus intézmények szélesebb körű alkalmazásának számos pozitív hozadéka lehetne a magyar politikai gyakorlat számára. Hozzájárulhatna az államhatalommal szembeni bizalom, a politikai rendszer és egyes konkrét döntések elfogadottságának növekedéséhez. Fontos, egyébként elsikkadó kérdéseket vihetne a politikai napirendre és javíthatná az azokkal kapcsolatos társadalmi kommunikáció intenzitását és színvonalát. Támogathatná a demokratikus részvételi politikai kultúra megerősítését és elősegíthetné az állampolgárok közéleti kompetenciáinak fejlődését. Előmozdíthatná a társadalom problémaérzékenységét, a politikai elit rezponzivitását.

Mindez nyilván nem megy máról holnapra. Az említett előnyök sehol sem jelentkeztek egy csapásra. A demokrácia – s a közvetlen néprészvétel gyakorlata is – egy állandó tanulási folyamat. Valójában az iskolában – az általános iskolában – kéne kezdődnie. Nem véletlen, hogy a demokráciakutatás talán legjelentősebb svájci akadémiai intézményének három részlege közül egy kifejezetten a politikai képzés témakörének szenteli magát.<sup>40</sup> De az is nyilvánvaló, hogy miként az úszást, a demokráciát sem lehet pusztán tankönyvekből, osztályteremben megtanulni. Muszáj „élesben” kipróbálni, s aligha tagadható, hogy ennek vannak veszélyei.

Mindazonáltal 25 évvel a rendszerváltoztatás után immár nem állunk teljesen tapasztalat nélkül népszavazások terén és más, e téren előttünk járó országok gyakorlatát taglaló empirikus kutatások eredményei is hozzáférhetők. Úgy vélem tehát, hogy a közvetlen demokratikus intézmények fokozatos leépítése helyett inkább azok átgondolt fejlesztése irányába kéne lépéseket tenni. Valószínűleg célszerű lenne helyi szinten kezdeni: ott, ahol viszonylag könnyebben átlátható, az embereket közvetlenül érintő ügyekről a döntéshez szükséges információk is rendelkezésre állnak.

### **5.2.2. A képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás összeegyeztetése**

Ezt a szempontot, itt általánosabb formában, szintén fontosnak tartom kiemelni. A népjogokkal foglalkozó újabb szakirodalom már nem elsősorban valamiféle ellentétként tekint közvetlen és képviseleti demokrácia viszonyára. Előbbi korrekzívuma az utóbbinak, de sem nem helyettesítője, sem nem megbénítója. Még a legtöbb népszavazást rendező Svájcban is a népképviselőt hozza a törvények több mint 90%-át; Olaszországban, ahol 1974 óta 70 kérdésben tartottak referendumot, szintén nem vezetett ez a gyakorlat a parlament paralizálásához. A népi kezdeményezésre megvalósuló népszavazások, sokszor már maguk a kezdeményezések, vagy akár azok pusztán kilátásba helyezése, alakítják a parlamenti döntéshozatali folyamatot, de nem küszöbölik ki azt. Sokkal inkább kölcsönös hatások és ellenhatások játéka adódik belőle, melynek során a végleges döntés, legyen az akár közvetlen, akár képviseleti, kicsiszolódik és megszületik.

---

<sup>40</sup> Zentrum für Demokratie Aarau / Zentrum Politische Bildung: [http://www.zdaarau.ch/de/home\\_d/abteilungen.php](http://www.zdaarau.ch/de/home_d/abteilungen.php) (megjelenítés: 2014. április 30.).

Épp az a közvetlen demokratikus intézmények egyik célja, hogy a képviseleti alapon szerveződő államhatalom és a választók közössége ne távolodjon el végtelenül egymástól, hanem biztosítsa a két szféra ésszerű keretek közti interakcióját és egymásra hatását.

Érdemes lenne tehát elszakadni attól az itthon erőteljesen jelenlévő szemléletmódtól, amely a képviseleti és közvetlen demokráciát egymás antagónisztikus ellentéteként fogja föl, s a népszavazásban döntően a népképviselő kompetenciáinak elvonását látja. Lazítani kéne azon a sok tekintetben önállóan, szinte szolgai végrehajtó szerepkörön, amelybe az Országgyűlés a népszavazási kezdeményezések kapcsán beszorult, ugyanakkor az állampolgári kezdeményezések számára is olyan jogi környezetet kell teremteni, amely reális esélyt kínál a politikai napirend alakítására, a döntéshozatali processzus befolyásolására. A szabályozás ehhez elsősorban megfelelően cizellált eljárási rend rögzítésével tud hozzájárulni, azoknak a csomópontoknak a megragadásával, amelyekben a népszavazási procedúra kölcsönhatásai érvényesülni tudnak.

### **5.3. Vélemény és javaslatok az Alaptörvény által életbe léptetett módosítások kapcsán**

#### **5.3.1. A közvetlen demokratikus intézmények**

Az Alaptörvény az eddigi struktúrát annyiban módosította, hogy eltörölte a napirend-iniciatívaként felfogott népi kezdeményezést és a véleménynyilvánító népszavazást; utóbbi kapcsán a gyakorlati jelentőség hiánya hangzott el indokként.

Egyetértek azzal, hogy vélemény-nyilvánító népszavazásra nincs feltétlenül szükség. Tény az is, hogy a napirend-iniciatívának nem volt kiemelkedő gyakorlati szerepe. A közvetlen és képviseleti döntéshozatal összehangolása szempontjából azonban lehetne értelmes szerepet adni ez utóbbi intézménynek. Németországban tartományi, illetve városi szinten ismeretes az ún. „háromlépcsős néptörvényhozási eljárás”,<sup>41</sup> amelynek első lépcsője épp a napirend-iniciatíva („*Volksinitiative*”): a viszonylag alacsony aláírás-számhoz kötött kezdeményezés itt először csak arra irányul, hogy a parlament vegye napirendre a kérdést, tárgyalja azt meg és fogadjon el a kezdeményezésnek megfelelő szabályozást. A parlamenti (esetleg bizottsági) vitán részt vehetnek a kezdeményezők képviselői. Ha a népképviselő határidőben érdemi változtatás nélkül eleget tesz a kezdeményezésnek, nem kerül sor népszavazásra. Ha azonban nem, akkor következik a második lépcső („*Volksbegehren*”): a kezdeményezők immár magasabb aláírás-szám követelménynek megfelelően továbbvihetik az iniciatívát, amely ismét a parlament elé kerül. A parlament, érzékelve a jelentősebb társadalmi nyomást, ismét eleget tehet a kezdeményezésnek, ha azonban ezt – immár szűkebb határidőben – nem teszi meg, akkor a kérdéstről népszavazás dönt. Ez a néptörvényhozási eljárás harmadik lépcsője („*Volksentscheid*”). A parlament esetleg ellenjavaslatot (konkuráló törvénytervezetet) is fűzhet a kezdeményezéshez, amelyet szintén népszavazásra bocsátanak.<sup>42</sup> Ez az eljárás sokkal jobban megteremti a kezdeményezés és a népképviselői döntéshozatal közötti kölcsönhatás lehetőségét, mint a jelenlegi magyar rendszer, ahol az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást, ha a hitelesített kezdeményezéshez összegyűlt a megfelelő számú aláírás. Legfeljebb, ha az Országgyűlés menet közben mégis eleget tenne az iniciatívának, népszavazását elrendelő döntését az AB, az így előállt „új körülmény” alapján megsemmisítheti, s így elháríthatja a népszavazást, amely „okafogyottá” vált.

Egy másik fontos kérdés, amely véleményem szerint megfontolandó lenne az intézményi struktúra kialakításánál és hozzájárulhatna képviseleti és közvetlen demokratikus döntéshozatali

---

<sup>41</sup> Ilyen rendszer van életben Brandenburg, Szászország, Schleswig-Holstein tartományokban és Hamburg városában – vö. Peter Neumann: Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter Berücksichtigung der neuen Länder (Baden-Baden: Nomos, 2009) 183–185.

<sup>42</sup> Lásd pl. Brandenburg Alkotmányának 75–78. §§-ait.

eljárás helyes összhangjához, a referendum és a népi iniciativa elválasztása. Ez a két, alapvetően eltérő karakterű intézmény régóta világosan elválik a jelentős népszavazási hagyománnyal bíró országok szabályozásában és gyakorlatában, így Svájcban, az USA egyes tagállamaiban, vagy éppen a németországi tartományokban. A *referendum* egy, a parlament által elfogadott törvényt utólagos népi vétójának lehetőségét jelenti, tehát fékező szerepe van, s ha állampolgári kezdeményezésre (mint Svájcban) vagy a parlamenti kisebbség indítványára (mint például Dániában) is sor kerülhet rá, akkor a kormányzatot arra ösztönzi, hogy már a törvény előkészítésének fázisában bevonja a munkába mindazon erőket (érdekképviseleteket, civil szervezeteket, stb.), amelyek képesek lehetnek az elfogadott törvényt utólag népszavazással megbuktatni. A referendumnak az elfogadott törvény hatályba lépését felfüggesztő (szuszpenzív, például Svájcban) és a hatályos törvény, vagy annak egy részét lerontó (abrogatív, például Olaszországban) fajtája ismeretes. Ettől eltérő jellegű intézmény a *népi iniciativa*, amely nem egy elfogadott törvény ellen, tehát a korábbi állapot megőrzésére irányul, hanem jellemzően épp a *status quo* megváltoztatására. Itt még inkább formalizálható és formalizálandó a képviseleti hatalom és a kezdeményezők közötti hatásmechanizmus, ahogy a háromlépcsős néptörvényhozás iménti példáján láthattuk. A kezdeményezésre a parlament több körben is reagálhat, akár elhárítva ezzel a népszavazást, akár alternatív megoldást felkínálva, amelyre vagy a kezdeményezők, vagy – végső soron – a választópolgárok mondhatják ki a döntő szót. Színesíti a helyzetet, hogy a nemzetközi gyakorlatban ismeretesek részletesen kidolgozott törvényjavaslattal indított iniciatívák és általános megfogalmazásúak; utóbbiak tulajdonképpen szintén a parlamentet hozzák helyzetbe: neki kell az általános javaslatnak megfelelő törvényt módosítást kidolgoznia.

Ezt a két intézményt – referendumot és népi iniciatívát – a magyar szabályozás nem választja el, bár elvileg mindkét fajta eljárásnak a lehetőségét magában hordozza. Véleményem szerint lényegesen tisztább helyzetet lehetne teremteni a distinkcióval, amelyet jellemzően az alkotmányos szabályozás szintjén szoktak kifejezésre juttatni, bár elképzelhető az is, hogy a különválasztást a népszavazási törvény teszi meg.

### **5.3.2. Az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezési jogának eltörlése**

Az Alaptörvény értelmében megszűnt a parlamenti képviselők egyharmadának népszavazás indítványozási joga. Indokolásként a parlamenti kisebbségtől származó kezdeményezések gyakorlati hiánya volt hallható.

Álláspontom szerint ez elhibázott lépés, mert nem egyszerűen a parlamenti kisebbség kezdeményezői pozícióját szüntette meg, hanem az Országgyűlés egészét zárta el attól, hogy „saját kezdeményezésre” népszavazást rendeljen el. Így a népképviselet még az eddigieknél is önállótlanabb pozícióba kényszerül a népszavazást tekintve, egyúttal *de jure* kizárt annak az elvi lehetősége is, hogy a parlament egy állampolgári népszavazási kezdeményezésre saját alternatív népszavazási javaslattal éljen. Legalább azt a jogot vissza kéne adni az Országgyűlésnek, hogy saját megfontolása alapján népszavazást rendelhessen el, például már elfogadott törvények vagy nemzetközi szerződések népi megerősítéséről.

### **5.3.3. Kizárt tárgykörök**

Az „alkotmánytabu” Alaptörvénybe iktatása, mint fentebb (1.1.4.) láthattuk, ebben a formában nem következett az alkotmánybírószági gyakorlatból, mivel az nem általában bármilyen alkotmányreferendumot tiltott meg, csak az állampolgári kezdeményezésre megtartandókat. A teljes tilalommal nem értek egyet; legalább azt a lehetőséget meg kellett volna hagyni, hogy a már elfogadott Alaptörvényt vagy annak módosítását az Országgyűlés utólag megerősítő népszavazásra bocsássa. Nem lennék ugyanakkor ellene annak sem, hogy

az átfogó alkotmánymódosítások, de akár a részlegesek is, csak akkor léphessenek hatályba, ha népszavazás megerősítette azokat (kötelező alkotmányreferendum). Egy ilyen változtatás hozzájárulhatna ahhoz, hogy a választópolgárok többsége ne valami elvont, gyakorlati jelentőséggel nem bíró, vagy pusztán az elitek paktumait tartalmazó dokumentumként tekintsen az alkotmányra, s minden bizonytalanságok közé szorítaná az alkotmány instrumentális felfogásából fakadó hektikus módosítási gyakorlatot is.

Ami az alulról jövő alkotmánymódosító kezdeményezéseket illeti, Svájc példája azt mutatja, hogy az alkotmánykezdeményezések gyakorlata nem veszélyeztette a rendszer egészét, mivel a választók meglehetősen visszafogottak voltak azok megszavazásánál (a kezdeményezések egytizedét hagyták csak jóvá). Ezzel együtt elfogadhatónak tartom azt a megoldást is, amely az alkotmányos kultúra magyarországi sajátosságaira tekintettel, a súlyos torzulásokat elkerülendő, kizárja az alkotmány módosítására irányuló állampolgári népszavazási kezdeményezéseket. Annak azonban nem látom akadályát, ha pusztán napirend-iniciatíva formájában ismét lehetőség nyílna arra, hogy alkotmánymódosító javaslatokat, népszavazási kötelezettség nélkül, az Országgyűlés asztalára lehessen tenni. Ebben különösebb veszély nem rejlene.

A nemzetközi szerződésekre vonatkozó általános tilalommal ebben a formában nem értek egyet. A szabályozásnak világossá kéne tennie, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások folyamatában mikor és hogyan (felülről elrendelt vagy alulról jövő kezdeményezésre) lehet népszavazást tartani. Támogatnék egy olyan megoldást, amely a szuverenitás-kérdésekről szóló nemzetközi szerződések hatályba lépését kötelező népszavazástól tenné függővé, vagy amely lehetővé tenné egy megkötött tervezett nemzetközi szerződés, illetve annak módosítása hatályba lépésének fakultatív, alulról jövő kezdeményezéssel történő megakadályozását.

A tiltólista kapcsán legfontosabbnak azt tartom, hogy alapvető jog lényeges tartalmát, kisebbségek jogait ne lehessen közvetlen demokratikus eszközökkel csorbítani, továbbá hogy természetből fogva fennálló intézmények jelentését (például házasság, család) ne lehessen népszavazással kétségbe vonni.

#### **5.3.4. Kvórum**

Az 50%+1-es érvényességi kvórum bevezetésével, s a mögötte meghúzó szándékokkal, érvekkel (lásd 3.1.1.) nem értek egyet. Ez a módosítás az országos népszavazás intézményét jószerével illuzórikussá teszi, hiszen csak egészen kivételesen adódnak olyan kérdések, amelyek kapcsán a választópolgárok több mint fele népszavazási részvételre mozgósítható. Még az sem mondható, hogy mindig a legfontosabb, legnagyobb horderejű kérdések lennének azok, amelyeknél egy ilyen szintű mobilizáció lehetséges. Az az érvelés, amely abból indul ki, hogy az 50%-ot meghaladó részvétel „elvárható” a parlament „hatáskörének elvonásához”, a két hatalomgyakorlási formát egymással szembe állító felfogást tükröz és nem számol sem a mozgósítás korlátaival, sem azzal, hogy parlamenti mandátumot ennél alacsonyabb választói részvétel mellett is lehet nyerni. Nem veszi figyelembe az Európa Tanács említett ajánlásában található megfontolásokat sem (4.1.3.). Az ott írtakkal azonosulva üdvözlém a felemelt érvényességi küszöb eltörlését, de legalább az 1997 és 2012 között érvényesülő 25%-os jóváhagyási kvórum visszaállítását.

### **5.4. Vélemény és javaslatok az új Nsztv. által életbe léptetett módosítások kapcsán**

Az új Nsztv. az Alaptörvény és a korábbi alkotmánybírói gyakorlat keretei között mozog, s úgy vélem, ebben a keretben összességében helyesen oldja meg a felmerült problémákat. Az

általam kívánatosnak tartott irányvonalra tekintettel azonban néhány konkrét szempontot meg kell említenem.

#### **5.4.1. A komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrése**

A választott megoldás, a kezdeményezés 20–30 aláíráshoz kötése, megfelelő iránynak tűnik; én személy szerint magasabb, akár százas nagyságrendű aláírási küszöböt sem tartanék túlzottnak. Ne feledjük: itt népszavazás kikényszerítéséről van szó, s 200.000 aláírást aligha tud összegyűjteni olyan erő, amely néhány száznál elakad. A cél azonban a visszaélésszerű, az intézmény komolyságával játszó kezdeményezések kirotálása. Ami nem ebbe a körbe tartozik, annak nem kéne túlságosan megnehezíteni az útját már a hitelesítési eljárásban.

Érzésem szerint például az egyértelműség követelményére mostanra olyan szigorú gyakorlat épült, amely átlépi az ésszerűség határait. Ez részben abból a szemléletből fakad, amely az Országgyűlést a népakarat szolgálóan önállóan végrehajtójának tekinti az érvényes és eredményes népszavazás kivételes bekövetkezése esetén. Az iniciatívák nem kis részénél ugyanis, amelyek nálunk szinte kivétel nélkül általános formában megfogalmazott javaslatok, eléggé nagy pontossággal megállapítható, hogy mi a változtatási szándék iránya. Tehát nem azt kéne elvárni a kezdeményezésektől, hogy a sokszor meglehetősen komplex szabályozási környezet minden ágára-bogára tekintettel lévő olyan javaslatot terjesszenek elő, amelyből az Országgyűlés gondolkodás nélkül tudni fogja, milyen jogszabályt miként kell módosítani. A változtatási szándék lényegének kell világosnak lennie, s a parlamentre kéne bízni, hogy ezt – sikeres népszavazás esetén – miként ülteti át jogszabályi formába. E tekintetben némi szabad mérlegelésnek is célszerű lenne játékteret engedni (például a népszavazáson elfogadott főszabály alóli kivételek meghatározásánál), nem félve attól, hogy a népképviselőt visszaél e szabadsággal. Ha mégis megtenné, annak – a népakarat világos megnyilvánulása után – nyilván lennének politikai következményei. Indokoltnak tartanám tehát az egyértelműség követelményével kapcsolatos gyakorlat oldását, egy kevésbé szigorú gyakorlat jogszabályi alapjának megteremtését, illetve a kérdés helyes megfogalmazásához nyújtandó szakmai segítség valamilyen intézményesítését, például a fent említett (4.1.5.) litván megoldást szem előtt tartva.

#### **5.4.2. Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése**

Azzal, hogy az új Nsztv. kiszűrni rendeli az azonos tárgyú kezdeményezéseket (1.2.3.), alkotmánybírói igénynek tesz eleget. Ez azonban gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy a képviselői hatalom ellenjavaslatot tegyen az állampolgári népszavazási kezdeményezésre (vö. 4.1.2.). Ez utóbbi lehetőség biztosítását fontosnak tartanám a parlamenti és a közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárás összehangolásának érdekében, ezért megfontolandónak tekintem a fent említett svájci megoldás bevezetését.

#### **5.4.3. A népszavazási kezdeményezés visszavonása**

Ez új elem a törvényben (vö. 1.2.4. és 3.2.3.), de tulajdonképpen ide kívánczna annak a többször látott helyzetnek a szabályozása, amikor a parlament a népszavazási kezdeményezés hatására végül, még a népszavazás előtt, elfogad egy olyan törvényt, amely lényegében eleget tesz az iniciatívának. Ilyen esetekben korábban az AB állta útját a referendumnak, „új körülményre” hivatkozva megsemmisítve az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő döntését. Célszerűnek látnám ezt a helyzetet nem jogorvoslati formában kezelni, hanem a rendes eljárás részévé téve szabályozni, például a fent említett brandenburgi példának megfelelően (nincs népszavazás, ha a parlament határidőben eleget tesz a kezdeményezésnek). Elképzelhető lenne a svájci megoldás is: ha a népképviselőt egyetért az iniciatívával, kidolgozza az annak megfelelő törvényjavaslatot, s népszavazásra bocsátja. Így nem vethető fel az a kifogás, hogy a parlament jóvoltából olyan

törvény lépett életbe, amelyet igazából csak a kezdeményezők akartak, de a választópolgárok többsége nem támogatta volna.

#### **5.4.4. Online aláírásgyűjtés**

Az új Nsztv. érdekes kettősséget tartalmaz: az Európai Polgári Iniciatíva kapcsán az uniós szabályozás miatt lehetővé teszi a támogató nyilatkozatok interneten történő gyűjtését, ugyanezt a lehetőséget azonban a hazai iniciatívák kapcsán nem biztosítja.

Nyilván más a két intézmény súlya: előbbi csak egy javaslatnak az Európai Bizottság általi megtárgyalását tudja kikényszeríteni, utóbbi azonban népszavazási döntést, ami természetszerűleg komolyabb garanciák érvényesítését igényli. Úgy vélem azonban, hogy a technikai fejlődés adta lehetőségeket szem előtt tartva komolyan el lehetne gondolkodni a népszavazási aláírásgyűjtés online formájának kialakításán. Ez jelentősen megkönnyítené a szervezők és a hatóság munkáját is.

#### **5.4.5. Kampány**

Az új törvényi szabályozás legnagyobb fogyatékosága valószínűleg az, ami nincs benne: a kampány, elsősorban a finanszírozás részletes szabályainak meghatározása. Az Európa Tanács ajánlása (lásd 4.1.4.) jórészt általános, alapelvi szintű javaslatokat tartalmaz. Tekintettel arra, hogy egy népszavazási kampány igen költséges vállalkozás, s a főszereplők anyagi lehetőségeinek jelentős hatása lehet annak sikerére, indokolt lenne egy olyan normatív környezet kialakítása mind a médiumokhoz való hozzáférés, mind a kampányfinanszírozás témakörében, amely biztosítja a témával kapcsolatos álláspontok sokrétű bemutatását és a szabad véleménycserét, valamint az érdekelt csoportoknak a diskurzusban való érdemi részvételét az esélyegyenlőség elve alapján, ily módon támogatva a választói akaratképzési folyamat szabadságát. E körben célszerű lenne a médiafelülethez való hozzájutás jelenlegi szabályainak újragondolása, különös tekintettel arra, hogy milyen sajátosságokkal bír a népszavazási kampány a választáshoz képest. Ennél is fontosabb lenne azonban a népszavazási kampányfinanszírozás szabályainak rögzítése: milyen feltételek mellett és mire terjedjen ki a közpénzből való finanszírozás, milyen körben lehet magánforrásokat igénybe venni (adományozási vagy adományelfogadási korlátok vagy tilalmak), azokat mire lehet költeni és mire nem, legyenek-e kiadási korlátok, s miként biztosítható a kampánybevételek és -kiadások átláthatóvá tétele.<sup>43</sup>

Szintén a kampány kérdéseikhez tartozik a szavazóknak a médiakampányon túlmutató, formalizáltabb és igényesebb tájékoztatása a népszavazási kérdés lényegéről, háttéréről, költségvonzatairól, a kezdeményező és ellenző érdekcsoportok érveiről a fent (4.1.6.) már említett példákban merítve. Erre vonatkozó szabályok törvénybe iktatását is szívesen látnám a közeljövőben.

---

<sup>43</sup> A svájci, német, USA tagállami és kanadai modellek bemutatására lásd Martina Caroni: Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen. (Bern: Stämpfli, 2009).

© Komáromi László, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515