

## Fazekas Csaba: Országos népszavazások eredményei az abaúji kistérségben, 1989–2016.

### Bevezetés

Alábbi dolgozatunkban az abaúji kistérség 23 településén tartott népszavazások eredményeit és tanulságait kívánjuk összefoglalni.<sup>1</sup> A rendelkezésre álló adatbázisokból kigyűjtöttük a népszavazások községsoros adatait, összevetettük Borsod-Abaúj-Zemplén megye, illetve Magyarország egészével – ezzel egészítve ki az abaúji kistérség rendszerváltás utáni politikai arculatával kapcsolatos korábbi megállapításainkat. Az 1989. évi népszavazás adatai a Nemzeti Választási Iroda honlapján nem szerepelnek, illetve egyes községek adatai igen, de nagyon töredékesen vagy pontatlanul.<sup>2</sup> E népszavazás esetében az eredeti, levéltárba került jegyzőkönyveket használtuk,<sup>3</sup> a további népszavazások adatbázisát a központi nyilvántartás alapján alakítottuk ki.<sup>4</sup>

A jogi és politikatudományi szakirodalomban a népszavazás (referendum) rendszerint a társadalom olyan vélemény-nyilvánítási formájaként jelenik meg, mely az adott alkotmányos rendszer keretei között lehetővé teszi a lakosság véleményének kikérését valamely konkrét kérdésben. A politikai közszereplők rendszerint a demokrácia egyik legfontosabb intézményének tekintik, mely alkalmat ad arra, hogy a lakosság közvetlenül gyakorolja a közhatalmat, vagy legalábbis erőteljes korlátozást valósítson meg. (Különösen valamely választási ciklus közepén alkalmas arra, hogy a társadalmi véleménynyilvánítás formájában a lakosság hangulatát, véleményét kifejezésre juttassa.) Népszavazásoknak, az ahhoz kapcsolódó alkotmányjogi kérdéseknek óriási hazai és nemzetközi szakirodalma van, melynek áttekintése ezúttal nem lehet feladatunk, csupán néhány fontosabb, elméleti vázlatpontot rögzíthetünk.<sup>5</sup>

A népszavazások lebonyolítását, az abba bevonható kérdések körét, meghatározását és jogkövetkezményeit tekintve nagyon különböző minták alakultak ki az Európai Unió országaiban,

---

<sup>1</sup> Jelen dolgozat folytatása a parlamenti választásokkal kapcsolatos elemzésünknek: Fazekas Csaba: Az abaúji kistérség községei politikai arculatának alakulása az országgyűlési és Európa parlamenti választások tükrében, 1990–2018. In: *Szellem és Tudomány*, 2018. 2–3. sz. 16–50. p. Elektronikusan elérhető – a kapcsolódó teljes adatbázissal együtt – az MTA Könyvtárának repozitóriumában: <http://real.mtak.hu/88089> „Abaúji (kis)térségnek” ezúttal is az elemzésünk tárgyának tekintett – az ME FIKP „Creative Region” kutatási projektjében szereplő – 23 települést nevezzük. (A 24. község, Abaújdevecser időszakunkban már Encs részét képezte, ezért adatait külön nem vehettük figyelembe.) Az ezzel kapcsolatos módszertani alapelveket, a terminológiai kérdéseket idézett korábbi tanulmányunk 1. sz. jegyzetében összefoglaltuk.

<sup>2</sup> Csak Baktakék, Hernádvécse, Krasznokvajda, Szalaszend és Forró egyik választási körzete szerepel, de ezek sem egyeznek meg a hivatalos jegyzőkönyvek adataival, vö. következő két jegyzet.

<sup>3</sup> Magyar Nemzeti Levéltár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltára. Alsószolcai Fióklevéltár. XXXIII. (= Külön intézkedéssel levéltárba került iratok.) 3/1. (= Választási iratok. Népszavazási iratok.) 1. dob. (= 1989. évi népszavazás jegyzőkönyvei.)

<sup>4</sup> Nemzeti Választási Iroda honlapja: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu) / Nyilvántartások / Választástörténet / Népszavazások. – 2018. augusztus.

<sup>5</sup> A vonatkozó irodalomból felhasználtuk: Bitskey Botond: Az alkotmányosság alapelvei. Népszuverenitás In: Alkotmányjogi alapismeretek. Szerk.: Schanda Balázs. Debrecen, 1997.; Dezső Márta: Népszavazás és népi kezdeményezés. In: Alkotmánytan I. Szerk.: Kukorelli István. Bp., 2007.; Horváth Csaba: Országos népszavazások Magyarországon. In: *Jura*, 2008. 2. sz. 54–63. p.

illetve a térségen kívül is.<sup>6</sup> Általánosságban – tétjét tekintve – meg szokták különböztetni az ügydöntő, vagyis a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlóinak számára kötelező érvényű népszavazást az ún. vélemény-nyilvánító referendumoktól. Területi kiterjedés szempontjából számos helyi jelentőségű, regionális népszavazást tartottak, jelen tanulmányunkban a legnagyobb politikai vitákat kiváltó országos népszavazásokkal foglalkozunk.

Általánosságban leszögezhetjük, hogy az államszocialista pártállam lebontása (rendszer váltás) óta eltelt időszakban Magyarországon tartott 7 népszavazás típusát tekintve alapvetően két csoportba sorolható.<sup>7</sup> Az egyikbe az ország jövőjével (szövetségi rendszerhez tartozásával, hosszú távú elköteleződésével stb.) összefüggő, valóban össznemzeti és politikai pártok felett álló ügyek voltak sorolhatók, melyeket rendszerint a hivatalban lévő kormányzat kezdeményezett, s abban nem volt elsődlegesen megragadható valamely pártnak vagy politikai csoportosulásnak az érdeke. Ide tartozik egyértelműen az ország NATO-tagsága, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozása tárgyában tartott 1997. évi és 2003. évi népszavazások. A többi népszavazásról egyértelműen kimutatható, hogy valamely politikai párt kezdeményezte, hogy a sikeres népszavazást más pártokkal szembeni politikai eszköznek (is) tekintve, az eredmény birtokában tegyen szert nagyobb politikai támogatottságra. A 2010–2011. évi rendszerváltozásig így a népszavazás elsősorban az ellenzék által kedvelt politikai eszköznek számított, amellyel két választás közötti időszakban is a politikai támogatottságot lehetett növelni, illetve a kormánnyal szembeni ellensúlyt képezni.

Az 1989-es alkotmány időszakában a népszavazások jogszabályi hátterét az alábbi törvények biztosították: 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről; 1997. évi C. törvény a választási eljárásról; 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről. A 2010–2011. évi politikai fordulat következtében jelentősen megváltozott a népszavazások tétje, lebonyolíthatósága is, jellemző, hogy ebben a majd egy évtizedes időszakban egyetlen, a Fidesz-KDNP-kormányzat által kezdeményezett népszavazásra került sor. A jelenleg is hatályos jogszabályi hátteret a „népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról” szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény biztosítja.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Bakó Beáta: Mennyit rólunk nélkülünk? Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában. In: *Iustum Aequum Salutare*, 2013. 3. sz. 167–185. p.

<sup>7</sup> Vö. pl.: Bodnár Eszter: Létezik-e megerősítő népszavazás Magyarországon? Gondolatok két és fél eset kapcsán. In: *Közigazgatási Szemle*, 2008. 2. sz. 56–63. p.

<sup>8</sup> Megjegyezzük, alábbi elemzésünkben csak a megtartott népszavazásokkal foglalkoztunk, a rendszerváltás óta számos párt, magánszemély kezdeményezett referendumot egyes kérdésekben, amelyekből – különböző okok miatt – nem lett népszavazás. A témára vonatkozó cikkekből ld.: Juhász Gábor: Dömpinggyanú. Népszavazás-sorozat előtt? In: *HVG*, 2004. november 13.; M. L. F.: Túlkinálat. Népszavazási kérdésözön. In: *Magyar Narancs*, 2007. július 26.; A. S.: Egyetért-e Ön? Népszavazási kezdeményezések boldogtól-boldogtalantól. In: *de JURE*, 2009. 7–8. sz.; Domány András: Ötleteink még vannak. Népszavazási kezdeményezés-dömping Magyarországon In: *Mozgó Világ*, 2010. 2. sz.

## Népszavazások Magyarországon és az abaúji kistérség falvaiban

A rendszerváltó folyamat egyik fontos eseménye volt az 1989. november 26-án tartott, ún. „négyigenes” referendum, amely már nem a pártállammal szemben, hanem – a magyarországi rendszerváltás sajátos történetét illusztrálva – az első szabad választásokat megelőzően a demokratikus átmenetben érdekelt pártok közötti erőpróba jegyében került kiírásra. A korábbi Ellenzéki Kerekasztal pártjai (elsősorban az MDF és az SZDSZ) kerültek szembe egymással, a konfliktus kifejező eseménye a majdani alkotmányos rendszerben a köztársasági elnök megválasztásának módjával függött össze. Az MDF bojkottot hirdetett, az SZDSZ (és ekkori legfőbb szövetségese, a FIDESZ) népszavazás útján kívánta megakadályozni, hogy a köztársasági elnök közvetlen megválasztása a megszűnt pártállam rendszer, vagy annak valamely képviselője számára biztosítson túlélési lehetőséget. A liberális pártok (SZDSZ, FIDESZ), valamint a hozzájuk csatlakozó politikai erők inkább szimbolikus szerepkörrel bíró, az országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök pozícióját preferálták. A referendum másik három kérdésének jóval kisebb volt a politikai súlya, inkább csak a „nép” megerősítő véleményét tudakolták a pártállami múlt lezárásával kapcsolatosan. (Pártszervek kivonulása a munkahelyekről, az MSZMP vagyonának elszámolásáról, illetve a Munkásórség feloszlásáról.)

A demokrácia első nagy eseményének számító népszavazás mintegy 58 %-os országos részvétel mellett zajlott le, és érdekes, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megye egészében ennél rosszabb volt a részvételi adat, viszont az abaúji kistérség vizsgált falvaiban összesen meghaladta a 64 %-ot. Vagyis a községek lakóit az országos átlagot meghaladó politikai aktivitás és érdeklődés jellemezte a rendszerváltás korai időszakában. Közismertnek számító tény, hogy az „igen”-ek aránya a köztársasági elnök országgyűlés általi megválasztását firtató kérdés kapcsán alig haladta meg az 50 %-ot, de ez így éppen elegendő volt a népszavazást kezdeményező pártok győzelméhez. Az abaúji kistérségben (ahogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében) az „igen”-ek aránya 43 % körüli, vagyis itt a többség inkább a közvetlen elnökválasztással szimpatizált. Szintén feltűnő, bár az első kérdésnél kevésbé szignifikáns, hogy a pártállami múlt lezárásával kapcsolatos kérdésekre az országos átlagnál néhány százalékkal magasabb volt a „nem”-ek aránya, bár a térség lakói is elsősorban többséggel szavaztak az MSZMP vagyoni elszámoltatására, a munkahelyekről való kivonulására és a Munkásórség feloszlására.

Az első szabadon választott parlament alig kezdte meg munkáját, amikor Király Zoltán független országgyűlési képviselő ismét a közvetlen elnökválasztás céljával kezdeményezett országos népszavazást. Ahogy az első, „négyigenes” népszavazás esetén, a második referendum is politikai pártok érdekében álló, népszerűség-építő akcióvá vált. 1990 nyarán az MSZP karolta fel a kezdeményezést, így próbálva meg enyhíteni a rossz választási eredmény, illetve a parlamenti ellenzéki pozíció következményein, esetleg az egyik legfőbb közjogi méltóságba baloldali

szimpátiájú politikus ültetésével. A rendszerváltás politikai csatározásai, az egymást követő választási fordulók a lakosság apátiáját fokozták, melynek hatásait a nyár derekára kitűzött népszavazási időpont is erősítette. A mintegy 14 %-os országos részvételi adat kiemelkedően alacsonynak számított (nem is volt érvényes és eredményes voksolás), bár a szavazók többsége, mintegy 86 %-a a közvetlen elnökválasztás mellett kötelezte el magát. Az abaúji kistérségben úgy tűnik, tartott még a rendszerváltás korának politikai aktivitása, a falvak lakosságának ugyanis az országos átlagot jelentősen meghaladó, bár összességében is csak mintegy 25 %-a vett részt a szavazáson. Az „igen”-ek aránya ezúttal megegyezett az országos tendenciával.

A rendszerváltás utáni, a demokratikus jogállam stabilitását hozó esztendőket követően 1997-ben került sor a következő népszavazásra,<sup>9</sup> amelyet bár a Horn Gyula vezette baloldali-liberális kormány, illetve hivatalosan az országgyűlés kezdeményezett, egyértelműen országos jelentőségű ügyben kérték a választópolgárok véleményét. A NATO-hoz való csatlakozás kérdésében a legnagyobb kormánypartok és ellenzéki partok is egyetértettek, a politikai szélsőségek (a szélsőjobboldalt tömörítő MIÉP, illetve a pártállami örökséget valló Munkáspárt) elleneztek. A népszavazásra feltett kérdés, a nagy támogatottságú kormányzati és ellenzéki pozícióban lévő partok egyöntetű támogatása fejeződött ki abban is, hogy mind a részvételi arányokat (50 %-nál valamelyest kevesebb szavazó), mind a válaszokat (86 % körüli „igen”) tekintve az abaúji kistérség falvai leképezték az országos adatokat.

Hasonló tendenciákat mutatott a következő, szintén össznemzeti jelentőségű ügyben kiírt, 2003 áprilisában, az Európai Unióhoz való csatlakozást kérdező népszavazás. A nagy támogatottságú kormányzati és ellenzéki partok egyöntetűen a csatlakozás mellett, a politikai szélsőségeket képviselő MIÉP, illetve Munkáspárt a csatlakozás ellen kampányolt. Az országos részvétel 45 % körüli értéket mutatott, az abaúji falvakban ennél kisebb érdeklődést (mintegy 41 %-ot) regisztrálhatunk. A támogató „igen”-ek aránya hasonló tendenciát, 84–85 % körüli eredményt mutat.

Az ezt követő két népszavazásnak azonban már ezektől eltérően, jelentős pártpolitikai tétje is volt. A 2004-es népszavazás egyik, kórházprivatizációval kapcsolatos kérdését eredetileg a Munkáspárt, a másikat, a határon túli magyarok magyar állampolgárságát a Magyarok Világszövetsége kezdeményezte, azonban jelentős politikai vita azért alakult ki a népszavazás kapcsán, mert a jobboldali ellenzék fő erejét adó Fidesz – Magyar Polgári Szövetség mindkettőt felkarolta, és jelentős kampány keretében lényegében ki is sajátította. A baloldali-liberális kormánykoalícióval szemben mindkét kérdés alkalmasnak bizonyult a mozgósításra, politikai

---

<sup>9</sup> Ld erről az első időszakról összefoglalóan: Szoboszlai György: A népszavazás alkotmányos helye és a politika. A politikai osztály találkozásai a közvetlen demokráciával, 1989–1997. In: Magyarország politikai évkönyve, 1998. Szerk.: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László. Bp., 1998. 103–121. p.; Kukorelli István: Az országos népszavazás, 1989–1998. In: Magyarország évtizedkönyve, 1988–1998. I. köt. Bp., 1998. 468–477. p.; Luczai Zsuzsanna – Frank Ádám: Országos népszavazások, népi kezdeményezések. (1989. augusztus – 2002. január 24.) Bp., 2002. (Választási Füzetek, 78.)

pozíciószerezésre. A miniszterelnöki pozíciót nem sokkal a népszavazás előtt átvevő Gyurcsány Ferenc a „nem” szavazatokra buzdított, bár ez összességében csak az egyik tényezője volt a végül is a várakozásokat alulmúló részvételnek. A 45–50 % körüli várakozásokkal szemben országosan alig 37 % járult az urnákhoz, Budapesten ennél magasabb, Kelet-Magyarországon alacsonyabb adatokat lehetett regisztrálni. Az abaúji falvakban is jóval alacsonyabb, 31 % alatti volt a részvétel, vagyis a térség lakói kevésbé érezték motiválnak magukat a véleménynyilvánításra. Feltűnő ugyanakkor, hogy jóval magasabb volt a kórházprivatizációval szembeni állásfoglalásnak (mintegy 75 %, az országos 65 %-kal szemben), vagyis a térség lakóit sokkal inkább foglalkoztatta az egészségügyi intézmények állami és önkormányzati tulajdonban tartása. A másik kérdésben viszont a térség lakói az országos átlagnak megfelelően voksoltak, vagyis az „igen”-ek aránya éppen hogy meghaladták az 50 %-ot az abaúji falvakban és az országos adatokban egyaránt. A határon túli magyarok állampolgárságának ügye – tekintettel az alacsony részvételre – érvénytelenül zárult, a népszavazáson részt vevő szavazópolgárokat a kérdés jelentősen megosztotta.

A 2006-os parlamenti választásokon a Gyurcsány Ferenc vezette MSZP-SZDSZ koalíció kapott újabb kormányzati felhatalmazást, ám rövid távon bekövetkezett népszerűség-vesztését az Orbán Viktor vezette Fidesz egyre erőteljesebb módon kihasználta. A folyamat egyik legfontosabb politikai állomása volt a kormány által kezdeményezett társadalmi reformokkal szembeni elutasítás, az ingyenes állami szolgáltatások megőrzésére épített kampány. A 2008 márciusában tartott népszavazás három kérdése a kórházi napidíj, a vizitdíj, illetve a felsőoktatási tandíj eltörlésére irányult, s a Fidesz által kezdeményezett, illetve erőteljes kampánnyal támogatott referendum sikeresen szólította meg az ingyenes állami szolgáltatások megőrzésére érzékeny választópolgárokat, s egyre markánsabbá tette a pártpolitikai preferenciákat is. Az abaúji kistérség társadalmi összetétele, preferenciái is megmutatkoztak abban, hogy a népszavazási részvétel jelentősen meghaladta az országos mintegy 50 %-ot (55 %), s a kormányzat reformtörekvéseivel szembeni magatartásnak megfelelő „igen” szavazatok pedig az országos adatokat mindhárom kérdésben felülmúlták. Országosan mintegy 82–84 % körül volt az „igen”-ek aránya, az abaúji falvakban ez minden esetben 90 % körüli eredményt mutatott.

A népszavazás politikai eszközként való alkalmazásában, vagyis a népszavazási kezdeményezések politikai hátterének megváltozásáról írja az alkotmányjogász: „A FIDESZ–KDNP által 2006. október 23-án bejelentett hét népszavazási kérdéssel új fejezet kezdődött közvetlen és képviseleti demokrácia viszonyában a rendszerváltást követő magyar alkotmánytörténetben. Ezek a kezdeményezések ugyanis nem titkoltan a kormány parlamenten kívüli eszközökkel történő politikai ellehetetlenítését célozták. A rendszerváltás utáni időszak valamennyi népszavazási vitája igazolta azt a közhelynek számító tényt, hogy a népszuverenitásnak ez a jogintézménye milyen hatásos eszköze lehet politikai célok elérésének. Így volt ez a rendszerváltás kezdete óta többször is,

legelőször a 1989-es »négyigenes« referendum esetében, amelynek eredménye jelentősen befolyásolta az átalakulás menetét. De közvetlen kormánybuktatásra most akarták először alkalmazni.”<sup>10</sup> A 2008-as népszavazás jelentősen hozzájárult a pártpreferenciák átalakulásához, hiszen például az MSZP szavazóit megosztotta és elbizonytalanította, a Fidesz-MPSZ-ét pedig megerősítette és mozgósította az esemény.<sup>11</sup>

A népszavazási kezdeményezés így módon a 2000-es évek elején a jobboldal politikai eszközévé vált, s ez nem változott azután sem, hogy 2010 után a Fidesz-KDNP lényegében korlátlan hatalom birtokában alakította át az ország politikai rendszerét.<sup>12</sup> (Egy szakértő tömör megfogalmazása szerint: „A népszavazáson megnyilvánuló aktivitás nem függetleníthető attól a politikai erőteremtől, amelyben arra sor kerül, vagyis a választói magatartást nem csak maga a feltett kérdés befolyásolja. Sőt, a későbbi hazai népszavazások arra figyelmeztetnek, hogy az könnyen »alárendelődhet« a népszavazást övező vagy egyenesen az azt indukáló politikai céloknak.”<sup>13</sup>) Az új, népszavazással kapcsolatos jogszabályok, illetve joggyakorlat az ellenzékét lényegében megfosztotta a referendumok korábbi alkalmazásának lehetőségétől, a népszavazást a kormányzat propagandaeszközei sorába illesztette. Jól mutatja ezt, hogy egyetlen ellenzéki kezdeményezésből sem lett népszavazás 9 év alatt, továbbá az, hogy az egyetlen referendumot a kormány kezdeményezésére olyan kérdésben tartották, amelynek fogadtatása nem lehetett kérdéses. (Még az arányszám sem nagyon, hiszen a kérdésre legfeljebb néhány százalék erejéig nyilatkozhattak a kormányoldallal ellentétesen.) A menekültválság kezelését sajátos úton érvényesítő, azt belpolitikája és propagandatevékenysége középpontjába állító Orbán-rendszer 2016 őszén tartott népszavazással kívánta elhárítani, hogy az Európai Unió menekültek befogadására kérhesse Magyarországot.

Az abaúji kistérség falvai ekkor már egyértelműen fideszes politikai kötődéssel voltak jellemezhetők,<sup>14</sup> ennek megfelelően mind a részvételi adatok, mind a kormánypárt által feltett kérdésre adott válaszok leképezik az országos tendenciákat. A kormánypárt iránti szimpátia mértéke a részvételi adatokban is megragadható, például Fáj esetében.

---

<sup>10</sup> Halmai Gábor: Népszavazás és képviselői demokrácia. In: *Jura*, 2008. 2. sz. 29–43. p., 29. p. Vö.: Bauer Tamás: A fenyegető népszavazás. In: *Mi fenyegeti a köztársaságot?* Szerk.: Majtényi László – Szabó Máté Dániel. Bp., 2009.

<sup>11</sup> Ld. erről pl.: Karácsony Gergely: A népszavazási döntések motivációi Magyarországon. In: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban.* Szerk.: Enyedi Zsolt. Bp., 2009. 197–226. p., külön. 206–207. p. Megjegyezzük, ennek a kötetnek több tanulmányát is kiválóan használtuk, elsősorban a 2008. évi népszavazás elemzéséhez. Vö. még: Tóth Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlatja. In: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére.* Szerk.: Dezső Márta – Kukorelli István. Bp., 2008. 377–385. p.

<sup>12</sup> Ld. minderről pl.: Kiss Máté: Népszavazás és alkotmánymódosítás. In: *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, 2013. 1. sz. 61–82. p.; Téglási András: Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. Bp., 2014. (MTA Law Working Papers, 2014/19.); László Róbert: A népszavazás intézménye az illiberális Magyarországon. Bp., 2016. (Political Capital; Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest) Online: [www.valasztasirendszer.hu](http://www.valasztasirendszer.hu) – 2018. augusztus.; Üzenjük Magyarországnak. Tanulmány. Bp., 2016. (Eötvös Károly Intézet; Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest) Online: [www.fes.de](http://www.fes.de) – 2018. augusztus.

<sup>13</sup> Kovács László Imre: Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*, 2015. 83–93. p., 91. p.

<sup>14</sup> Ld. erről a parlamenti választásokkal kapcsolatos, 1. sz. jegyz.-ben idézett tanulmányunkat.