
TÁJÉKOZÓDÁS

GULYÁS MÓNIKA

A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában

Magyarországon a népszavazás intézményének bevezetése az 1989-es rendszerváltás folyamatába illeszkedik be. Mint annyi más demokratikus intézmény, ez is az utolsó szocialista kormány, a Németh-kormány „ajándéka” volt, aminek megalkotásában nem kis szerepet játszott az a társadalmi igény, ami a bős–nagygyarosi vízlépcső kapcsán jelentkezett.

E tanulmány témája, hogy ezt, a ma már egy évtizedes múltra visszatekintő intézményt mutassa be. Az 1989-es népszavazási törvény beterveztésekor Kulcsár Kálmán exozéjában hangzott el, hogy a népszavazási törvény megalkotásakor figyelembe vették Európa fejlett demokráciáinak népszavazási gyakorlatát, szabályozását. Emiatt arra lettem kíváncsi, hogy mi is az, amire az 1989-es jogalkotók figyelemmel lehettek. Ebben nagy segítségemre volt a David Butler és Austin Ranney által szerkesztett *Referendums around the World* (Népszavazás a világon) című könyv. Európa nyugati része mindig is követendő példaként szolgált Magyarország számára, ezért fontos látnunk, hogy mi az, amit átvehettünk a Nyugat népszavazási szabályozásából, gyakorlatából. Európa nyugati felének államai közül néhányat kiragadtam, s ezen országok alkotmányaiban¹ vizsgáltam meg, hogy hogyan jelenik meg a referendum, ha egyáltalán megjelenik, és a referendum mely formáit ismerik el.

De a téma szempontjából érdekes összehasonlítást lehet végezni, ha Magyarországot összehasonlítjuk a volt szocialista blokk országaival, és megvizsgáljuk, hogy ezen országokban hogyan alakult a közvetlen demokrácia és a népszavazás kiépítése,² és ezzel behatárolhatjuk, hogy mi hol tartunk hozzájuk képest.

A tanulmány végén pedig megvizsgálom a magyarországi népszavazási kezdeményezéseket, a sikereseket és sikerteleneket egyaránt, valamint a népszavazás jelenlegi és korábbi szabályozását.

Mivel előjáróban megállapíthatjuk, hogy a népszavazás a közvetlen demokrácia része, a népszavazás intézményét a közvetlen demokrácia bemutatásán keresztül közelítem meg.

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

A közakarat kinyilvánítására kétféle demokratikus módszer kínálkozik. Az egyik a közvetlen demokrácia, melynek lényege, hogy az állampolgárok személyesen vesznek részt a törvényalkotásban, a közügyek vitelében; míg a másik a képviselői demokrácia, melyben a nép választott képviselői útján gyakorolja ugyanezeket a tevékenységeket.

Mióta a képviselői demokrácia a XVIII. század végén életre kelt az Egyesült Államokban, és bebizonyította, hogy életképes, a közvetlen demokrácia vegytiszta megvalósulásáról hosszú időre lemondtak.³

A képviselői demokrácia megszilárdulása azonban szerencsére nem jelentette azt, hogy a közvetlen demokrácia egyes elemeiről is végképp le kellett mondani, ezek ugyanis demokráciaerősítő és kontroll szerepet töltenek be a modern demokratikus államokban. Az 1960-as évektől egyre több elméleti munka foglalkozott a képviselői demokrácia válságával, s különböző megoldási javaslatokkal élve próbálták a demokrácia képviselői modelljét más irányba fejleszteni. Az egyik ilyen koncepció a részvételi jogok kiterjesztésében, az ún. participációs (részvételi) demokrácia előtérbe kerülésében látja a demokrácia gyógymódját. Ezt képviselik az 1960-as években megjelenő új baloldali, új társadalmi mozgalmak; s az általuk ideálisnak elképzelt ún. bázisdemokratikus modellben a közvetlen demokrácia elemeinek újjáéledésére ismerhetünk.

John Naisbitt *Megatrendek* (Megatrends) című munkája a részvételi demokrácia egyik legérdekesebb, már-már utópisztikusnak tűnő leírását tartalmazza. Naisbitt szerint a részvételi demokrácia a 70-es évek Amerikájában először helyi szinten teljesedett ki, s innen hódította meg a magasabb szinteket. „A részvételi demokrácia forradalmasítja a helyi politikát Amerikában, felfelé gyűrűzik és megváltoztatja az ország kormányzási irányát is. Az 1970-es évek a politikában a részvétel korszakának kezdetét jelölték a referendumok és a törvénykezdeményezések soha nem látott megszorodása mellett. Az ilyen szellemű versengésekben néha nagy lelkesedéssel a szavazók 70, 80, sőt 90 százaléka is részt vesz, mivel a törvénykezdeményező- és referendumszavazások kielégítik a részvételi demokrácia szíve-lelke, a „közvetlen demokrácia” iránti igényt (Naisbitt, 1982: 155.).

Naisbitt szerint korunk jól halad a felé, hogy a képviselői demokráciát a részvételi demokrácia váltsa föl. Naisbitt művelt politikai tömege a technika fejlődésével, a számítógépek elterjedésével teljesítheti ki aktivitását. A kommunikációs forradalom révén az átlagpolgár is gyorsan tudomást szerezhet azokról az információkról, amelyekről korábban csak a képviselője tudott (Uo. 156.).

Talán már nem is kellene sokáig várni, és megvalósulhatna Naisbitt elképzelése azzal, hogy minden háztartás rákapcsolódna egy központi szá-

mítógépes rendszerre, és akár naponta leadhatná voksát bármilyen kérdésben. Végre a „nagyléptékű”⁴ demokráciákban is megvalósulhatna az, ami eddig csak kis helyi közösségek méretein belül működött. Végre nemcsak szólam lenne a nép szuverenitása, hanem valóság, aminek Rousseau is örülne, ha részese lehetne ennek a „forradalmi változásnak”.

De térjünk vissza a valóságba! Erre figyelmeztet bennünket Giovanni Sartori is *A demokrácia önfelszámolója?* című munkájában, aki szerint mai világunk problémái sokkal összetettebbek annál, mint amilyen kérdésekkel akár Rousseau-nak is meg kellett birkóznia. Manapság még a legjobb szakértők is egyre kevésbé képesek arra, hogy megértsék világunkat (Sartori, 1995: 151.).

Bele kell törődnünk abba, hogy a közvetlen demokráciának korlátai vannak. De a képviseleti demokráciának is! A közvetlen és a képviseleti demokrácia versengésében ugyan a képviseleti demokrácia bizonyult erősebbnek és életképesebbnek (a történelem egyértelműen bizonyította dominanciáját); azonban az is kétségtelen tény, hogy ha egy kormányzat a demokrácia szélesítését tűzi ki célul, akkor ezt főképpen úgy érheti el, ha bővíti a direkt demokrácia elemeit, vagy lehetőséget ad a közvetlen demokrácia már legitim elemeinek a megvalósulásra. A képviseleti demokrácia különböző válságait orvosolandó a közvetlen demokráciának olyan új elemei terjedtek el, melyek jól tudtak adaptálódni a képviseleti demokráciához és jelenlétükkel a képviseleti demokrácia egyes hiányosságait segítettek kiküszöbölni. Ezen új elemek pedig: a referendum és a népi iniciativa.

A NÉPSZAVAZÁS

A referendum a képviseleti demokrácia kialakulásának időszakában született meg, s ma már ez a legerjedtebb, sőt egyes országokban az egyetlen közvetlen demokratikus forma.

A referendum eredeti formájában kontroll szerepet töltött be a képviseleti szervek által hozott döntések felett, s így a polgárok külön kezdeményezésére indult népszavazási kezdeményezést tekintették referendumnak. Később aztán szélesedett a jelentése a referendumnak, és az olyan népszavazási kezdeményezés is ide sorolható, melyet állami szervek (kormány, parlament) kezdeményeznek.

Sokan különbséget tesznek *referendum* és *plebiszcitum* között. A közöttük lévő különbség meghatározásában azonban egymásnak ellentmondó módon határolják körbe a két fogalmat.⁵ A referendum és a plebiszcitum kifejezéseket ezért sokszor egymás szinonimájaként használják, de az 1989-es törvény alapján a magyar Alkotmánybíróság is differenciál plebiszcitum és referendum között.

Referendum tehát az Országgyűlés által elfogadott törvény megerősítését jelenti. A *plebiszcitumnak* pedig a nem törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntése a feladata. Ez meghatározza az Országgyűlés további munkáját (1/1990. AB-határozat).

NÉPSZAVAZÁS: PRO ÉS CONTRA

Mind a képviseleti, mind a közvetlen demokráciának vannak előnyei és hátrányai. Azok, akik kizárólag a képviseleti demokráciát tartják egyedül működőképesnek és hasznosnak, a stabilitásra, a mértékletességre helyezik a hangsúlyt, míg a közvetlen demokrácia képviselőiben anarchistákat, zavarkeltőket látnak. Ezzel szemben a közvetlen demokrácia képviselői értékelik a változás, a részvétel lehetőségét, a többségi elvet. A két tábor által megfogalmazott érveket és ellenérveket próbálom vázolni a következőkben (Magleby, 1984: 21, 180–181. Butler-Ranney, 1978: 24–36.).

Érvek a népszavazás mellett

Maximalizálja a legitimitást: Hiszen mi más is legitimálhatná a hatalmat, illetve a hatalmon lévők döntéseit egy demokráciában, mint a nép akarat? Habermas, aki a 60–70-es évek legitimitációs válságának problémáira kereste a választ, úgy tartja, hogy a legitimitáció megteremtésében központi szerepet játszik a társadalmi nyilvánosság, a nyilvános vita. A közvetlen demokrácia elemei közül a referendum pedig országos szinten teremti meg a lehetőséget a társadalom számára, hogy nyilvánossághoz jusson.

Segít szembenézni a problémákkal: Nemegyszer kerülhet a kormányzat vagy más felsőbb döntéshozó olyan helyzetbe, hogy egy adott probléma megoldása komoly nehézségeket okoz. Ez sokszor nem is a szakértelem hiányából adódik, inkább abból a helyzetből, hogy a kérdés erősen megosztja a választópolgárokat és a politikusokat is.⁶ Az éppen hatalmon lévő pártnak, ha egy kényes kérdésben megkockáztat valamilyen lépést, számolnia kell azzal, hogy korábbi szavazóbázisa nagy része elpártolhat mellőle a soron következő választáson. Ezt a patthelyzetet segít megoldani, ha a kérdést népszavazásra bocsátják, és a választópolgárok támogatását élvező megoldási variációt alkalmaznak. A hatalmon lévő párt így elkerülheti a következő parlamenti választások során a számonkérést, legalábbis ebben a kérdésben.

Kontrollszerepet tölt be: Főleg a népi iniciativa intézménye szolgál erre a célra. A népszavazás kezdeményezésének a joga lehetőséget ad az állampolgárok számára, hogy a kormányzati politika, illetve a kormánypárt(ok) által uralt parlament helytelen döntéseire úgy reagálhassanak, hogy annak súlya is legyen. Erre szolgál a kötelező referendum intézménye népi iniciativa esetén, amikor bizonyos idő alatt, bizonyos számú aláírás összegyűjtése esetén kötelező a népszavazás kiírása. A népi vétő pedig egyedülálló lehetőségük a svájci és az olasz állampolgároknak, mellyel a számukra nem tetsző törvényeket hatálytalaníthatják, abban az esetben, ha az állampolgárok akarata találkozik a népszavazási aktus során.

Mobilizálja a tömegeket: Az emberek legtöbbször csak a tömegkommunikációs csatornákon keresztül szereznek információkat arról, hogy valójában mi is folyik a hatalom berkein belül. Az emberekben a képvise-

seleti demokrácia azt a meggyőződést erősíti, hogy aktivitásuk, véleményük nem számít, elég, ha négyévente megjelennek az urnáknál és leadják voksukat. Akkor miért várják el a választópolgártól, hogy ilyenkor mint jó polgárok a legmagasabb részvételi arányt produkálják?

A népszavazás a politikai mobilizáció eszköze, lehetőség az ellenzéki pártok, a társadalmi szervezetek, mozgalmak számára, hogy a polgárok aktivitására támaszkodva hallassák hangjukat, kifejezésre juttassák véleményüket.

Gombár Csaba az 1980-as években megjelent egyik tanulmányában a népszavazás, illetve a közvetlen demokrácia melletti érvként fogalmazta meg a tömegek mobilizálását: „a pluralizmussal és a korporatizmussal szemben sokkal élettelebb, folyamatosabb és jóval több állampolgárt mozgató aktivitást eredményez” (Gombár, 1989: 110.).

Érvek a népszavazás ellen

Nem gazdaságos: A népszavazásra fordított összegek csak milliárdokban mérhetők. Felmerül tehát a kérdés: szükség van-e több milliárd forintért megrendezett népszavazásokra, ha az emberek érdektelenséget mutatnak?

A kompetencia hiánya: Az átlagállampolgárnak hiányzik az analitikus képessége, és nincs olyan információk birtokában, hogy bölcs döntést tudjon hozni. (Sokszor előfordul azonban, hogy még a legfőbb döntéshozók is képtelennek bizonyulnak a megfelelő döntés meghozatalára. A népszavazás esetében nem is arról van szó, hogy az állampolgárokat minden apró-cseprő, vagy éppen ellenkezőleg, nagy szakmai tudást igénylő fontos kérdésben urnához kell szólítani.)

Sérti a kisebbségek jogait: Ez pedig a többségi elvvel hozható összefüggésbe. Nem minden kérdést lehet többségi döntéssel megoldani. Nem mindenki érintett azonosképpen egy ügyben. Tipikusan ilyen témakörök a nyelvi, vallási kérdések. Dönthet-e a többség egy kisebbséget érintő ügyben? Természetesen nem, válaszolnánk erre. De mi van akkor, ha a kisebbség saját alternatíváját sokkal nagyobb szenvedéllyel képviseli, mint ahogy a többség részesíti előnyben az ellentétes alternatívát? – teszi fel a kérdést Robert Dahl (Dahl, 1956: 90.). Lehetséges ugyanis – és ezzel a kérdéssel több politológus is foglalkozott –, hogy egy erős intenzitással fellépő kisebbség felülkerekedhet az apolitikus többség fölött.

A kérdés megfogalmazásának csapdajellege: Egy ügyesen megfogalmazott kérdéssel lehet akár manipulálni a választópolgárokat, de akár a végeredmény is előre tudható általa. A kérdés taktikus megfogalmazásával operált III. Napóleon 1870-ben, aki, hogy meggyengült hatalmát megerősítse, egy új alkotmánytervezettel állt elő, s ezt népszavazásra bocsátotta. A kérdések természetesen úgy voltak összeállítva, hogy aki III. Napóleon ellen szavazott, az minden reform lehetőségét is elvetette (Szentpéteri, 1965: 198–199.).

Magyarországon az 1997-es népszavazás során alakult ki politikai csatározás az akkori ellenzék és a kormány között; itt is a kérdés megfogal-

mazása volt a tét. A kérdés végül is így hangzott: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?” Láthatjuk: kétszeresen is manipulatív a kérdés megfogalmazása. Egyrészt a kérdés azt sugallta, hogy Magyarország biztonságát egyedül a NATO képes szavatolni; másrészt a választási akaratot befolyásoló eszköz volt az is, hogy a kérdést pozitív módon fogalmazták meg, és ezzel abba az irányba befolyásolták a bizonytalankodó választópolgárokat, hogy ők az „igen” válasz ikszeljék be.

Negatív történelmi tapasztalatok: A negatív történelmi tapasztalatok mind arról szólnak, hogy egy autoriter személyiség, mint Bonaparte Napóleon, Charles de Gaulle vagy Adolf Hitler, saját célja elérésére, saját pozíciója erősítésére használta a népszavazást, s e cél érdekében még akár a népszavazásról befutó eredmények „kozmetikázásától” sem riadt vissza.

A népszavazással kapcsolatos negatív történelmi tapasztalatok sorát Napóleon nyitja, aki erőszakkal megszerzett hatalmát úgy tudta legitimizálni, hogy a népszavazásról befutó eredménylistákat átnézte és korrigálta.

Németországban a weimari alkotmány a birodalmi elnököt egyedülállóan széles jogkörrel ruházta fel a népszavazások kezdeményezése terén. Hitler és vele együtt a nemzetiszocialista párt profitált a legtöbbet a weimari alkotmány közvetlen demokratikus intézményei által nyújtotta lehetőségek kihasználásával. A hatalomátvitelre készülve, legelőször a versailles-i szerződés alapján kiszabott haditartozás további fizetését akarták megszüntetni. Ez ügyben benyújtott népszavazási kezdeményezésüket kisebb nehézségek után sikerült a Reichstaggal is elfogadtatniuk. A népszavazás eredménye pedig az lett, hogy 14,9%-os részvétel mellett 94,5%-os abszolút többséggel a választópolgárok nemet mondtak a haditartozások további fizetésére. Az ezt követő népszavazásokat már Hitler hatalomra jutása után tartották, s így csöppet sem meglepő, hogy a részvételi arány mindegyik alkalommal 90 százalék fölött volt (Szentpéteri, 1965: 203–206.).

Abban az esetben, ha az amúgy is széles jogkörrel felruházott elnök egyedüli joga a népszavazás kiírása és nem teszik lehetővé más hatalmi ágak által kiírható vagy az alulról jövő népszavazási kezdeményezéseket, akkor a népszavazás nem a demokrácia erősítője lesz, hanem egy személy, azaz az államelnök diktatórikus hajlamainak segítője.

*

Az érvek és ellenérvek felsorolása után szeretnék Horváth Barnára utalni, aki szerint a közvetlen és a közvetett demokrácia közötti választás helytelen, hiszen „nem a vagy-vagy, hanem a többé-kevésbé kérdésével állunk szemben, amikor a demokrácia 'fajai' között válogatunk”. A „...közvetlen és a közvetett (képviselési) demokrácia egyaránt elhanyagolhatatlan elemei a demokrácia eszméjének, amelynek teljes kibontakozását csakis összes elemeinek szerencsés kombinációja adhat. Ennek a kombinációnak a megtalálása és intézményes biztosítása a jogtechnika sajátos feladata.” (Horváth, 1945: 45.)

Ugyancsak ezt a véleményt támasztja alá Ernst Fraenkel megállapítása, aki szerint „a maga tiszta formájában mind a képviseleti rendszer, mind a közvetlen népuralom lényegében önmaga felszámolódását eredményezi.”⁷

NÉPSZAVAZÁS NYUGAT-EURÓPÁBAN

Nyugat-Európát tizenhét jelentősebb demokratikus berendezkedésű ország alkotja: Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Görögország, Hollandia, Izland, Írország, Luxemburg, Olaszország, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svájc és Svédország.

Ezek közül Hollandia az egyetlen olyan nyugat-európai ország, ahol eddig még soha nem tartottak népszavazást, és a holland alkotmány sem tartalmaz rendelkezést a népszavazással kapcsolatban. Belgium és Norvégia alkotmánya szintén nem tartalmaz rendelkezést a referendummal kapcsolatban, mégis tartottak népszavazást (Butler–Ranney, 1994: 25.).

Németországban az 1949-ben elfogadott alkotmány a népszavazást csak az ország területének újrafelosztása kapcsán ismeri el (29. cikkely), s ebben az esetben is csak az érintett területek lakosságának kell urnához járulnia. Egyáltalán nincs tehát lehetőség országos szinten a népszavazás egyik típusára sem, annak ellenére, hogy az alkotmány 20. cikkelye kimondja: „Minden államhatalom a néptől származik. A nép az államhatalmat választások, szavazások, valamint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás meghatározott szervei útján gyakorolja.” (Kovács, 1988.)

Portugália alkotmánya 1989-ben egészült ki a népszavazással kapcsolatos rendelkezésekkel, Finnország alkotmányában 1987 óta szerepel a referendum szabályozása, de előtte is rendeztek országos népszavazást (Butler–Ranney, 1994).

Nagy-Britanniában a népszavazás kérdését sokszor intézték el azzal, hogy sem jogi, sem politikai hagyományai nincsenek. Írott alkotmány híján tehát nem szabályozzák a népszavazást, mégis rendeztek regionális népszavazásokat, 1975-ben pedig az Európai Közösségben maradás ügyében országos népszavazásra is sor került.

Svájcon kívül öt ország az, ahol a referendum fontos szerepet játszik: Dánia, Franciaország, Írország, Olaszország és Svédország.

Alkotmány által előírt népszavazás található Dániában és Írországban, ahol a referendumot bármilyen alkotmánymódosítás esetén lehet alkalmazni. Spanyolországban az alkotmány teljes és részleges módosításakor is referendumot kell tartani, míg Ausztriában csupán az alkotmány teljes revíziója során kell népszavazást kiírni.

A fakultatív referendumot tizenegy ország alkotmánya ismeri: Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország alaptörvénye (Butler–Ranney, 1994).

Ebben a tanulmányban három ország népszavazási gyakorlatával kívánok foglalkozni, mert úgy gondolom, hogy mindegyik egy-egy ideáltípust képvisel.

Az egyik kiválasztott Svájc, nemcsak azért, mert ez a referendum őshazája, hanem mert olyan széles lehetőségeket biztosít a svájci jogrendszer a népszavazás különféle típusainak megvalósulásához szövetségi, kantonális és helyi szinten is, hogy okkal nevezhetjük Svájcot „félközvetlen demokráciának” (Linder, 1998).

A másik ország, amellyel részletesebben foglalkozom, Franciaország, ahol gyakorlatilag csak a köztársasági elnöknek van joga népszavazást kiírni, s ezt a lehetőséget messzemenően ki is használta Charles de Gaulle, aki személyi hatalmát erősítette a népszavazás segítségével.

Olaszország egyik különlegessége az alkotmányosan elismert népi vélt intézményében van.

Svájc

Svájcban a közvetlen demokrácia 700 éves múltra tekint vissza. 1294-ből származik az első írásban rögzített szavazási eredmény, melyet Schwyz kanton Landsgemeindjén jegyeztek fel (Butler–Ranney, 1994). Az országos szintű népszavazásra viszont egy ideig még várni kellett, ugyanis csak 1802-ben rendezték meg az első országos népszavazást és ezt sem egy svájci hazafi, hanem I. Napóleon rendelte el. Az a Napóleon, aki a népszavazást hazájában is antidemokratikus módon, manipulálva, saját céljaira használta fel.

Annak ellenére, hogy Napóleon fiatal korában lelkes híve volt a rousseau-i tanoknak és a közvetlen demokráciának, Svájc megszállása után egy kifejezetten képviseleti elven álló alkotmányt kényszerített a svájci népre. Ezt az alkotmányt 1798-ban még nem bocsátotta népszavazásra, de az alkotmány szövege szerint minden későbbi alkotmánymódosítás népszavazást von maga után. Az oktrojált alkotmányt társadalmi elégedetlenség kísérte s így egymást érték az alkotmánymódosítások. Az 1802. május 20-i alkotmányt már népszavazásra bocsátották (Szentpéteri, 1965: 138.).

Jelenleg Svájcban a népszavazásnak 4 alapvető típusa létezik szövetségi szinten (Butler–Ranney, 1994: 102. Kovács, 1988.):

1. *Kötelező alkotmányi referendum*: a 121. cikk (6) bekezdés értelmében a Szövetségi Gyűlés által jóváhagyott „alkotmánytervezetet” a nép és a kantonok elé kell terjeszteni elfogadás vagy elvetés céljából.” Ez tehát 1798 óta létezik Svájcban.

2. *Népkezdemenyezési jog az alkotmány revíziója érdekében*: a 120. cikk (1) bekezdés alapján az alkotmány teljes módosítását kérheti 100 000 választópolgár; a 121. cikk (1)-(2) bekezdések értelmében pedig szintén 100 000 választópolgár az alkotmány részleges módosítását kezdeményezheti. Az 1848-as alkotmány vezette be ezt az intézményt, akkor azonban még elegendő volt 50 000 választópolgár kezdeményezése.

3. *Fakultatív törvényi referendum*: a 89/A. cikk (2) bekezdés értelmében 50 000 választópolgár, illetve 8 kanton kérésére „a szövetségi törvények,

valamint az általánosan kötelező szövetségi rendeletek a nép elé terjesztendők jóváhagyás vagy elvetés céljából.”

4. *Fakultatív referendum nemzetközi jogi egyezményekkel kapcsolatban:* a 89/A. cikk (3) bekezdés szerint ugyancsak 50 000 választópolgár vagy 8 kanton követelésére népszavazásra kell bocsátani azokat a nemzetközi jogi egyezményeket, amelyek határozatlan tartalmúak és visszavonhatatlanok; biztosítják a csatlakozást valamely nemzetközi szervezethez; a jog multilaterális egységesítését jelentik. Ez 1921-ben került alkotmányos szabályozásra, de akkor még 30 000 aláírásban határozták meg a kezdeményezés feltételét.

Svájcban szövetségi szinten évente körülbelül 10-15 alkalommal szólítják a polgárokat az urnákhoz (Linder, 1998), ami az 1900–1993-ig terjedő időszakban 414 népszavazási aktust jelentett, ezzel szemben Európa többi részében összesen tartottak 149 népszavazást ugyanebben az időperiódusban (Butler–Ranney, 1994).

Franciaország

Az újkori történelem egyik legjelentősebb eseménye a francia forradalom volt, ami a kezdet kezdetén magában hordozta a közvetlen demokrácia ígéretét is. Azonban a franciáknak népszuverenitás helyett először a jakobinus, majd a napóleoni diktatúra, és egy mindkettőt végigkísérő véres háború jutott.

Legelőször 1793-ban a jakobinus alkotmányt szentesíthették a franciák népszavazással. Ez azonban nem került bevezetésre. Napóleon hatalomra kerülésével pedig az is bebizonyosodott, hogy a népszavazás nem a demokrácia bizonyítéka, hanem éppen ellenkezőleg, a diktatúra egyik legfőbb támasza. A népszavazás segítségével először első konzullá választotta magát 1800-ban, majd örökös konzuli és császári címét legitimizáltatta ezzel az eszközzel. Megmutatta, hogy a népszavazási kérdések ügyes manipulálásával, az eredmények meghamisításával hogyan lehet a népszavazást antidemokratikus célokra felhasználni, amivel követendő példává vált névrokona, Louis Bonaparte számára is. A két Napóleon népszavazási gyakorlatából kiábrándult franciák egészen 1945-ig mellőzték ezt az intézményt, de az 1945-től 1958-ig terjedő időszakban tartott mind az öt népszavazási kérdés is alkotmánnyal kapcsolatos volt.

Az 1958–69-ig terjedő időszakban aztán a népszavazás megint egy ember akaratától függött. Charles de Gaulle visszatért a napóleoni idők népszavazási gyakorlatához. Gaston Monerville, a Szenátus elnöke azután, hogy De Gaulle az államelnöki tisztség közvetlen választása érdekében a népszavazás kiírását kezdeményezte, azt mondta: „De Gaulle nem demokráciát, hanem egyfajta felvilágosult bonapartizmust vezetett be, ami teljesen mellőzi a demokráciát” (Butler–Ranney, 1994). Vincent Auriol egykori államelnök szerint a „referendum az abszolút hatalom megnyilvánulása, amely látszólag tiszteli a népszuverenitást, de valójában megfosztja a népet szuverenitásától, egy ember javára” (Butler–Ranney, 1994).

Franciaország 1958-ban elfogadott, máig érvényben lévő alkotmánya a következőképp rendelkezik a népszavazásról. Mindjárt a 3. cikk (1) bekezdésében olvasható: „A nemzeti szuverenitás a népet illeti, amely azt képviselői révén, valamint népszavazás útján gyakorolja.” Az alkotmány következő részeiből azonban kiderül, hogy az V. Köztársaság alkotmánya nem ismeri el az alulról jövő népi kezdeményezést, csak a köztársasági elnöknek, illetve a parlamentnek a joga, hogy népszavazást kezdeményezzen, de a képviselők kizárólag alkotmánymódosítás esetén élhetnek ezzel a joggal.

Fakultatív népszavazásnak tekinthetjük az alkotmány 11. cikkelyének rendelkezéseit. Ez szabályozza a köztársasági elnöknek azt a jogát, mely szerint a parlamenti ülésszak alatt, a kormány javaslatára, illetve a parlament két házának a Hivatalos Közlönyben közzétett, együttes indítványára népszavazás elé bocsáthatja mindazokat a törvénytervezeteket, amelyek a közhatalmi szervezetet érintik, valamely közösségi egyezmény jóváhagyását vonják maguk után, illetve olyan szerződés ratifikálására adnak felhatalmazást – anélkül, hogy az alkotmányba ütközne –, amely hatással van a fennálló intézmények működésére. Valamint ide sorolható a 89. cikk (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök és a képviselők alkotmánymódosítás-kezdeményezésének a joga (Kovács, 1988).

A 89. cikk (2) bekezdésben foglaltak a *kötelező alkotmányi referendum* típusába sorolhatók. E szerint az alkotmánymódosításra irányuló tervezet akkor válik véglegessé, ha azt a népszavazás is jóváhagyta. A (3) bekezdés értelmében viszont nincs szükség népszavazásra, ha a parlament 3/5-ös többséggel elfogadta a tervezetet (Kovács, 1988. Butler–Ranney, 1994).

Olaszország

Franciaországgal ellentétben Olaszországban egyedülállóan tág lehetőségek kínálkoznak népszavazás kezdeményezésére.

Olaszország különlegessége a *népi vétő* lehetőségében van. Az alkotmány 75. cikkely (1) bekezdése szerint „Népszavazást kell tartani egy törvény vagy törvényerejű jogszabály részleges vagy teljes hatályon kívül helyezéséről, ha ezt 500 000 választó vagy öt régió tanácsa kéri”. A másik újdonság pedig abban van, hogy bár Svájc és az Egyesült Államok is ismeri a népi vétő lehetőségét, ezzel csak az éppen akkor elfogadott törvények esetében lehet élni. Olaszországban nincs ilyen időkorlát, így amikor 1981-ben a választók egy bizonyos része az abortuszt legalizálni szeretne volna, egy, még Mussolini által 1930-ban elfogadott törvényt kellett volna hatályon kívül helyezni a népszavazás eredményével (Butler–Ranney, 1994: 63.).

A választópolgárok úgy élhetnek a népi vétővel (abrogatív referendum), hogy a megszüntetni kívánt törvény helyett nem kötelesek benyújtani egy másik törvénytervezetet, azaz az hatásában negatív. Természetesen ez nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a megszüntetni kívánt rendelkezést helyettesítő új törvényjavaslatot nyújtsanak be egyidejűleg. Ezt

tették 1993-ban, amikor a szenátorok választási törvényét akarták módosítani, s az arányos képviselet helyett a brit választási modellt, a relatív többségi választási rendszert javasolták (Butler–Ranney, 1994: 63.).

Olaszországban is létezik a tiltott tárgyak fogalma: az alkotmány 75. cikkely (2) bekezdése értelmében nem lehetnek népszavazás tárgyai az adóügyi, a költségvetési, az amnesztiáról és a büntetés elengedéséről szóló, valamint a nemzetközi szerződések ratifikálására felhatalmazó törvények (Kovács, 1988).

Az alkotmány revíziójáról a 138. cikkely rendelkezik. Eszerint, ha az alkotmányt módosító és az egyéb alkotmánytörvényeket mindkét kamara tagjainak abszolút többsége elfogadta, akkor az „ilyen törvényeket népszavazásra kell bocsátani, ha azt annak közzétételétől számított három hónapon belül valamelyik kamara tagjainak egyötöde vagy 500 000 választó vagy öt régió tanácsa kéri.

Nincs helye azonban a népszavazásnak, ha a törvényt a második szavazásnál mindkét kamarában a tagok kétharmados többségével fogadták el. A köztársasági államforma pedig nem lehet alkotmánymódosítás tárgya.” (Kovács, 1988.)

A népi vétón túl az olasz népszavazás érdekessége, hogy meglehetősen gyakorisággal és egy alkalommal akár hat-nyolc kérdésben (1995-ben tizenkét kérdésben) is tartanak népszavazást.

KÖZÉP-EURÓPA

Közép-Európán belül Csehországgal, Lengyelországgal, Romániával, Szlovákiával és Szlovéniával szeretnék részletesebben foglalkozni. Ezekkel az országokkal szinte egy időben szakítottunk a kommunista rendszerrel, és ezzel párhuzamosan építettük ki a demokratikus rendszer intézményeit. Ezek az országok a kommunizmus évtizedei során kényszerűségből mellőzték a demokráciát, annak mind a képviseleti, mind a közvetlen válfaját. Vajon ezen országok demokráciáiban kapott-e helyet a népszavazás, s ezzel együtt a közvetlen demokrácia, vagy tisztán képviseleti alapon álló demokráciát alakítottak ki?

A volt szocialista országok alkotmányát átolvasva megállapíthatjuk, hogy *Csehország* alkotmányában tisztán képviseleti demokráciára utaló jeleket lehet felfedezni. Már az alkotmány elején, a 2. cikkely kimondja: „Valamennyi államhatalom forrása a nép; azt a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi szervek közvetítésével gyakorolja.” Az alkotmány később sem említi a referendum vagy a népi iniciativa lehetőségét.

1991-ben még Csehszlovákiában felmerült egy népszavazás lehetősége: az egyre erősödő szeparatista törekvésekkel szemben a lakosság dönthetett volna a két ország rész szétválasztásáról vagy együtt maradásáról. A népszavazásról szóló, akkor hatályos törvény még elő is írta a népszavazás kiírását a szövetségi államforma problematikájának eldöntésére. A szlovák fél azonban elébe ment az eseményeknek; 1992-ben a Szlovák Nemzeti Tanács egyoldalúan deklarálta Szlovákia szuverenitását (Tóth, 1998).

Lengyelországban referendum jelezte a kommunizmus kezdetét és a kommunizmus végét. Az 1946-os manipulált és meghamisított népszavazás után negyven évig nem tartottak népszavazást.

A lengyel alkotmánynak mindjárt az 1. cikkelye (1) bekezdésében a *kötelező referendum* formájával találkozunk, azaz a szejm és a szenátus által elfogadott alkotmányt népszavazásra kell bocsátani, illetve az állam szempontjából különösen fontos ügyeket népszavazásra *lehet* bocsátani.

Fakultatív referendum intézménye szerepel az alkotmány 19. cikkelyében: „Az állam szempontjából különösen fontos ügyekben referendum megtartása rendelhető el.” A 19. cikkely (2) bekezdéséből pedig kiderül, hogy ki jogosult referendum megtartásának elrendelésére: a szejm, abszolút többséggel elfogadott határozat alapján, vagy a köztársasági elnök, a szenátus abszolút szavazattöbbséggel elfogadott beleegyezése után.

Az állampolgárok kezdeményezésére kiírt népszavazást viszont az alkotmány nem ismeri (Tóth, 1998).

Románia 1986-os népszavazása a kommunizmus rendszerét hüen jellemző esemény volt. A népszavazás eredménye szerint egyáltalán nem volt „nem” szavazat összesen 228-an nem mentek el szavazni (Butler–Ranney, 1994: 183.). Ezek a képtelennek tűnő számok egyértelmű bizonyítékai a népszavazás megcsúfolásának.

A rendszerváltás után egy népszavazást tartottak, melynek célja az új alkotmány elfogadása volt. Ezen alkotmány 2. cikkely (1) bekezdés szerint „A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja, amely azt a képviselői szervein és népszavazásokon keresztül gyakorolja.”

A román alkotmány azonban nem ismeri a kötelező népszavazást.

Fakultatív népszavazást kezdeményezhet a román elnök egyes országos jelentőségű kérdésben (90. cikk), 500 000 választópolgárnak pedig lehetősége van az alkotmány módosítását kezdeményezni, de csak akkor lesz belőle népszavazás, ha a képviselőház és a szenátus is kétharmados többséggel fogadta el a módosítási tervezetet (146. cikk), tehát erre gyakorlatilag nem sok esély van (Tóth, 1998).

Szlovákia első országos népszavazását 1994. október 22-én tartotta. A kérdés a következő volt: „Egyetért-e azzal, hogy törvényt fogadjanak el azoknak a pénzforrásoknak a nyilvánosságra hozataláról, amelyeket a privatizált állami tulajdon megvételére fordítottak?” A népszavazáson azonban a jogosultak mindössze 19,96 %-ának részvétele mellett 93,64 % szavazott igennel. Az alacsony részvételi arányt, és így az érvénytelenséget magyarázza, hogy a szlovák parlament már augusztusban elfogadta a kérdéses törvényt, azaz a népszavazás fölösleges volt.

Szlovákia 1992. szeptember 1-jén elfogadott alkotmányának elején olvasható: „Az államhatalom a polgároktól ered, akik azt választott képviselőik közvetítésével vagy közvetlenül gyakorolják.” Tehát Csehországgal ellentétben a szlovák alkotmány elismeri a közvetlen demokráciát. A referendum szabályozásával a szlovák alkotmány 93–100 cikkelyei foglalkoznak. Szlovákiában létezik *kötelező népszavazás* is. Ennek megfogalmazását a 93. cikkely (2) bekezdésében találhatjuk: „Népszavazás hagyja jóvá a más államokkal való állami kötelékből való kilépésről szóló alkotmánytörvényt.”

Fakultatív népszavazásról „szól” a 93. cikkely (2) bekezdése: „Népszavazással lehet határozni más fontos közérdekű kérdésekről.”

A szlovák alkotmány is tartalmaz felsorolást a tiltott tárgykörökről. E felsorolás alapján nem lehet népszavazást tartani az alapvető jogokat és szabadságjogokat, a különböző adókat, elvonásokat és az állami költségvetést érintő ügyekben.

A 94. cikk alapján népszavazást kezdeményezhet 350 000 polgár vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa (Tóth, 1998. Orosz–Tóthová, 99–101.)

Szlovéniában 1990 decemberében népszavazást tartottak a szuverenitás és a függetlenség kérdéséről, amelyen a jogosultak 93,2 %-a vett részt és a szavazók 88,2 %-a voksolt a függetlenség mellett. Annak ellenére szavazott így a szlovének döntő többsége, hogy az akkori szlovén köztársasági elnök, a miniszterelnök és a külügyminiszter is az államszövetség fenntartása mellett érvelt.

A szlovén alkotmány 3. cikkelye deklarálja, hogy a „hatalom a népé” és ezt a hatalmat az állampolgárok közvetlenül és a választásokon keresztül gyakorolják.

Fakultatív népszavazásnak számít az országgyűlés azon joga, hogy népszavazást írhat ki azokban a kérdésekben, amelyeket törvénnyel szabályoznak (90. cikk); az ilyen népszavazást kezdeményezheti a képviselők legalább egyharmada, az Állami Tanács vagy 40 000 választópolgár. 30 000 polgár pedig akár alkotmánymódosításra is nyújthat be népszavazási kérelmet, s ha legalább 30 képviselő támogatja a javaslatot, akkor az országgyűlés köteles kitézni a népszavazást (Tóth, 1998).

MAGYARORSZÁG

Tíz évvel ezelőtt, 1989-ben az ún. sarkalatos törvények részeként született meg Magyarországon a népszavazás intézménye 1989 őszén rendezték meg Magyarország történetének első országos népszavazását.⁸

Először az 1980-as évek elején vetődött fel a népszavazás széles körű bevezetése. A Hazafias Népfront a településfejlesztési hozzájárulás (tehó) bevezetése okán propagálta a népszavazás helyi szintű alkalmazását, amely alkalmas lett volna arra, hogy az egyes falvak, városok népszavazás útján határozzák meg a tehó mértékét (Kukorelli, 1998: 468.).

Egy 1988-ban készült felmérés szerint a megkérdezettek többsége helyeselte, hogy a jövőben országos jelentőségű ügyekben népszavazást tartsanak. Budapesten 83%-os, vidéken 78%-os volt a népszavazás bevezetésének elfogadottsága (Magyarország Politikai Évkönyve, 1988). Az állampolgárok leginkább a bős–nagygyarosi vízlépcső kérdésében várták volna el, hogy megkérdezzék őket. A Németh-kormány parlamentje 1989. június 1-jén fogadta el a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló, 1989. évi XVII. törvényt (Nsztv), de ezt megelőzően 1988 novemberében már népszavazási aláírás-gyűjtési akció kezdődött a vízlépcső megépítése ellen.

Az 1989 novemberében megrendezett „négyigenes” népszavazás⁹ volt az első és sokáig az egyetlen eredményes referendum. Ezt a népszavazást a Fidesz és az SZDSZ kezdeményezte az FKGP és az MSZDP támogatásával, ugyanis nem voltak hajlandók elfogadni azt a politikai alkut, amelynek értelmében a parlamenti választások előtt tartanák meg a közvetlen köztársaságielnök-választást. Az akkori népszerűségi listák élén helyet foglaló, s így egy közvetlen választáson legesélyesebb jelölt, Pozsgay Imre köztársasági elnökké választásának meghúítása volt a céljuk. A Fidesz és az SZDSZ népszavazási aláírásgyűjtő akciójához – azon túl, hogy nem szívesen láttak volna az elnöki székben egy volt MSZMP-tagot – hozzájárult az is, hogy a Magyar Közvélemény-kutató Intézet 1989 szeptemberében közzétette 1989 júliusának adatait, s e szerint az SZDSZ szavazóbázisa 6%-ról 3%-ra, a Fidesz szavazóbázisa 16%-ról 7%-ra esett vissza. (Miközben az MSZMP és az MDF támogatottsága fokozatosan nőtt.) 1989. szeptember 18-án a Fidesz és az SZDSZ nem írta alá az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásait lezáró megállapodást, helyette aláírásgyűjtő akcióba fogott. A népszavazás kiírásához szükséges százezer aláírást nem egészen egy hónap alatt sikerült összegyűjteni, összesen 114 470 aláírás bizonyult hitelesnek. Az Országgyűlés október 31-i ülésén határozott a november 26-án tartandó népszavazásról az SZDSZ és a Fidesz által megfogalmazott négy kérdésben.

Ezen a népszavazáson a szavazásra jogosult választópolgárok 58,03%-a vett részt. A kérdések pedig a következőkre vonatkoztak.

1. A köztársasági elnök következő parlament általi megválasztása. Ebben a kérdésben a szavazók 50,07%-a ikszelte be az „igen”-t és 49,93%-a „nem”-et.

2. Az állampárt munkahelyekről történő kivonulására a szavazók 95,15%-a igennel, 4,85%-a nemmel szavazott.

3. A pártállami szervezetek vagyonszámoltatása kérdésében a szavazók 95,37%-a igen szavazattal és 4,63%-a nem szavazattal választott.

4. A munkásörtség feloszlata volt az utolsó kérdés. 94,94% értett ezzel egyet és 5,07% nem értett egyet a munkásörtség feloszlataival (Babus, 1990).

1990 elején az MSZP a köztársasági elnök közvetlen megválasztása érdekében kezdett aláírásgyűjtésbe. Mivel a szükséges százezer aláírás ebben az esetben is megvolt, a népszavazást 1990. július 29-re kiírták. Az előzetes közvélemény-kutatások alapján a választópolgárok 45%-ának kellett volna részt vennie a népszavazáson, ennek ellenére csak 13,91%-os volt a részvétel. A résztvevők 85,9%-a viszont támogatta a köztársasági elnök közvetlen választását. Ez az aktív kisebbség azonban nem érte el célját, mivel az alacsony részvétel miatt a népszavazás érvénytelen volt.

Az 1989-es Nsztv értelmében ahhoz, hogy érvényesnek és eredményesnek minősüljön egy népszavazás, az ország összes választópolgárának több mint felének érvényesen kell szavaznia, továbbá az érvényesen szavazók több mint felének a megfogalmazott kérdésre azonos választ kell adnia. Ez a szabály – mint megannyi más részletkérdés a népszavazás tárgykörében – 1997-ben módosult. Az 1997. évi XCVIII. tv. (alkot-

mánymódosítás) csökkentette az érvényességi limitet, azaz egy népszavazás akkor eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad. E módosítás igazolni látszik Robert Dahl azon állítását, miszerint egy kisebbség keresztülviheti akaratát a passzív többséggel szemben, ha aktivizálja magát.

1991-ben két népszavazási aláírás-gyűjtési akció is indult. 1991 júliusában a kárpótlási törvény hatálytalansításáért a Társadalmi Érdekegyeztető Tanács kezdett aláírás-gyűjtési akcióba. Össze is gyűjtöttek több mint 100 000 aláírást, de végül nem nyújtották be az Országgyűlésnek. Októberben pedig a Vállalkozók Országos Szövetsége fogott aláírásgyűjtésbe az 1996-os világiállítás megrendezéséért. A több mint 100 000 aláírást azonban csak 1994 őszén nyújtották be. Az Országos Választási Bizottság (OVB) azonban nem talált 100 000 hiteles aláírást.

1992 júliusában a korábbi abortuszszabályok fenntartásáért a Fiksz Egyesület gyűjtötte az aláírást, de nem nyújtották be azokat az Országgyűlés elnökének, mert akciójuk érvényét veszítette az időközben meghozott AB-határozattal.

Ugyanebben az évben a Létminimum Alatt Élők Társasága az országgyűlés feloszlását kezdeményezte, amire a parlament alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottsága az AB-hez fordult alkotmányértelmezésért, miszerint lehet-e népszavazást tartani ebben az ügyben.

A testület akkor kimondta (2/1993. AB-határozat), hogy ebben a kérdésben népszavazás nem dönthet, ugyanis az Alkotmány 28. § (2) bekezdése értelmében az Országgyűlés saját maga mondhatja ki feloszlását megbízatásának lejárta előtt. Igaz, hogy a Nsztv tiltott tárgykörök listáján nem szerepel, hogy az Országgyűlés feloszlásának ügyében nem lehet népszavazást kiírni, ennek ellenére az AB mégis alkotmányellenesnek minősítette a kérdést. Ez az eset világított rá legelőször, hogy bizonytalan közjogi helyzet alakult ki amiatt, hogy a népszavazás lényegében ekkor még nem kapott alkotmányos szabályozást, ezáltal alacsonyabb rendűnek és másodlagosnak minősült az alkotmány bármely részével, paragrafusával szemben. Így aztán az Nsztv által kínált bármilyen népszavazási lehetőség eleve „halálra volt ítéelve”, hiszen az AB az alkotmány bármely paragrafusának nem túl konkretizáló megfogalmazása miatt, minden egyes alkalommal megtalálta az indoklást egy népszavazási kezdeményezés visszautasítására.

Az AB tehát megállapította, hogy az 1989. évi XVII. tv. (Nsztv) nincs összhangban a hatályos alkotmánnyal, ami abból adódott, hogy az Nsztv hamarabb született meg, mint az 1989-es alkotmánymódosítás. Az AB ebben a határozatában felhívja az Országgyűlés figyelmét, hogy 1993. december 31-ig hozza összhangba e két törvényt.

Az AB később 1995-ben és 1997-ben hozott határozataiban is felhívta a figyelmetni volt kénytelen az Országgyűlést a hiány pótlására. Többek között ezek sorozatos elmulasztása volt az oka a jogbizonytalanságnak.

Az AB 1993-as határozatának indokolása között szerepel még, hogy az Országgyűlés feloszlására kiírt népszavazást mint burkolt alkot-

mánymódosítást értelmezte. „Az alkotmány módosítása azonban csak Alkotmányban előírt rendben történhet” – szól az AB verdiktje. Az alkotmány szerint pedig az alkotmány megalkotása, illetve módosítása az országgyűlés feladata.

1994 októberében az *Új Magyarország*, a *Pesti Hírlap* és az Ifjúsági Demokrata Fórum szervezésében újabb aláírásgyűjtő akció indult az 1996-os világhiállítás ügyében. A több mint 100 000 benyújtott aláírásból azonban csak 84 000 aláírás volt hiteles.

1995-ben a kisgazdapárt a köztársasági elnök megválasztásának módja és hatásköre bővítésének érdekében kezdeményezett referendumot.¹⁰ A kisgazdapártnak több mint kétszázezer támogatót sikerült megnyernie. Az aláírások hitelesítése után is megvolt az ügydöntő népszavazás kiírásához akkor szükséges százezer aláírás, az AB mégis elutasította a referendum kiírását, mivel szerinte az elnök hatáskörének kiterjesztése nem lehet népszavazási kérdés. Az AB indokolásának alapja ugyanaz a jogbizonytalanság, ami 1993-as döntését is magyarázta. Az AB tehát a köztársasági elnök megválasztásának módja és hatáskörének bővítése ügyében kiírt népszavazást is burkolt alkotmánymódosításnak tartja. Kimondja, „az Alkotmány módosítása tárgyában olyan ügydöntő népszavazás, amelynek eredménye kötelező az Országgyűlésre, nem rendelhető el (25/1995. AB-határozat)”.

1995 végén a Munkáspárt Magyarország NATO-csatlakozása ügyében gyűjtött aláírásokat, s 1996 januárjában 190 000 aláírást nyújtott be a népszavazás kiírását kezdeményezve. Az OVB ezek közül 150 000-et talált hitelesnek. A parlament mégis elutasította a Munkáspárt kezdeményezését.

A parlament alkotmány- és igazságügyi bizottsága két indítványtervezetet készített el, mielőtt a Munkáspárt népszavazási kezdeményezése szavazásra az Országgyűlés elé került volna. Az egyik, az *A változat* 1996. március 10-re írt volna ki népszavazást az észak-atlanti tagság ügyében. A *B variáns* ugyanakkor kimondta, hogy a NATO-tagság kérdésében döntéshozatal céljából nem rendelhető el referendum, véleménynyilvánító népszavazás kiírása pedig „nem időszerű”, mert a csatlakozás ügyében Magyarország „jelenleg nincs döntési helyzetben”. A bizottság a *B variánst* fogadta el, kiegészítve azzal, hogy a döntéshez szükséges feltételek megismerését követően az Országgyűlés kiírja majd a népszavazást. Mint ahogy azt Csapody Tamás (Csapody, 1996: 40–43.) is írta: az Országgyűlés nem jogi, hanem politikai okokból utasította vissza a Munkáspárt kezdeményezését. Ezt támasztja alá a mindössze 11 soros határozat, amelyben olyan okokra hivatkoznak, amit a népszavazási törvény nem ismer, ilyen pl. az időszerűtlenség fogalma.

A Munkáspárt az AB-hoz fordult jogorvoslatért, amit azonban az AB visszaautasított, mivel az Országgyűlés határozata nem minősül jogszabálynak.

1997. augusztus 20-án, az akkori ellenzék az MDF vezetésével Magyarország NATO-csatlakozása és külföldiek földtulajdonszerzésével kapcsolatban népszavazási kezdeményezést indított. A kormány viszont a szükséges 200 000 aláírás összegyűlte előtt átvette az ellenzékétől a nép-

szavazási kezdeményezést. A tét ugyanis a népszavazáson kiírandó kérdések megfogalmazása volt, hiszen az 1989. évi XVII. törvény 8. § (2) bekezdés értelmében a népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazására a népszavazás kezdeményezői tehetnek javaslatot.

Az ellenzék kezdeményezése a NATO-tagsággal és a földtulajdon-szerzéssel kapcsolatban ugyanabban az időben megtartandó, ügödöntő népszavazásra vonatkozott. A kormány és az ellenzék között kialakult politikai csatározás nem a NATO-tagsággal, hanem a földtulajdon-szerzéssel volt összefüggésben. Az ellenzék nemcsak a külföldi magánszemélyek, de a hazai jogi személyek, így a termelészövetkezetek földtulajdon-szerzését is meg kívánta akadályozni. A kormány megrettenve attól a lehetőségtől, hogy a lakosság nagy része egyetért az ellenzék által megfogalmazott kérdésekkel, magához ragadta a kezdeményezést, és augusztus 28-án azt javasolta a parlamentnek, hogy mindkét kérdésben rendeljen el népszavazást november 16-ára. A kormány által megfogalmazott és gyorsan nyilvánosságra hozott kérdések az ellenzék nemtetszésével találkoztak.¹¹ Az ellenzék folytatta az aláírásgyűjtést, majd szeptember 16-án átadták az aláírásgyűjtő íveket az Országgyűlés elnökének. Az ellenzék továbbra is ragaszkodott ahhoz, hogy az általuk megfogalmazott kérdések kerüljenek népszavazásra. Az ellenzéki pártok közül az MDF alkotmányértelmezésért az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordult beadvánnyal, aki október 6-án az AB elé vitte az ügyet. Az AB az ügy sürgősségére való tekintettel egy hét leforgása alatt meghozta a döntést, mely röviden összefoglalva a következő megállapítást teszi: az ellenzéki népszavazási kezdeményezést illeti meg az elsőbbség a kormány „beelőzésével” szemben.

A népszavazást végül csak a NATO-tagsággal kapcsolatban tartották meg. A kérdés így hangzott: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?” November 16-án a választójogosultak 49,24%-ának részvétele mellett 85,33 % szavazott „igen”-nel.

Az ellenzéki népszavazási kezdeményezés földtulajdon-szerzéssel kapcsolatos részét a 23/1998-as (III. 11) OGY-határozat utasította el, mivel ez a kérdés több ponton ütközik az Nsztv szabályaival. Először is: „A kérdés nem egy, hanem több eldöntendő elemet tartalmaz, és joggal feltelezhető, hogy a választópolgárok egy része a kérdés egyes elemeire igennel, míg más elemeire nemmel szavazna. A kérdésben szereplő egyes fogalmak pontatlanok, köznapi és jogi jelentésük homályos és elválik egymástól.” Másrészt, ha ez a kérdés népszavazásra kerülne, és a választópolgárok egyetértésével találkozna, akkor az abból származó jogi kötelezettség Magyarország több nemzetközi szerződésével ütközne, így az OECD kötelezettségvállalásokkal, az Európai Unióval kötött megállapodással és a beruházásvédelmi egyezményekkel.

1998 februárjában kihirdették az új népszavazási törvényt. Az 1998. évi III. tv. elődjéhez képest nemcsak rövidebb, de tartalmi változás is megfigyelhető. Többek között nem tartalmaz számos olyan alapszabályt, amelyet az 1989. évi Nsztv még tartalmazott. Ez azzal is magyarázható, hogy az 1997-es két népszavazást is érintő alkotmánymódosítás után,

magá az alkotmány is elég részletesen szabályozza a népszavazást. Az új Nsztv ezzel szemben inkább korábban sok problémát okozó szabályokat tartalmaz (pl. a határidők kérdése).

Az 1998-as Nsztv. megeremtetette a népszavazás előzetes kontrollját, amit az OVB lát el. Ez azt jelenti, hogy még az aláírások gyűjtésének elkezdése előtt az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát hitelesítés céljából be kell nyújtani az OVB-nek. Korábban az OVB a népszavazás ún. preventív szakaszában csak az aláírások hitelességének vizsgálatával foglalkozott, míg az új Nsztv alapján nemcsak az aláírásokat hitelesíti, hanem magát a kérdést is vizsgálja. Ez alapján megtagadhatja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha az íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv., a választási eljárásról szóló törvény, illetve az alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezéseinek.

Ezen új eljárásjogi szabályok alapján először az Egyesült Magyarországiért Unió nyújtott be véleményező országos népszavazás iránti kezdeményezést a dunai vízlépcsővel kapcsolatban. A kérdés így szólt: „Egyetért-e azzal, hogy a Duna magyarországi szakaszán vízlépcső épüljön?” Az OVB hitelesítette az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. A párt azonban nem adott át hitelesítésre a megszabott határidőn belül (négy hónap) aláírásgyűjtő íveket (Kukorelli, 1998: 475.).

1998. április 3-án a Magyar Nép Pártja nevében Miczán József elnök egy beadvánnyal fordult az OVB-hez, amelyben kérte az OVB-t, hogy hitelesítse az országos népszavazást kezdeményező aláírásgyűjtő ívét. A népszavazási íven a következő szöveg szerepelt: „A Magyar Nép Pártja népszavazási kérelmével egyetérték, kérem a pártingatlanok állami tulajdonba való visszavételét és a pártok állami költségvetésből juttatott támogatásának a megszüntetését.” Az OVB azonban az íven szereplő szöveg hitelesítését visszautasította, ugyanis álláspontja szerint az íven kérdés nem szerepel. Az Nsztv 13. §-a/értelmében a „kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”(35/1998. OVB-határozat)

Tóth Tamás, volt sárszentmihályi polgármester, fiának meggyilkolása óta elkeseredett harcot folytat a bűnösök „valódi” megbüntetéséért, azaz a halálbüntetésért. Mivel a hatályos jog nem ismeri a halálbüntetést, Tóth aláírásgyűjtő akcióba kezdett, népszavazás kiírását kezdeményezve a halálbüntetés visszaállításáért.

Tóth Tamás népszavazási kezdeményezésével kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy korábban mindig pártok, érdekvédelmi tömörülések, tehát szervezett csoportok akciójával találkozhattunk egy-egy népszavazási kezdeményezés során. Ez volt az első olyan kezdeményezés, amelyet teljes egészében egy civil személy bonyolított le.

Tóth Tamás még az új szabályozás előtt több ízben nyújtott át összegyűjtött aláírásokat az Országgyűlés elnökének, ám ezeket átvizsgálva az OVB nem talált egyszer sem megfelelő számú érvényes aláírást. Az új Nsztv. hatálybalépésével az aláírások gyűjtésének megkezdése előtt Tóth Tamásnak is hitelesítenie kellett az aláírásgyűjtő íveket. Először 1998. december 22-én, majd 1999. március 9-én adta át az OVB-nek hitelesítésre aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. 1998-ban a következő kérdés sze-

repelt az aláírásgyűjtő íven: „Kérem, hogy az Országgyűlés a jogi feltételeket teremtsen meg a halálbüntetés átmeneti visszaállítására.” Az OVB visszautasította az ív hitelesítését. Mi sem bizonyítja jobban Tóth Tamás elszántságát, mint hogy másodsor ugyanazt a kérdést hat különböző módon megfogalmazva tette fel,¹² ami nem változtat a tényen, hogy a kérdések tartalma ezek után is ellentmond az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének. Az alkotmány ezen pontjára hivatkozva utasította vissza az OVB mind a kétszer minden egyes kérdésben az ívek hitelesítését (1/1999. 8/1999. OVB-határozat). Az alkotmány rendelkezése szerint nem lehet országos népszavazást tartani „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról”. Ez a bizonyos nemzetközi szerződés pedig a Rómában 1950. november 4-én aláírt egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről.

KONKLÚZIÓ

A téma áttekintése után láthatjuk, hogy az 1980-as évek végén, a rendszerváltás folyamatában, a megnövekvő tömegaktivitás hatására a régi hatalom birtokosai egy meglehetősen liberális és tág lehetőségeket kínáló népszavazási törvényt alkottak. Az 1989. évi XVII-es törvény megalkotói figyelembe vették Európa fejlett demokráciáinak szabályozását, ezért is születhetett egy olyan népszavazási törvény, amely széles skáláját nyújtja a népszavazási kezdeményezéseknek, ami nemcsak a három klasszikus hatalmi ágnek, de az alulról jövő népi kezdeményezésre indult népszavazásnak is teret enged (ami nem zárja ki, hogy egy párt vagy érdekvédelmi tömörülés indítson el egy népszavazást). Hazánkban nemcsak fakultatív, de kötelező népszavazás kiírására is lehetőség van, sőt meglehetősen demokratikus elem, hogy a 200 000 választópolgár által támogatott népszavazási kezdeményezés elsőbbséget élvez akár a kormány, akár az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazással szemben, ami abból adódik, hogy a törvény különbözőképpen állapította meg kötőerejüket. Ebben az esetben ez nem jelent mást, mint hogy 200 000 választópolgár kezdeményezése kötelező erejű, míg a kormány, az országgyűlési képviselők, illetve a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazás csak mérlegelés tárgyát képezi.

Az 1989-es törvényalkotók azonban nem vettek (vehettek) figyelembe néhány olyan eljárási hiányosságot, ellentmondást, amire a gyakorlat során derült fény, s aminek szabályozására már az 1998-as Nsztv-ben került sor.

Elmondható, hogy a tiltott tárgykörök és az aláírások számának növekedésével, valamint az Alkotmánybíróság negatív jogalkotói tevékenységével (2/1993-as, 25/1995-ös, 25/1999-es határozatai) fokozatosan korlátozták a népszavazási kezdeményezések lehetőségét. Ugyancsak a közvetlen demokrácia korlátozásának tekinthető, hogy az 1989-es Nsztv-vel ellentétben az új szabályozás már nem rendelkezik az új alkotmány kötelező népszavazás általi jóváhagyásáról, holott ez azokban az országok-

ban is népszavazás tárgyát képezi, ahol esetleg más kérdésben nincs is lehetőség népszavazás kiírására. Megjegyzést érdemel az a tény is, hogy bár az 1989-es Nsztv előírta az új alkotmány népszavazással történő szentesítését, a tartalmában teljesen megújult 1949-es alkotmányt mégsem legitimálta állampolgári jóváhagyás.

A magyarországi szabályozást a bemutatott európai országok szabályozásával összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy az 1998-as népszavazási törvény is megállja a helyét Európa nyugati és keleti felének népszavazási törvényei között. A magyar Nsztv az olyan fejlett demokráciák népszavazási szabályozásaival mérhető egy szinten, mint Olaszország vagy akár Svájc. Ez azonban csak a szabályozási rész. A gyakorlat azonban sokszor egészen más képet mutat.

Magyarországon az egyes népszavazási kezdeményezések során nemegyszer került elő a képviseleti és a közvetlen demokrácia egymáshoz való viszonyának kérdése. Bár 1997 óta már az alkotmány is részletesen szabályozza a népszavazást és így elismerten egyenrangúvá vált a közvetlen demokrácia a képviseleti demokráciával (az AB is elismerte 52/1997-es határozatában), mégis a korlátozások életbe lépésével, illetve az AB-jogszabályokon túlmutató egyes határozatai következtében, jelentős presztízsvesztést könyvelhet el magának a képviseleti demokráciával szemben. A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyának egy másik érdekes aspektusára világít rá Szigeti Péter azzal a megállapításával, amely így szól: „A népszavazás alá van rendelve a képviseleti szerv akaratának, éppen annak, aminek a korrekciójára hivatott.”

Viszont, ha a megrendezésre került népszavazások részvételi arányait vesszük figyelembe, akkor megállapítható, hogy az első „négyigenes” népszavazás óta a résztvevők száma egyik esetben sem érte el az 50%-ot. Ez felveti az emberben a kérdést, hogy szükség van-e több milliárd forintért megrendezett népszavazásokra, ha az emberek érdektelenséget mutatnak. (Talán éppen ezért szállították le az érvényességi küszöböt is.) Az igazság egyrészt valahol ott lehet, amit Robert Dahl is megfogalmazott e kérdésben. „Éppen úgy, ahogy nem lehet a polgárokat állandóan gyűlésekre járatni, az emberek a népszavazásokat is gyakran túl zavarosnak és érdekeiktől függetlennek találják; akik hajlandók a népszavazáson szavazni, gyakran csak egy csekély kisebbséget tesznek ki. A kifejezetten szakmai kérdések különösen alkalmatlanok népszavazásra bocsátásra... És ami a dolog gyakorlati oldalát illeti, a közügyeknek csak nagyon kis százalékát lehet népszavazással eldönteni.” (Dahl, 1995: 65–66.) Másrészt a Kádár-rendszer bűne is, hogy a magyar társadalom nagy része apatikus a politikával szemben. Ennek megtárgyalása azonban már jelentősen túlmutatna ezen a témán.

AZ EGYES ORSZÁGOK NÉPSZAVAZÁSI TÁBLÁZATA *

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Részvétel (%)
<i>DÁNIA</i>			
1916. 12. 14.	Lemondás a Virgin-szigetektől	64,2	38,0
1920. 09. 06.	Észak-Schleswig bekebelezése	96,9	50,1
1939. 05. 23.	A választási korhatár 23 és nem 25 és a felsőház (Landsting) megszüntetése	91,9	48,9
1953. 05. 28.	Új alkotmány elfogadása	78,4	58,3
1953. 05. 28.	A választási korhatár 23 és nem 21	54,6	62,2
1961. 05. 30.	A választási korhatár 21 és nem 23	55,0	37,2
1961. 06. 25.	Mezőgazdasági földterületek szerzéséről szóló törvény	38,4	73,0
1961. 06. 25.	Kisgazdatorvény	38,6	73,0
1963. 06. 25.	Önkormányzatok elővásárlási joga	39,6	73,0
1963. 06. 25.	Természetvédelmi törvény	42,6	73,0
1969. 06. 24.	A választási korhatár 18 és nem 21	21,2	63,6
1972. 10. 02.	Csatlakozás az Európai Közösséghez	63,3	90,1
1978. 09. 19.	A választási korhatár 18 és nem 20	53,9	63,4
1986. 02. 27.	Egységes Európai Akta elfogadása	53,9	63,4
1992. 06. 02.	Maastrichti szerződés	49,0	68,7
1993. 05. 18.	Maastrichti szerződés	56,8	86,0
1998. 05. 28.	Csatlakozás az EU-hoz	55,1	75,6
<i>FINNORSZÁG</i>			
1931. 12. 29.	A szesztilalom eltörlése	70,5	44,4
1994. 10. 16.	Csatlakozás az EU-hoz	56,9	74
<i>FRANCIORSZÁG</i>			
1793. 08. 04.	Az alkotmány elfogadása	99,3	26,7
1795. 09. 06.	Az alkotmány elfogadása	95,6	13,7
1799. 08. 30.	Az alkotmány elfogadása	63,8	3,8
1800. 02. 07.	Napóleon konzullá választása	99,9	43,1
1802. 08. 02.	Napóleon örökös konzullá választása	99,8	51,2
1804. 05. 18.	Napóleon császárrá választása	99,7	43,3
1815. 05. 30.	A császári alkotmány visszahelyezése	99,7	18,8
1851. 12. 21.	A köztársasági elnök hivatali ideje 10 év	92,1	79,7
1852. 11. 21.	A császárság visszaállítása	96,9	79,7
1870. 05. 08.	Parlamentáris rendszer	83,1	83,5
1945. 10. 21.	Alkotmányozó Nemzetgyűlés felállítása	96,3	79,9
1945. 10. 21.	Ideiglenes hatalom az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek	66,8	79,9

* A táblázatban Svájc területi korlátok miatt nem szerepel.

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Részvétel (%)
1946. 05. 05.	Az alkotmány elfogadása	47,1	80,7
1946. 10. 13.	Az alkotmány elfogadása	53,2	68,8
1958. 09. 29.	Az alkotmány elfogadása	79,2	84,9
1961. 01. 08.	Algéria elszakadása Franciaországtól	75,3	76,5
1962. 04. 09.	Szerződés Algériával	90,7	75,6
1962. 10. 28.	A köztársasági elnök közvetlen választása	61,7	77,2
1969. 04. 27.	Szenátus reformja, a regionális kormányzatok erősítése	46,8	80,6
1972. 04. 23.	Az EGK kiszélesítése	67,7	60,7
1988. 11. 06.	Új-Kaledónia Egyezmény	80,0	37,0
1992. 09. 20.	Maastrichti szerződés	51,0	69,7
<i>IZLAND</i>			
1918. 10. 19.	Unió Dániával	92,6	43,8
1933. 10. 21.	Szesztilalom eltörlése	57,7	45,3
1944. 05. 29.	Elszakadás Dániától	98,5	98,4
1944. 05. 29.	Köztársasági államforma	98,5	98,4
<i>NÉMETORSZÁG</i>			
1926. 06. 20.	A királyi tulajdon elkobzása	92,3	39,3
1929. 12.22.	A háborús jóvátétel fizetésének visszautasítása	94,5	14,9
1933. 11. 12.	A náci kormány legitimizálása	93,4	92,2
1934. 08. 19.	Hitler a birodalmi elnök és a kancellár	88,2	94,7
1936. 03. 29.	A Führer és a Reichstag-képviselők hivatalukban való megerősítése	98,1	98,9
1838. 04. 10.	Anschluss	99,0	99,7
<i>NORVÉGIA</i>			
1905. 08. 13.	Elszakadás Svédországtól	99,9	84,8
1905. 11. 12–13.	A királyság elfogadása	78,9	75,3
1919. 10. 06.	A szesztilalom fenntartása	61,6	66,5
1926. 10. 19.	A szesztilalom eltörlése	55,8	64,8
1972. 09. 24–25	Csatlakozás az EK-hoz	46,5	77,6
1994. 10. 30.	Csatlakozás az EU-hoz	47,8	87,8
<i>OLASZORSZÁG</i>			
1929. 05. 24.	A fasiszta rendszer legitimizálása	98,3	89,5
1934. 03. 26.	A fasiszta rendszer legitimizálása	99,9	99,5
1946. 06. 02.	A királyság megszüntetése	54,3	89,1
1974. 05. 12–13.	A válási törvény hatálytalanítása	59,1	88,1
1978. 06. 11.	A pártok állami finanszírozásának megszüntetése	43,7	81,3

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Részvétel (%)
1978. 06. 11.	Az antiterrorista törvényhozás megszüntetése	23,3	81,3
1981. 05. 17.	Az abortusz-törvény hatálytalanítása	32,1	79,8
1981. 05. 17.	Az abortusz-törvény módosítása	11,5	79,8
1981. 05. 17.	Az antiterrorista-törvény hatálytalanítása	14,8	79,8
1981. 05. 17.	A fegyvertartás engedélyezésének eltörlése	14,0	79,8
1981. 05. 17.	Az életfogytig tartó büntetés eltörlése	22,7	79,8
1985. 06. 09.	Bérimdex módosítása	45,7	78,0
1987. 11. 08.	Az atomenergia-törvény eltörlése	80,6	65,2
1987. 11. 08.	Az atomerőművek támogatásáról szóló törvény visszavonása	79,7	65,2
1987. 11. 08.	A külföldi atomenergetikai kapcsolatok megszüntetése	71,8	65,2
1987. 11. 08.	Köztisztviselők felelőssége	85,0	65,2
1987. 11. 08.	A miniszterek felelősségre vonása	85,1	65,2
1989. 06. 18.	Egyesült Európa Kormány	88,0	-
1990. 06. 03.	Az egyik vadászati törvény elutasítása	92,3	43,3
1990. 06. 03.	A fégérgítrókról szóló törvény elutasítása	92,5	43,3
1990. 06. 03.	A másik vadászati törvény elutasítása	92,5	43,3
1991. 06. 09.	A preferenciasorrend alapján történő választás eltörlése	95,6	62,5
1991. 06. 09.	Választási reform	95,6	62,5
1993. 04. 18.	Környezetvédelmi szabályok	-	77,0
1993. 04. 18.	Arányos választási rendszer a szenátusi választáson	82,7	77,0
1993. 04. 18.	A pártok állami finanszírozásának megszüntetése	90,3	77,0
1993. 04. 18.	A kábítószer-fogyasztás büntethetőségének a megszüntetése	55,3	77,0
1993. 04. 18.	A Turisztikai Minisztérium megszüntetése	70,1	77,0
1993. 04. 18.	A Vállalkozásfejlesztési Minisztérium megszüntetése	90,1	77,0
<i>SVÉDORSZÁG</i>			
1922. 10. 06.	Szesztilalom	49,0	51,1
1955. 10. 16.	Jobboldali közlekedés	15,2	53,2
1957. 10. 13.	Különböző nyugdíj-alternatívák:		
	(1)	47,7	72,4
	(2)	36,7	72,4
	(3)	15,6	72,4
1994. 11. 14.	Csatlakozás az EU-hoz	52,2	82,4

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Részvétel (%)
<i>LENGYELORSZÁG</i>			
1946. 06. 30.	A szenátus eltörlése	68,0	87,6
1946. 06. 30.	A gazdasági rendszer stabilizálása	77,1	87,6
1946. 06. 30.	A balti és a keleti országhatár elfogadása	91,4	87,6
1987. 11. 29.	Gazdasági reformok elfogadása	64,0	67,3
1987. 11. 29.	Politikai reformok elfogadása	69,0	67,3
<i>ROMÁNIA</i>			
1864. 05. 10.	Alkotmányos változás	99,8	51,2
1866. 05. 02.	I. Károly mint uralkodó herceg	99,9	–
1938. 02. 24.	Alkotmány elfogadása	99,9	92
1941. 03. 02.	Az Antonescu-kormány elfogadása	99,9	–
1941. 11. 09.	Az Antonescu-kormány elfogadása	99,9	–
1986. 11. 03.	Egyoldalú fegyverzet csökkentés	100	99,9
1991. 12. 08.	Az új alkotmány elfogadása	69,1	77,3

JEGYZETEK

- ¹ Az egyes országok alkotmányainak idézett részleteit Kovács István *Nyugat-Európa alkotmányai* című gyűjteményéből vettem.
- ² Az ebben a részben felhasznált alkotmányrészleteket a Tóth Károly által szerkesztett *Kelet-Európa új alkotmányai* című könyvből vettem.
- ³ A közvetlen demokrácia történeti kialakulásáról lásd Szentpéteri István *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* című munkáját.
- ⁴ Robert Dahl nevezi így a nemzetállamok szintjén létrejövő demokráciákat. Ezzel szemben a „kisléptékű” demokráciák a városállamok szintjén kialakult demokráciák, pl. az ókori görög poliszok.
- ⁵ D. Butler–A. Ranney (szerk.): *Referendums. A comparative study of practice and theory*. Ebben a kötetben található némi történelmi adalék a referendum és a plebiszcitum eredetére vonatkozóan. E szerint a plebiszcitum a régebbi kifejezés, aminek gyökere egészen – i. e. IV. századi Rómába nyúlik vissza, s a *plebs* (a nép) szavazatát értették rajta. Később 1793 Franciaországában a néppel való konzultációt takarta a kifejezés. A referendum mai jelentésében az 1880-as években jelent meg Angliában.
- ⁶ Elég, ha csak a bős–nagygyarosi vízlépcső ügyére gondolunk, ami még a témában kompetens szakmai köröket is erősen megosztotta.
- ⁷ Horst Zilleßen idézi a Polgári kezdeményezések és képviseleti rendszer című tanulmányában. In: *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. 42.
- ⁸ Magyarország első népszavazása 1921. december 17-ére datálódik. A népszavazáson eldöntendő kérdés pedig az volt, hogy Sopron Magyarországhoz tartozzon vagy Ausztriához. 89,5%-os részvétel mellett 65,1% tette le a voksát Magyarországgal. Ez azonban nem országos népszavazás volt.
- ⁹ Lásd bővebben Babus Endre, *Népszavazás, 1989* című írásában.

- ¹⁰ A következő kérdések szerepeltek az íveken: „Kívánja-e, hogy a jelenlegi törvények módosításával
- 1995-től a Magyar Köztársaság elnökét közvetlen szavazással a nép válassza meg;
 - növeljék meg a nép által választandó köztársasági elnök hatáskörét a végrehajtó hatalom korlátozása érdekében;
 - a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezzen törvényalkotást a fiatalok első munkahelyhez és első lakáshoz jutásának előmozdítására;
 - a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezze egy – az EU mércéjéhez igazodó – új nyugdíjtörvény meghozatalát?”
- ¹¹ A kormány által előterjesztett és a parlament által októberben elfogadott kérdések a következők:
- Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védeltségét?
 - Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belföldi gazdálkodó szervezet termőföldtulajdont szerezhessen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?
 - Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhessen termőföldtulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?
- ¹² 1. „Egyetért-e azzal, hogy a társadalom védelme és az élet elleni bűncselekmények megelőzése céljából az Országgyűlés teremtsen meg a halálbüntetés visszaállításának jogi feltételeit?”; 2. „Egyetért-e az élet elleni erőszakos bűncselekmények elkövetői esetén a halálbüntetés átmeneti visszaállításával, és ennek jogi feltételei megteremtésével?”; 3. „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés teremtsen meg a jogi feltételét annak, hogy az erőszakos élet elleni bűncselekmények elkövetői esetében a halálbüntetés visszaállítható legyen?”; 4. „Egyetért-e? Az Országgyűlés teremtsen meg a jogi feltételeket az erőszakos, élet elleni bűncselekmények elkövetői esetében a halálbüntetés átmeneti visszaállítására?”; 5. „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés az élet elleni bűncselekmények minősített eseteiben a jogi feltételeket teremtsen meg a halálbüntetés átmeneti visszaállítására?”; 6. „Egyetért-e? Az Országgyűlés teremtsen meg a jogi feltételeket – az erőszakos, élet elleni bűncselekmények elkövetői esetében – a halálbüntetés visszaállítására.”

HIVATKOZÁSOK

- Butler, David–Ranney, Austin, (szerk.) 1978. *Referendums. A comparative study of practice and theory*. The American Enterprise Institute for Public Policy Research
- Butler, David–Ranney, Austin, (szerk.) 1994. *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. The American Enterprise Institute for Public Policy Research
- Csapody Tamás, 1995. Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége *Társadalmi Szemle*. 1996/6.
- Dahl, Robert A. *Forradalom után?* Osiris-Readers International
- Gombár Csaba, 1989. *Bortékolt politika*. Pénzügykutató Rt.
- Horváth Barna, 1945. Demokrácia. In: *Demokrácia*. Pázmány Péter Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
- Kovács István, (szerk.) 1988. *Nyugat-Európa alkotmányai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Kukorelli István, 1998. Az országos népszavazás, 1989–1998. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.); *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998*. Demokrácia Kutatók Magyar Központján Alapítvány
- Linder, Wolf, 1984. A svájci politikatudomány fejlődése. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Magleby, David. *Direct legislation: Voting on ballot proportions in the United States*. Johns Hopkins University Press
- Naisbitt, John, 1982. *Megatrendek*. Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár

- Orosz, Ladislav–Tóthová, Marta, 1998. A népszavazás intézménye a Szlovák Köztársaságban (Jogi szabályozás és gyakorlati tapasztalatok). *Magyar Jog*, 2.
- Szentpéteri István, 1965. *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* Akadémia Kiadó
- Tóth Károly, (szerk.) 1998. *Kelet-Európa új alkotmányai*, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

TÖRVÉNYEK, HATÁROZATOK:

1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről
1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről
1997. évi LIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
1997. évi XCVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
- Egyetemi Nyomda, 1/1990. (II. 12.) AB-határozat
- 2/1993. (I. 22.) AB-határozat
- 25/1995. (V. 10.) AB-határozat
- 52/1997. (X. 14.) AB-határozat
- 25/1999. (VII. 7.) AB-határozat
- 35/1998. (IV. 21.) OVB-határozat
- 1/1999. (I. 14.) OVB-határozat
- 8/1999. (III. 29.) OVB-határozat
- 23/1998. (III. 11.) OGY-határozat