

# Népszavazás és népi kezdeményezés

**Szerző:** KOMÁROMI László

**Affiliáció:** habilitált docens, PPKE JÁK

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** BODNÁR Eszter, JAKAB András

**Lezárás dátuma:** 2023.10.04

**Idézési javaslat:** KOMÁROMI László: „Népszavazás és népi kezdeményezés” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/nepszavazas-es-nepi-kezdemenyezés> (2023). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A népszavazás és a népi kezdeményezés a modern közvetlen demokrácia intézményei. A képviseleti demokratikus döntéshozatalhoz képest még a jelentős népszavazási hagyománnyal rendelkező országokban is csak kivételes eszközök. Ha azonban kellő gyakorisággal alkalmazzák őket, kedvező körülmények között (szabályozás, politikai kultúra) hozzájárulhatnak a közügyekben való állampolgári részvétel növeléséhez, a meghozott döntések erősebb elfogadottságához, a konszenzusorientált politikához, a politikai rendszer stabilitásához és a politikai elit rezponzivitásához. A közvetlen demokratikus intézmények képviseleti döntéshozatallal való összehangolása elsősorban eljárási kérdés. Megfelelően kimunkált megoldás növelheti a népszavazásban és a népi kezdeményezésben rejlő deliberatív potenciált. Népszavazásnak és népi kezdeményezésnek a jogállami követelményekkel való összeegyeztetésére többféle modell létezik, melyek célja, hogy a közvetlen demokratikus döntéshozatal előnyei is megmaradjanak, ugyanakkor az alapvető jogok se sérüljenek. A szavazópolgárok konkrét népszavazási javaslatokkal kapcsolatos tudásszintjének emelésére intézményes megoldásokra van szükség, melyekre különböző helyes gyakorlatok alakultak ki.

## Tartalomjegyzék

- 1. A népszavazás és a népi kezdeményezés fogalma**
- 2. A népszavazás és a népi kezdeményezés típusai**
  - 2.1. Tipológia
  - 2.2. Referendum
  - 2.3. Népi kezdeményezés
- 3. A közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonya**
- 4. A népszavazás és a népi kezdeményezés funkciói: esélyek és veszélyek**
- 5. Népszavazás, népi kezdeményezés és jogállam**
- 6. Népszavazás és szavazópolgári kompetencia**
- 7. Népszavazás és népi kezdeményezés Magyarországon**

### 1. A népszavazás és a népi kezdeményezés fogalma

[1] A népszavazás és a népi kezdeményezés a közvetlen demokrácia intézményei. Közvetlen demokrácia alatt – szembeállítva a közvetett vagy képviseleti demokráciával – széles értelemben mindazon demokratikus hatalomgyakorlást értjük, amikor a választópolgárok valamely tárgyi vagy személyi kérdésben szavazás útján fejezik ki akaratukat.<sup>[1]</sup> Szűk értelemben csak a tárgyi (és nem a személyi) kérdésekkel kapcsolatos szavazásokat soroljuk a közvetlen demokrácia körébe, tehát annak fogalmán kívül esnek a választási és a visszahívási eljárások, amikor pusztán népképviselők vagy más tisztségviselők megválasztásáról vagy visszahívásáról szól a szavazás. E szócikk a népszavazás és a népi kezdeményezés tárgyalásakor a közvetlen demokrácia szűkebb értelméből indul ki, és nem foglalkozik az olyan népszavazásokkal és népi kezdeményezésekkel, amelyek népképviselők vagy más tisztségviselők megválasztásáról (->választójog) vagy leváltásáról szólnak.

[2] A népszavazás e szűkebb értelemben tehát az a közvetlen demokratikus közjogi aktus, melynek során a választópolgárok valamely, a politikai közösségre tartozó tárgyi kérdésben szavazat leadásával nyilvánítják ki akaratukat. Elvi alapja – miként a választójognak is – a népszuverenitás (->szuverenitás): a nép demokratikus állami berendezkedésben nemcsak végső forrása és hordozója az államhatalomnak, hanem gyakorlója is.<sup>[2]</sup> Az, hogy valamely politikai közösségben jogi értelemben létezik-e a népszavazás intézménye, az adott közösség belső szabályaitól, rendszerint az állam alkotmányától, esetleg alacsonyabb szintű jogszabályától függ. Nemzetközi egyezményből nem fakad ilyen követelmény. Ha azonban létezik, akkor arra rendszerint megfelelő módon alkalmazzák a választójog (->választójog) általánosságának és egyenlőségének, valamint a választás (->választások) szabadságának és titkosságának elveit. Erre a nemzetközi *soft law* is tartalmaz iránymutatást.<sup>[3]</sup>

[3] Népi kezdeményezés alatt széles értelemben olyan közvetlen demokratikus eljárást értünk, amelyet meghatározott számú választópolgár jogosult megindítani. Az eljárás tárgya – ugyancsak széles értelemben – valamely szabályozás, legyen az akár a népképviselő által elfogadott, még hatályba nem lépett vagy már hatályos norma, vagy akár a kezdeményezők által megfogalmazott javaslat. Maga a döntés jellemzően népszavazással születik meg, ilyenkor a népi kezdeményezés és a népszavazás egy eljárásba kapcsolódnak. Más esetekben – szabályozástól függően, inkább kivételesen – a döntést a népképviseleti szerv (->parlament) hozza meg, népszavazás nélkül. A népi kezdeményezés szélesebb fogalmába sorolható az is, ha a kezdeményezés csak arra irányul, hogy a népképviseleti szerv vegyen napirendjére valamely témát és vitassa azt meg (napirendinitiatíva). Attól, hogy a népszavazás intézménye egy politikai közösségben jogi értelemben létezik, még nem föltétlenül létezik a népi kezdeményezés is. Sok olyan ország van ugyanis, ahol tartanak népszavazást, de annak kezdeményezésére a választópolgárok nem jogosultak.

[4] Népi kezdeményezés alatt szűkebb értelemben csak az olyan, meghatározott számú választópolgár által megindítható közvetlen demokratikus eljárást értjük, amelynek tárgya nem a népképviselő által elfogadott norma, hanem a kezdeményezők által megfogalmazott javaslat. Az eljárás célja pedig ennek népszavazáson történő elfogadása, vagy a népképviselettel történő elfogadtatása.

### 2. A népszavazás és a népi kezdeményezés típusai

#### 2.1. Tipológia

[5] A népszavazásnak és a népi kezdeményezésnek nincs kizárólagosan elfogadott típusrendszere. A kategorizálás attól függ, hogy milyen szempontok szerint történik a csoportosítás. Többnyire nem is külön-külön tipizálják a két intézményt, hanem a közvetlen demokratikus eljárásokon belüli

típusokként tárgyalják őket, esetleg további altípusokra osztva. Gyakran szerepel csoportosítási ismérvként, hogy

- milyen jellegű az eljárás tárgya (például, alkotmányos vagy törvényi szabályozással kapcsolatos),<sup>[4]</sup>
- a szavazás ügydöntő vagy konzultatív,<sup>[5]</sup>
- a szóban forgó közvetlen demokratikus eljárásnak az adott államban van-e tartós szabályozása vagy csak *ad hoc* normák alapján, netán részletes szabályok nélkül alkalmazzák, továbbá<sup>[6]</sup>
- az alkotmány által bizonyos szabályozás elfogadásához kötelezően előírt vagy kezdeményezéstől függő, fakultatív eljárásról van-e szó.<sup>[7]</sup>

Igen fontos szempont, hogy ki jogosult kezdeményezni az adott eljárást:

- államhatalmi szerv vagy
- a választópolgárok valamely közössége.<sup>[8]</sup>

Jelentős mértékben meghatározza az eljárás karakterét az is, hogy célja proaktív vagy reaktív, vagyis hogy a *status quo* megváltoztatására vagy megőrzésére irányul.<sup>[9]</sup> Minél több szempont szerint történik a közvetlen demokratikus eljárások osztályozása, annál nagyobb számú intézménytípus lesz az osztályozás eredménye. Suksi és Altman például egyaránt négy – a két szerzőnél csak részben azonos – osztályozási szempontot vesz alapul, s ebből mindkettőjükénél tizenkét típus adódik, de ezek közül több pusztán elméleti, a gyakorlatban nem létező közvetlen demokratikus eljárás.<sup>[10]</sup>

**[6]** Az alábbi tipológiában nem célunk, hogy minél több szempontból csoportosítsuk a lehetséges közvetlen demokratikus intézményeket. Csak azokra a fő típusokra összpontosítunk, amelyek a legelterjedtebbek. A két fő típus, a referendum és a népi kezdeményezés döntően tárgyukban, a *status quo*hoz való viszonyukban tér el egymástól.

## 2.2. Referendum

**[7]** A referendum kifejezés a latin *referre* (visszavisz, visszaad, visszaüt stb.) igéből képzett gerundivum alak.<sup>[11]</sup> Jogi kifejezésként: a népnek döntésre visszaadandó kérdés. A képviseleti és a közvetlen demokrácia összefüggésében: az, ami egyébként, szokás szerint valamely népképviseleti szerv döntési kompetenciájába tartozna, de onnan kivételesen kikerül, s ezért a nép kompetenciájává válik:

- vagy azért, mert maga a szabályozás, szemben az általános megoldással, bizonyos döntések meghozatalát kivételesen eleve a nép, a választópolgárok közösségének hatáskörébe utalja;
- vagy azért, mert a szuverén nép visszaveszi a döntés jogát valamely kérdésben;
- netán azért, mert valaki, erre feljogosított személy vagy szervezet, „felülről” visszaadja a népnek e hatáskört.

E három esetkor a referendum három altípusát jelöli. Mindháromban közös azonban, hogy a javaslatot, amelyről döntenet kell, a nép készen kapja: nem a választópolgárok vagy egy csoportjuk, a népi kezdeményezők által kidolgozott javaslatról van szó, hanem valaki – például a népképviselet, a kormány, az államfő – már kidolgozta azt.

**[8]** Az elsőként említett esetet „kötelező referendum” (*mandatory referendum, référendum obligatoire, obligatorisches Referendum*) kifejezéssel szokás jelölni. Kötelező a referendum azért, mert kötelező népszavazást tartani a javaslat tárgyánál fogva, mivel arra a bizonyos témakörre a jogi szabályozás eleve előírja, hogy arra nézve normákat elfogadni vagy módosítani csak a választópolgárok egyetértésével lehet. A kötelező jelleget többnyire maga az alkotmány írja elő, s jellemzően alkotmányos szabályok tartoznak a kötelező körbe. Ausztriában például a Szövetségi Alkotmánytörvény átfogó módosításait minden esetben népszavazásra kell bocsátani.<sup>[12]</sup> Az Ír

Köztársaság Alkotmányának azonban minden módosítása, nemcsak teljes revíziója, népszavazáson történő jóváhagyást igényel.<sup>[13]</sup> Ugyanez elmondható a Románia Alkotmányának<sup>[14]</sup> vagy akár a Dán Királyság Alkotmánytörvényének módosításairól is.<sup>[15]</sup> Utóbbi emellett kötelező népszavazást ír elő arra az esetre is, ha módosítani kívánják a választójogosultság korhatárát.<sup>[16]</sup> A Horvát Köztársaság Alkotmánya szerint népszavazási jóváhagyás szükséges Horvátország más államokkal való szövetségre lépéséhez vagy az ország területi felosztásához.<sup>[17]</sup> Vannak államok, amelyek alkotmányuk bizonyos részeit teszik kötelező referendum tárgyává. Így például az Északi Köztársaságban az alkotmány általános rendelkezéseket (független demokratikus köztársaság, a nemzetközi jog általánosan elismert elveinek és szabályainak kötelező jellege, hatalommegosztás, hivatalos nyelv stb.) tartalmazó I. és az alkotmánymódosítás szabályait tartalmazó XV. fejezetének módosításai esnek kötelező népszavazás alá.<sup>[18]</sup> Ukrajnában az alkotmány általános elveket tartalmazó I., a választásokra és népszavazásra vonatkozó III., s az alkotmány módosítására vonatkozó XIII. fejezetének módosításához szükséges népszavazási jóváhagyás,<sup>[19]</sup> továbbá Ukrajna területének megváltoztatása sem lehetséges összükran referendum nélkül.<sup>[20]</sup>

**[9]** A másodikként említett eset a „fakultatív referendum” (*facultative* vagy *optional referendum*, *réfendum facultatif*, *fakultatíves Referendum*). Széles értelemben ennek körébe tartozik mindazon referendum, amelynek tárgya valamely, a népképviselő által elfogadott határozat jóváhagyása, s amelyről nem kötelező népszavazást tartani, hanem népszavazásra csak akkor kerül sor, ha ezt valamely erre jogosult szerv (például a népképviselői többség, netán kisebbség), személy (például az államfő) vagy a választópolgárok egy csoportja kezdeményezi. Szűk értelemben csak az utolsó esetet tekintjük fakultatív referendumnak, tehát azt, amikor a népszavazást választópolgárok egy csoportja kezdeményezi. Ha ezt megfelelő számú választópolgár támogatja és a kezdeményezés az egyéb jogszabályi feltételeknek is megfelel, akkor a népszavazást ki is tudják kényszeríteni. Attól függően, hogy a népszavazásra a tárgyat képező népképviselői határozat hatályba lépése előtt vagy után kerül sor, a fakultatív referendum lehet

- felfüggesztő (szuspenzív) vagy
- lerontó (abrogatív) hatályú.

Többnyire az előbbiről beszélhetünk. A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya szerint 50 ezer szavazásra jogosult polgár követelheti, hogy valamely szövetségi törvényről annak hivatalos kihirdetését követő 100 napon belül népszavazást tartsanak.<sup>[21]</sup> Ha az említett határidőn belül szabályos népszavazási kezdeményezést nyújtottak be, akkor a törvény mindaddig nem lép hatályba, amíg azt a népszavazás el nem fogadta. A törvény hatálybalépése tehát mindaddig függőben marad, míg a referendumot meg nem tartották. A Szlovén Köztársaság Alkotmánya ugyancsak tartalmazza a szűkebb értelemben vett fakultatív referendum intézményét: a Nemzetgyűlés köteles elrendelni a népszavazást, ha azt legalább 40 ezer választójogosult kéri.<sup>[22]</sup> A szlovén népszavazási törvény teszi világossá, hogy a referendum itt is szuspenzív, mivel a népszavazás tárgya ilyenkor a Nemzetgyűlés által elfogadott törvény jóváhagyása, annak kihirdetése előtt.<sup>[23]</sup> Ha a népszavazás nem hagyja jóvá, a törvény nem léphet hatályba. Ezzel szemben az Olasz Köztársaság Alkotmánya kifejezetten úgy fogalmaz, hogy referendumot már hatályba lépett törvény vagy annak meghatározott része hatályon kívül helyezéséről lehet tartani.<sup>[24]</sup> A népszavazás hatálya ilyenkor abrogatív.

**[10]** A fakultatív referendumnak mind a szuspenzív, mind az abrogatív formája egy már lezárult parlamenti folyamathoz, rendszerint jogalkotási eljáráshoz, annak eredményéhez kapcsolódik. Szuspenzív referendumnál a kezdeményezés és a népszavazás is viszonylag rövid időn belül követi a folyamatot, abrogatív referendumnál ez jóval későbbre is tolódhat. Szuspenzív referendum esetén, különösen a szűkebb értelemben vett fakultatív referendumnál, jól kirajzolódik továbbá az intézmény vétókaraktere. Azért indul népszavazási aláírásgyűjtés, hogy megakadályozzák a törvény hatályba lépését, s maradjon meg a törvény elfogadása nélküli állapot, a *status quo*. Abrogatív referendum esetén az intézmény vétókaraktere leginkább annak időbeli alkalmazásától függ. Ha a kezdeményezésre és a népszavazásra a tárgyat képező törvény elfogadásához időben közel kerül

sor, akkor lehet ennek is egy késleltetett vétőjellege, legalábbis a korábbi *status quót* visszaállítani törekvő célja. Ha azonban a népszavazás csak jóval később, esetleg évek múltán követi a törvény elfogadását, akkor a sikeres kezdeményezés valójában egy kialakult új *status quót* szüntet meg és nyitja meg az utat valamely új szabályozás elfogadása előtt. A népszavazás a törvény vagy annak egy része hatályon kívül helyezésével s a téma politikai napirendre vitelével az új jogalkotást is ösztönzi.<sup>[25]</sup>

**[11]** A fentebb harmadikként említett esetet, mikor a döntési kompetenciát a konkrét kérdésben a nép esetileg, „felülről” kapja, „plebiszcitumnak” (*plebiscite, plébiscite, Plebiszit*)<sup>[26]</sup> is nevezik. A kifejezés az ókori római köztársaságból ered, ahol a plebejusi népgyűlések (*concilia plebis*) által a néptribun kezdeményezésére hozott határozatokat hívták plebiszcitumnak. Az ilyen határozatok eredetileg nem számítottak törvénynek (*lex*), mivel annak elfogadásához mindhárom hatalmi tényező (az előterjesztő magisztrátus, a döntést hozó, a patríciusokat is magába foglaló népgyűlés, valamint a jóváhagyó szenátus) közreműködésére szükség volt. A patríciusok ezért nem is tekintették magukra kötelezőnek a plebejusi népgyűlések határozatait. Kr. e. 287-ban aztán a *lex Hortensia* törvényerővel ruházta föl a plebiszcitumokat, amivel a szent és sérthetetlen néptribunok tisztsége még vonzóbbá vált: az intercesszió jogából fakadó vétőjoguk mellé a most már minden római polgárra hatályos törvények meghozatalára való javaslatétel jogát is megkapták.<sup>[27]</sup> A modern alkotmányfejlődésben is elsősorban olyan népszavazásokat hívnak plebiszcitumnak, amelyek idejét és tárgyát valamely államhatalmi szerv (például az államfő, a kormány, a parlamenti többség) határozza meg, s a kérdés népszavazásra bocsátása csak az ő mérlegelésén múlik. „Alulról”, a választópolgárok által tehát nem kényszeríthető ki. A XIX. században főként I. és III. Napóleon éltek gyakran ezzel az eszközzel, olykor a népképviselőket is megkerülve, saját politikai pozíciójuk megerősítése érdekében.<sup>[28]</sup> Érthető tehát a plebiszcitum kifejezés referendumhoz képest pejoratív mellékjelentése.<sup>[29]</sup> Ennek ellenére nemcsak diktatórikus rezsimek<sup>[30]</sup> élnek ezzel az eszközzel. Jelenleg is számos demokratikus állam alkotmánya tartalmazza azt a lehetőséget, hogy meghatározott államhatalmi szervek saját elhatározásuk alapján népszavazásra bocsássonak általuk meghatározott kérdéseket. A Francia Köztársaság Alkotmánya szerint például a köztársasági elnök a kormány vagy a törvényhozás két házának javaslatára bármely olyan törvényjavaslatot népszavazásra bocsáthat, amely a közhatalom szervezetével, a nemzet gazdasági, szociális vagy környezetpolitikájának reformjával, az azokhoz járuló közszolgáltatásokkal vagy egy, az intézmények működését érintő nemzetközi szerződés ratifikációjával kapcsolatos.<sup>[31]</sup> Az osztrák Szövetségi Alkotmánytörvény előírja, hogy a Nemzeti Tanács által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket a Nemzeti Tanács döntése alapján vagy tagjai többségének kérelmére népszavazásra kell bocsátani.<sup>[32]</sup> Parlamentáris kormányformában működő államokban egyébként, mint például a Norvég Királyságban, külön alkotmányos előírás nélkül is dönthet a népképviselőlet úgy, hogy valamely kérdésben népszavazást ír ki.<sup>[33]</sup> Ezzel együtt az ilyen „felülről” elrendelt népszavazás gyakran az épp hatalmon lévő kormányzat kísérlete arra, hogy erősebb legitimitációt szerezzen a maga számára. Ha az elrendelés konkrét személyhez, az államfőhöz vagy a kormányfőhöz köthető, akkor erős a valószínűsége annak is, hogy egy tárgyi döntés egyúttal személyi döntéssé is válik. Rossz esetben a napóleoni mintára hajazó megoldás kerekedik ki belőle, ahol a nép általi jóváhagyás politikai akklamációvá silányul. A plebiszcitum ezért vitatott intézmény, s a közvetlen demokráciához való sorolása is kérdéses.<sup>[34]</sup>

**[12]** A plebiszcitum kifejezés másik elterjedt jelentése területi népszavazásokra vonatkozik. A francia forradalom időszakában Franciaország határvidékein, majd az itáliai egységfolyamat során,<sup>[35]</sup> később az I. világháború után<sup>[36]</sup> egészen napjainkig alkalmazták és alkalmazzák a népszavazást annak eldöntésére, hogy mi legyen a státusa egy vitatott hovatartozású földrajzi területnek. Esetenként e területi népszavazások is magukon hordták és hordják a rosszlemkű napóleoni plebiszcitumok jegyeit: egy katonailag már eldöntött helyzet megszálló csapatok felügyelete mellett történő utólagos népi megerősítése nem szokott a demokrácia (->demokrácia) ünnepe lenni.

## 2.3. Népi kezdeményezés

**[13]** Itt a nép által kezdeményezett közvetlen demokratikus eljárások [4] bekezdésben említett szűkebb értelméről beszélünk: arról, amikor választópolgárok egy csoportja a saját maga által készített javaslatot kívánja a népképvisellel vagy a választópolgárok közösségével elfogadtatni. „Népi iniciatívának” is nevezik (*popular initiative, initiative populaire, Volksinitiative/Volksbegehren*), mely kifejezés arra utal, hogy itt egy eljárást megindító aktusról van szó. A népi kezdeményezés ugyanis, szemben a referendummal, nem egy nemrég lezárult parlamenti döntéshozatali folyamathoz kapcsolódik. A kezdeményezők nem a *status quó*t kívánják védeni egy törvényhozási döntéssel szemben, hanem éppen módosítani akarják azt: talán azért, mert az általuk kívánatosnak vélt szabályozást, bár próbálták, a parlamenti döntéshozatal rendes útján nem sikerült elfogadtatni, vagy mert erre kísérlet sem történt.

**[14]** A népi kezdeményezések tipizálásának egyik lényeges szempontja az, hogy milyen szerepet játszanak az eljárásban az állami hatóságok, különösen a népképviselői törvényhozás. E tekintetben közvetlen és közvetett népi kezdeményezésről beszélhetünk.

**[15]** Közvetlen népi kezdeményezés esetén a képviselői hatalomnak nincs érdemi szerepe a döntéshozatali folyamatban. A kezdeményezők által megfogalmazott javaslatról annak hatósági regisztrációja után megkezdődik az aláírásgyűjtés, és ha a szükséges számú aláírást összegyűjtötték, akkor népszavazásra bocsátják. Kaliforniában például az Attorney Generalhoz kell benyújtani a kezdeményezést, aki címet ad neki és rövid összefoglalót ír hozzá. Ezt követően indulhat az aláírásgyűjtés, s ha a szükséges számú aláírást összegyűjt, s azokat hitelesítették, a Secretary of State bocsátja népszavazásra a javaslatot, amely hatályba is lép, ha a szavazók jóváhagyták.<sup>[37]</sup> Az Attorney General már a címadás és az összefoglalás elkészítése után továbbítja ugyan a népi kezdeményezés szövegét a törvényhozás mindkét házának, amelyek megfelelő bizottságai közmeghallgatást tarthatnak a kezdeményezés tárgyában. Ez azonban nem kötelező, és sem a Szenátus, sem a Gyűlés nem változtathatja meg a népi kezdeményezést, s nem akadályozhatja meg, hogy népszavazásra bocsássák.<sup>[38]</sup> A közvetlen népi kezdeményezések elsősorban az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamaiban jellemzők.

**[16]** A közvetett népi kezdeményezés mindentől abban tér el, hogy a kezdeményezésről mindenképp párbeszéd folyik a kezdeményezők és a népképviselő között, s a népképviselőnek érdemi hatása lehet az eljárás kimenetelére. Szászországban például ún. háromlépcsős néptörvényhozási eljárásba (*dreistufiges Gesetzgebungsverfahren*) szervezik a népi kezdeményezésre épülő folyamatot. Az első lépcső (*Volksantrag*) egy 40 ezer aláírással támogatott, a Landtag elnökének benyújtott kérelem, amely egy kidolgozott törvényjavaslatot tartalmaz. A kérelem arra irányul, hogy a kezdeményezést a Landtag tárgyalja meg és fogadja el törvényként. A Landtag elnöke a tartományi kormány, s alkotmányellenesség gyanúja esetén az alkotmánybíróság véleményének kikérése után dönt a kérelem megengedhetőségéről, s közzéteszi annak szövegét. A Landtag meghallgatja a kezdeményezőket és megtárgyalja javaslatukat. Ha egyetért a kezdeményezésben foglaltakkal, akkor törvényként elfogadja. Erre hat hónapja van. Ha nem fogadja el, akkor következik a második lépcső (*Volksbegehren*), melynek során a kezdeményezők folytatják az aláírásgyűjtést annak érdekében, hogy javaslatukról népszavazás döntsön. Ehhez 450 ezer szavazópolgár, de legalább a tartományban szavazásra jogosult polgárok 15%-ának támogatása szükséges. Az aláírásgyűjtésre legalább hat hónapot kell biztosítani. Ha az aláírásgyűjtés sikeres, akkor sor kerül az eljárás harmadik lépcsőjére, ami egy népszavazás (*Volksentscheid*). A Landtag megteheti, hogy egy saját törvényjavaslatot – ellenjavaslatot – is népszavazásra bocsát a népi kezdeményezésben foglalt javaslat mellett. A második és a harmadik lépcső között legalább három, legfeljebb hat hónapnak kell eltelnie, amely a népszavazás tárgyról való információterjesztést és vitát szolgálja.<sup>[39]</sup>

**[17]** A szászországi példában az első lépcsőként azonosított eljárási szakasz önálló intézményként – a fentebb már említett napirendiniciatívaként – is fölfogható. Egyes országokban anélkül

alkalmazzák, hogy végső soron népszavazást kívánnának kikényszeríteni vele. A célja pusztán annyi, hogy egy javaslatot a népképviselési törvényhozás napirendjére tűzzön, amelyet az köteles megtárgyalni. A népképviselés szabadon dönt arról, hogy a javaslatot elfogadja, esetleg módosítja és úgy iktatja törvénybe, vagy végül egyáltalán nem módosít a jogi szabályozáson. Ilyen intézmény például Ausztriában a Volksbegehren. Az eljárás megindításának egyik előfeltétele, hogy a kezdeményezők regisztráltassák kezdeményezésüket a belügyminiszternél; másik előfeltétele, hogy a kezdeményezők összegyűjtsék Ausztria összlakossága egyezred részének megfelelő számú választópolgár aláírását. Ezen bevezető eljárás után következik a tulajdonképpeni népi kezdeményezési szakasz, melynek során immár 100 ezer aláírást (vagy három tartomány választójogosultjai egyhatodának aláírását) kell összegyűjteni. Ha a szükséges számú aláírást sikerült összegyűjteni, a Nemzeti Tanács napirendjére tűzi a kezdeményezést.<sup>[40]</sup> Jellegét tekintve ugyancsak napirendinitiatíva az európai polgári kezdeményezés, amelynek révén legalább egymillió uniós polgár az Európai Bizottság javaslattételét kezdeményezheti olyan ügyekben, amelyekben a kezdeményezők szerint uniós jogi aktus elfogadására van szükség.<sup>[41]</sup>

**[18]** A népképviselési törvényhozó hatalom által a népi kezdeményezési eljárásban játszott szereppel összefügg egy másik szempont, amelynek alapján a népi kezdeményezések tovább tipizálhatók. Ez a népi kezdeményezés formája, amely lehet általánosan megfogalmazott javaslat vagy részletesen kidolgozott törvényjavaslat. Általánosan megfogalmazott javaslat (például: „Támogatja-e, hogy a kötelező sorkatonai szolgálatot a lelkiismeretükkel összeegyeztethetetlennek tartó állampolgárok számára az alkotmány biztosítsa a kötelező sorkatonai szolgálat helyett a polgári szolgálat lehetőségét?”) esetén, ha azt a többség támogatja, annak részletes kidolgozása és törvényi formába öntése a népképviselési törvényhozás feladata lesz. Részletesen kidolgozott törvényjavaslatként benyújtott népi kezdeményezésnél erre nincs szükség; az azt támogató népszavazás után elegendő az elfogadott normaszöveget hivatalosan kihirdetni.<sup>[42]</sup> Svájcban az általánosan megfogalmazott javaslatként benyújtott népi kezdeményezést a Szövetségi Gyűlés megvizsgálja, s ha azzal egyetért, kidolgozza az annak megfelelő alkotmánymódosítást és népszavazásra bocsátja. Ha nem ért vele egyet, akkor az általánosan megfogalmazott javaslatot bocsátja népszavazásra, s csak akkor dolgozza ki a részletes módosítást, ha a szavazópolgárok többsége támogatta az általános javaslatot. Részletesen kidolgozott javaslatként benyújtott alkotmánymódosító népi kezdeményezés esetén a Szövetségi Gyűlés elfogadásra vagy elutasításra ajánlja azt, még a népszavazás megtörténte előtt. Saját ellenjavaslatot is tehet, amelyről a szavazópolgárok a népi kezdeményezéssel együtt szavaznak. Fontos előírás, hogy a népi kezdeményezés ne keverje egymással az általánosan megfogalmazott és a részletesen kidolgozott formát.<sup>[43]</sup>

### 3. A közvetlen és a képviselési demokrácia viszonya

**[19]** A tiszta közvetlen demokrácia, ahol a közügyekkel összefüggő kérdések túlnyomó többségét maguk a polgárok döntenek el, történetileg is kivételes jelenség; a modern államban a politikai döntéshozatal jellemző módon képviselési formában történik. A fejezetcímbe említett „viszony” alapkérdése tehát az, hogy a közvetlen demokratikus eljárások miként illeszthetők be értelmesen a képviselési demokrácia rendszerébe. A kétfajta döntéshozatal viszonyában ugyanis van egy eredendő feszültség. A modern közvetlen demokratikus intézmények konfliktussal terhelt légkörben születtek. A svájci modern közvetlen demokratikus intézmények fejlődése az ún. „Steckli-Donnerstag”-gal kezdődött, mikor 1831. január 13-án több száz, botokkal felfegyverzett paraszt vette körül a Sankt Gallen-i alkotmánytanácsot, hogy kikényszerítse a népi vétó alkotmányba illesztését.<sup>[44]</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban pedig a tagállami parlamenteket eluraló monopóliumok és trösztök korrumpált hatalmának megtörésére vezette be a XIX–XX. század fordulóján több tagállam alkotmányába a populista mozgalom a Svájcban addigra kialakult referendumot és iniciatívát.<sup>[45]</sup> A választópolgárok által kezdeményezett referendum és a népi kezdeményezés a képviselési hatalom kritikái és korlátozzák annak hatalmát.

**[20]** A konfliktus oka a népképviselő hatalmának korlátozásán túl egy elvi ellentmondásban ragadható meg: a polgári forradalmak nyomán a rendi korszakban általános kötött mandátum helyébe a képviselők (->parlamenti képviselő) szabad mandátuma lépett, így ha a népszavazás olyan kötelezettséget ró a népképviselőre, amellyel az nem ért egyet, mégis köteles azt teljesíteni, ezzel sérül a parlamentáris rendszerekben magától értetődő szabad mandátum.<sup>[46]</sup> Valójában aligha véletlen, hogy a modern közvetlen demokrácia intézményei azt követően terjedtek el, hogy a szabad mandátum általánossá vált. A korábban a rendi gyűlésekre küldött követeknek az őket megválasztók által adott utasítások egyfajta közvetlen demokratikus eszközként is értelmezhetők,<sup>[47]</sup> mivel így rendi képviselő által hozott döntések fölött a választók lényegében állandó kontrollt gyakoroltak. A szabad mandátum ugyan megszüntette ezt a lehetőséget, ettől azonban a választóktól független képviselők fölötti népi ellenőrzés igénye nem tűnt el nyomtalanul: a polgárok ugyanis – legalábbis egy részük – nem szívesen adnak teljesen szabad kezet az őket képviselőknél. A mandátum határozott idő elteltével való megszűnése és az új választás lehetősége viszont önmagában nem föltétlenül garantálja, hogy a képviselők valóban tekintettel legyenek a választók preferenciáira. Szükségszerűen merül fel tehát annak igénye, hogy a képviselői döntéshozatalnak a választópolgári elvárásoknak való megfelelése két választás között is számon kérhető legyen.<sup>[48]</sup> Szembe kell tehát nézni azzal, hogy a szabad mandátum elve nem föltétlenül értelmezendő abszolút elvként, miként más alkotmányos alapelvek és alapjogok sem. Létezhet – ha kivételesen is – magasabb rendű elv, pillanatnyilag fölteszt hatalom. A parlamentáris rendszerekre jellemző frakciófegyelem és annak megsértésének következményei önmagukban jól mutatják, hogy a szabad mandátum a népképviselő rendszerén belül is gyakorlati korlátokat szenved.

**[21]** Ezzel együtt nem minden közvetlen demokratikus eljárás áll eleve ellentétben a képviselői szabad mandátummal. A legnyilvánvalóbb ez a parlamenti plebiszcitum esetében, amikor maga a népképviselői törvényhozás dönt úgy, hogy bizonyos kérdésben a végső döntés jogát visszaadja a szavazópolgároknak és valamely kérdést népszavazásra bocsát. Ez a lehetőség még azon országokban is rendszerint adott, amelyek alkotmánya egyébként nem tartalmaz semmilyen közvetlen demokratikus intézményt. A parlamenti kompetenciákba általában beleértendő, erre való felhatalmazó rendelkezés hiányában is, hogy egyedi – a népszavazásból nem kizárt – ügyekben a néphez forduljon konzultatív vagy akár ügydöntő határozatért. A Norvég Királyság szigorúan képviselői alkotmánya<sup>[49]</sup> például nem tesz említést a népszavazásról, de ez nem volt akadálya annak, hogy a Storting 1905 óta hat alkalommal rendeljen el konzultatív népszavazást, az utolsó két esetben, 1972-ben az Európai Közösséghez, 1994-ben pedig az Európai Unióhoz való csatlakozásról, előre kötelezve magát arra, hogy az eredményt tiszteletben tartja.<sup>[50]</sup>

**[22]** Szintén nem merül fel ütközés a szabad mandátum elvével kötelező referendum esetén, tehát ha jogszabályi – rendszerint alkotmányba foglalt – előírás folytán szükséges a szavazópolgárok jóváhagyása bizonyos döntés meghozatalához. Ilyenkor ugyanis maga a népképviselő volt az, aki korábban, az adott tárgykör kötelező referendum hatálya alá rendelésével úgy döntött, hogy valamely alapvető kérdésben nem maga kíván végső döntést hozni, hanem rábízta ezt a szuverén népre. Jellemzően alkotmánymódosítások, alapvető alkotmányos rendelkezések és a szuverenitást érintő kérdések tartoznak kötelező referendum alá. Romániában például minden alkotmánymódosításról népszavazást kell tartani.<sup>[51]</sup> Ausztriában csak az átfogó módosításokról, részleges revíziókról pedig csak akkor, ha a Nemzeti Tanács vagy a Szövetségi Tanács tagjainak egyharmada kéri.<sup>[52]</sup> Franciaországban főszabályként a nép hagyja jóvá az alkotmánymódosítást, kivéve a kormány által kezdeményezett alkotmánymódosítást, ha a köztársasági elnök a javaslatot a kongresszusként összehívott parlament, tehát a Nemzetgyűlés és a Szenátus együttes ülése elé utalja, mely utóbbi esetben a leadott szavazatok háromötödös többsége kell a jóváhagyáshoz.<sup>[53]</sup> Észtországban az alkotmány alapvető rendelkezéseit tartalmazó I. fejezetét és az alkotmánymódosításról szóló XV. fejezetét érintő módosításokat kötelező népszavazásra bocsátani.<sup>[54]</sup> Szlovákiában a más államokkal való unióra lépés és az abból való kiválás képezi kötelező népszavazás tárgyát.<sup>[55]</sup>

**[23]** A parlamenten kívüli egyéb hatalmi tényezők, tipikusan az államfő vagy a kormány által



kezdeményezett, illetve elrendelt plebiszcitumok szintén nem föltétlenül jelentik a szabad mandátum sérelmét, bár a népképviselési törvényhozás megkerülésére alkalmasak lehetnek. A napóleoni népszavazások némelyike, de például a Charles de Gaulle által 1962-ben a közvetlen elnökválasztás alkotmányba iktatásáról elrendelt népszavazás is<sup>[56]</sup> a népképviselési hatalom kijátszása volt. Az elnöki plebiszcitum mint *appel au peuple* gyakran a népképviseléssel szemben a néphez való „fellebbezést” jelent. Ennek veszélye akkor is fennáll, ha – miként a román alkotmány<sup>[57]</sup> – a népszavazás elrendelése előtt a parlamenttel való előzetes konzultációt írják elő az elnök számára.

**[24]** Az alulról jövő népszavazási kezdeményezések közül a fakultatív referendum utólagos vétókarakterű intézmény: a népképviselés egy már meghozott döntéséhez kapcsolódik; célja, hogy megghiúsítsa annak hatályba lépését, vagy ha már hatályba lépett, elérje annak hatályon kívül helyezését. Előbbire a már említett svájci fakultatív referendum<sup>[58]</sup> mellett példaként hozható fel Szlovénia hasonló intézménye;<sup>[59]</sup> utóbbinak iskolapéldája az olasz abrogatív referendum.<sup>[60]</sup> Az ilyen utólagos döntések nem csorbítják a képviselők szabad mandátumát, csak kontrollt jelentenek a népképviselési döntés fölött. Az abrogatív referendum gyakran egyúttal épp teret nyit a népképviselési törvényhozás számára, hogy a hatályon kívül helyezett törvény vagy rendelkezés helyébe új szabályozást alkosson.<sup>[61]</sup>

**[25]** A fakultatív referendum sajátos változata, amikor nem választópolgári kezdeményezésre bocsátanak népszavazásra egy, a népképviselés által elfogadott törvényt, hanem a parlamenti képviselők kisebbségének követelésére. Dániában a Folketing tagjainak harmada jogosult ilyen kezdeményezésre, s ha a parlamenti többség nem vonja vissza a törvényt, akkor azt népszavazásra kell bocsátani.<sup>[62]</sup> Tipikus parlamenti kisebbségvédelmi intézményről van szó, amely a kétharmados többséget is meghaladó konszenzus elérésére ösztönöz, s ennek elmaradása esetén utólagos népi vétót jelent. A népképviselési törvényhozás rendjét és a szabad mandátumot ez sem ássa alá.

**[26]** A képviselési és a közvetlen demokrácia közötti összefüggés bonyolultabb helyzetű a népi kezdeményezés intézményénél merülnek föl, bár annak különböző változatai eltérő mértékben jelentenek problémát. Az egyes USA-tagállamokban elterjedt közvetlen kezdeményezés például, melynél a nép által tett javaslat közvetlenül népszavazásra kerül, nem okoz gondot a népképviselési törvényhozással való kapcsolódás tekintetében, ilyen kapcsolat ugyanis nincs. A tagállami parlament egyszerűen nem foglalkozik az kezdeményezéssel: ha a nép megszavazza, akkor az törvényként hatályba lép. Ez persze feltételezi, hogy a népet – a népképviselés mellett – önálló jogalkotó tényezőként fogják föl. Kérdést ilyenkor az jelent, hogy az elfogadott néptörvénynek mennyi ideig kell a parlament számára érinthetetlennek maradnia. Kaliforniában például úgy oldják meg ezt a kérdést, hogy a népképviselési törvényhozás módosíthatja ugyan a népszavazáson jóváhagyott törvényt, a módosítás hatályba lépéséhez azonban szükséges, hogy a nép is jóváhagyja azt újabb népszavazáson, hacsak az eredetileg elfogadott törvény eleve meg nem engedte a népszavazásos jóváhagyás nélküli módosítást.<sup>[63]</sup> Oregonban nincs hasonló korlát: a tagállami törvényhozó testület minden további nélkül módosíthatja a népszavazással elfogadott szabályozást. Más tagállamokban minősített többséget kívánnak meg a módosításhoz vagy bizonyos ideig tiltják azt. Észak-Dakotában például a néptörvény hatályba lépését követő hét évig csak a népképviselési törvényhozás mindkét kamarájának kétharmados többségével lehet azt módosítani vagy hatályon kívül helyezni.<sup>[64]</sup>

**[27]** Ennél bonyolultabb kérdések merülnek föl a közvetett kezdeményezéskor. A fentebb említett svájci és szászországi példák ebből ízelítőt adnak. Amíg a kezdeményezés a napirendi kezdeményezés szakaszában van, addig a népképviselési törvényhozás hatásköre és a képviselők szabad mandátuma nem sérül, mivel a parlament kötelezettsége csak annyi, hogy a néptől érkezett javaslatot megtárgyalja. Szabad belátásán múlik, hogy a tárgyban szabályozást fogad-e el, s ha igen, milyen tartalommal. Ha azonban az kezdeményezés a népszavazáshoz vezető kezdeményezés szakaszába jut, akkor a népképviselési törvényhozás autonómiája korlátok közé szorul. Ez a legvilágosabban a svájci általános kezdeményezésnél látszik: ha a Szövetségi Gyűlés nem ért egyet a kezdeményezéssel, akkor az azt támogató népszavazás esetén minden ellenkezése ellenére ki kell dolgoznia az kezdeményezésnek megfelelő részletes javaslatot. Mivel azonban Svájcban szövetségi szinten a népi kezdeményezés csak

alkotmánymódosításra irányulhat, a végső döntést ilyenkor is a szavazópolgárok hozzák meg, hiszen az alkotmánymódosításokat kötelező népszavazásra bocsátani.<sup>[65]</sup> Más kérdés, hogy a népképviselőnek nagy szabadsága van az általános kezdeményezés részletes szabályainak kidolgozásában, amely szabadsággal vissza is lehet élni, eltávolodva a népi kezdeményezés eredeti céljától. Ezért is vált népszerűbbé a kidolgozott javaslat formájában benyújtott iniciativa, amelyet a Szövetségi Gyűlés nem módosíthat. Utóbbi szabadsága abban áll, hogy azt elfogadásra vagy elutasításra javasolhatja, utóbbi esetében pedig ellenjavaslatot is tehet, amely módosítja ugyan a *status quo*-t, de többnyire kevésbé radikálisan, mint a népi kezdeményezés. A módosítást ellenző Szövetségi Gyűlés egy ideig ki tudta használni ezt a szabályozást oly módon, hogy saját taktikai ellenjavaslat tételével lényegében megosztotta a *status quo* megváltoztatását támogató szavazókat, hiszen számukra tilos volt mind a népi kezdeményezést, mind az ellenjavaslatot támogatni. Így a fennálló szabályozás megtartásának hívei könnyen többségbe kerültek. 1987-ben viszont szövetségi szinten is bevezették az egyes kantonokban már régebb óta működő „kettős igen” lehetőségét, mely szerint a szavazópolgárok mind a népi kezdeményezésre, mind a parlamenti ellenjavaslatra igennel voksolhatnak, s egy további rubrikában jelezhetik, hogy a kettő közül melyiket támogatják, ha mindkettő többséget kap.<sup>[66]</sup>

**[28]** A svájci modellben tehát a népszavazás nem a képviselői szabad mandátumot üresíti ki, hanem a népszavazással eldöntendő kérdésekben a szavazópolgárok kezébe adja a végső szót. Fakultatív referendumnál a nép tényleges kontrollhatalom, népi kezdeményezésnél pedig a saját javaslatot akár a parlamenttel szemben is keresztülvinni képes hatalmi tényező. Ugyanakkor a népképviselői törvényhozásnak aktív szerepe marad a törvényhozási folyamatban: a fakultatív referendumot elkerülendő úgy formálhatja saját jogalkotását, hogy az megfeleljen az érintett referendumképes csoportok preferenciáinak; népi kezdeményezésnél pedig az ellenjavaslattal fejezheti ki, hogy elfogadja a *status quo* módosításának igényét, de egyúttal egy általa célszerűbbnek tartott megoldás felé terelheti a szavazókat. Mindez nem ássa alá a népképviselői törvényhozás tekintélyét és szerepét; a népszavazásra bocsátott javaslatok csak szűk kisebbséget képeznek a parlament által népszavazás nélkül elfogadott döntésekhez képest. 1874 és 2003 között az összes olyan törvényjavaslatnak és szövetségi sürgősségi határozatnak, amelyekről fakultatív referendum volt kikényszeríthető, pusztán 7%-a került végül a szavazópolgárok elé.<sup>[67]</sup> A népszavazás tehát Svájcban is kivételes a tisztán népképviselői döntéshozatalhoz képest.

#### 4. A népszavazás és a népi kezdeményezés funkciói: esélyek és veszélyek

**[29]** A jelentősebb népszavazási gyakorlattal rendelkező országok tapasztalatából merítve meghatározhatók olyan funkciók, amelyek betöltését a népszavazásoktól, népi kezdeményezésektől, s általában a közvetlen demokratikus döntéshozataltól várhatjuk. Mindazonáltal nem árt az óvatosság: ami az egyik politikai kultúrában működőképesnek bizonyul, nem föltétlenül az egy másikban, sőt, akár diszfunkciókhoz is vezethet. A „funkció” kifejezés ezért félelthető lehet: bizonyos pozitív eredményeket nem föltétlenül várhatunk automatikusan a közvetlen demokrácia intézményeitől. Inkább esélyekről, s azokkal párhuzamosan veszélyekről beszélhetünk.

**[30]** Az egyik pozitív következmény, amelyre mind a népszavazás, mind a népi kezdeményezés esélyt kínál, az állampolgári részvétel (->közvetlen néprészvétel) szintjének megnövelése. A részvételorientált demokrácia hívei ezt önmagában értéknek tekintik, egyúttal azt remélik, hogy a nagyobb arányú részvétellel együtt jár a közösségi mérlegelés minőségének emelkedése, a polgárok intellektuális és erkölcsi képességének növekedése, valamint az autonómiára építő problémamegoldás terjedése.<sup>[68]</sup> Ha a részvételt etikai princípiumként fogjuk föl, mint „a személy önkéntes és nagylelkű elkötelezettségét a társadalmi ügyekben”, melynek révén „a maga helyén és a maga feladatkörében részt kell vennie a közjó előmozdításában”, akkor ennek megvalósulására, az erkölcsi elv gyakorlati átültetésére valóban értéknek tekinthetünk, amely „hozzátartozik az emberi személy méltóságához”.<sup>[69]</sup> A népszavazás és a népi kezdeményezés optimális esetben a társadalom széles rétegeire kiterjeszti a részvétel lehetőségét, előhívja az érvek és ellenérvek sokféleségét, esélyt kínál a

szóban forgó ügy átfogóbb és mélyebb közösségi deliberációjára. Olyanokat is integrál a közösségi kommunikációba és döntéshozatalba, akik abból a képviseleti demokrácia keretei között kívül maradnak. Ha a folyamat alulról is kezdeményezhető, akkor a választópolgárok részéről történő napirendképzés eszköze is lehet: olyan problémák helyezhetők vele a politika asztalára, amelyek egyébként elsikkadnának a parlamenti döntéshozatal útvesztőiben. Így innovatív hatás is várható tőle: ami a pártpolitikai szempontok alapján elképzelhetetlen, az szavazók nyomására lehetségessé válik.<sup>[70]</sup>

**[31]** A részvétel lehetősége ugyanakkor nem azonos annak realitásával. A népszavazásokon való részvétel aránya az élvonalnak számító Svájcban és Kaliforniában, de más országokban is rendre jóval elmarad a választási részvételtől, amely sokszor még attól is függ, hogy mely évszakban kerül sor a voksolásra, vagy milyen az időjárás.<sup>[71]</sup> A részvétel szelektív: inkább azok vesznek részt a népszavazáson, akik közvetlenül érintve érzik magukat. Valójában azonban még ennél is szűkebb kör az, aki valóban aktív szerepet vállal a folyamatban: a kezdeményezők, az előkészítők, a javaslatot megfogalmazók, akik gyakran pártok, érdekcsoportok, mozgalmak tagjaiként jelennek meg, nem elsősorban felelős egyénekként.<sup>[72]</sup> A periférián élők, a jövedelem, az iskolázottság, a presztízs szempontjából alacsonyabb népcsoportok alulreprezentáltak.<sup>[73]</sup> Az ő érdekeik, preferenciáik érvényre juttatására a közvetlen demokrácia eszközeivel jóval kisebb esély nyílik. Épp fordítva: fennáll annak a veszélye, hogy az egyébként is magas érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoportok témái válnak dominánssá.

**[32]** A közvetlen demokratikus eljárásoktól, különösképpen a népszavazástól gyakran várják, hogy azok növeljék az így meghozott döntések legitimitását. Amit a nép hagyott jóvá, annak elfogadottsága magasabb, mint a politikai elit által meghozott döntéseké. Könnyebb is végrehajtani. Ennek a tézisnek az igazsága azonban előfeltételektől függ. Szükséges hozzá, hogy a részvétel lehetősége tényleg széles körben biztosított és az eljárás *fair* legyen. A szükséges információk álljanak rendelkezésre, minden jelentős érdek és érv jelenjen meg, a kampányszervezők, a médiafelületekhez való hozzáférés legyen arányos. Ha azonban az erőforrások tartósan egyenlőtlenül vannak elosztva, ha egyes csoportok hosszú távon alulmaradnak, az alááshatja a közvetlen demokratikus döntések elfogadottságát.<sup>[74]</sup> Az olyan népszavazási döntések, amelyek nagy jelentőséggel bírnak, következményeik azonban nem láthatók kellőképp előre, azt a veszélyt hordozzák, hogy végül akár a győztes többség is elégedetlenné válik, ha a döntést követő konkrét intézkedések ellentétben állnak a szavazók belső elvárásaival.<sup>[75]</sup>

**[33]** A legitimációs funkcióval összefügg a rendszerstabilizáló hatás, vagy legalábbis ennek esélye. Ha a népi kezdeményezés és a részvétel, s így a közvetlen demokratikus érdekérvényesítés lehetősége adott, akkor az alulról jövő nyomás intézményes csatornába terelődik és végül optimális esetben széles elfogadottságú döntésben realizálódik. Ha a polgárok számára általános tapasztalattá válik, hogy közvetlen demokratikus úton kifejezett preferenciáik érvényre jutnak, kezdeményezéseiknek, döntéseiknek hatásuk van, az végső soron növelheti az egész politikai rendszerrel való elégedettséget, annak elfogadottságát.<sup>[76]</sup> Svájcban és Kaliforniában a legtöbb népi kezdeményezéssel népszavazást tartó országok demokratikus stabilitását cseppet sem ássa alá, hogy számos kezdeményezés éppen magának az alkotmánynak a módosítására irányul. Itt is igaz azonban, hogy a közvetlen demokratikus eljárások rendszerstabilizáló hatása más előfeltételektől is függ: önmagukban a népszavazások, még ha *fair* módon szervezik is őket, nem tesznek stabillá egy politikai berendezkedést. Intő példája ennek az I. világháborút követő Észtország, ahol mind a kötelező alkotmányreferendumot, mind a törvény- vagy alkotmánymódosításra irányuló népi kezdeményezést az alkotmány részévé tették, a gyakori kormányváltások és a gazdasági válság azonban aláásta a rendszer elfogadottságát. A parlamenti többség által szükségesnek tartott alkotmánykorrekciós javaslatok azonban rendre elbuktak a rólukszó népszavazásokon, a parlamenten kívüli radikális Vaps-mozgalom alkotmánymódosító kezdeményezését azonban megszavazták. A közjogi keretek átalakítása nem hozta el a kívánt stabilitást, sokkal inkább alkalmat adott Konstantin Päts számára egy autoriter rendszer kialakítására.<sup>[77]</sup> Válsághelyzetben, kiforrott részvételi politikai kultúra hiányában közvetlen demokratikus

megoldásokat alkalmazni kétesélyes vállalkozás.

[34] Szintén összefügg az előzőkkel a konszenzusteremtő hatás. Svájcban figyelték meg, hogy a fakultatív törvényreferendum, melynek révén a szavazópolgárok népszavazást tudnak kikényszeríteni egy, a népképviselői törvényhozás által már elfogadott, de hatályba még nem lépett törvényről, arra készteti a kormányzatot, hogy már a törvény előkészítésébe vonja be azokat az érdekcsoportokat, amelyeket a szabályozandó tárgykör érint és amelyekről feltételezhető, hogy képesek összegyűjteni a szükséges számú aláírást a törvény népszavazásra bocsátásához. A népi vétótól való félelem konszenzuskeresésre sarkallta a döntéshozókat; a népszavazás reális lehetősége a tárgyalásos demokrácia irányába terelte a népszavazásos demokráciát. Végül soron növelte a politikai elit rezponzivitását.<sup>[78]</sup> Ez a kedvező kifejelet azonban függ egyrészt a vétókarakterű népszavazás relatíve könnyen elérhetőségétől és gyakoriságától, másrészt attól is, hogy a politikai közösségben mennyire van egyetértés bizonyos alapvető értékekben, amelyek alapját képezik a részletekben való békés megegyezésnek. Erőteljes konfliktusvonalak fennállta esetén az egyik oldal által, esetleg kis többségű népszavazással keresztülvitt, a másik oldal számára elfogadhatatlan megoldás fel is erősítheti a meglévő ellentéteket.<sup>[79]</sup>

[35] Végül érdemes rámutatni a közvetlen demokrácia és a föderális, szövetségi berendezkedések funkcióinak hasonlóságára. Az államhatalmat területi alapon megosztó, a hatásköröket a tagállami és a szövetségi szint között vertikálisan szétválasztó föderális berendezkedés jól szolgálhatja sokszínű, heterogén társadalmak integrálását; a különböző szintű állami egységek összességükben nagyobb esélyt kínálnak a hatalom legitimálására; a föderációt alkotó tagállamok (régiónok, kantonok stb.) bizonyos fokú politikai autonómiát élveznek; a többszintű és területileg is megosztott hatalomgyakorlás növeli a polgárok részvételi lehetőségeit (például választójoggal rendelkeznek a tagállami és a szövetségi parlament megválasztásakor is). Ezek a sajátosságok jól rimelnek a közvetlen demokratikus eljárásokkal is, amelyek maguk is egyfajta hatalommegosztást jelentenek (a népképviselő és a nép között), s lehetséges funkcióik között megtaláljuk a választópolgárok integrációját, a néprészvétel és a közösségi deliberáció növelését, az egyes döntéseknek és a politikai rendszer egészének legitimációját. E két szabályozási mechanizmus – közvetlen demokrácia és föderális berendezkedés – kombinációjának tipikus példája Svájc, ahol a föderációt alkotó kantonok szövetségi döntéshozatalban játszott szerepe a szövetségi közvetlen demokratikus döntéseknél is megnyilvánul: a szövetségi alkotmány módosításairól, a kollektív biztonságot szolgáló vagy nemzetek fölötti szervezetekbe való belépésről, az alkotmányos alapot nélkülöző, sürgősnek nyilvánított és egy évnél hosszabb időbeli hatállyal rendelkező szövetségi törvényekről tartott népszavazásoknál nemcsak az összes népi szavazat többsége (*Volksmehr*), hanem a kantonok többségének támogatása (*Ständemehr*) is szükséges a pozitív kimenetelhez (a kanton támogatása alatt leadott népi szavazatok támogató többségét kell érteni).<sup>[80]</sup> Svájcban a föderatív struktúra hozzájárult a közvetlen demokratikus eszközök terjedéséhez és fejlődéséhez is: a kantonok egymástól tanulták el az egyes intézményeket, amelyeket végül részben a szövetség is átvett.<sup>[81]</sup> Itt is igaz azonban, hogy a kedvező kölcsönhatás egyéb – például történelmi, kulturális – tényezőkön is múlik. Németországban például a tagállamokban gyakori népi kezdeményezés szövetségi bevezetésére irányuló kísérletek ellenében épp a tagállamok szövetségi törvényhozásban biztosított közreműködésének alkotmányos előírására szoktak hivatkozni.<sup>[82]</sup>

## 5. Népszavazás, népi kezdeményezés és jogállam

[36] A demokrácia – így a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás – és a jogállam követelménye nem állnak egymással ellentétben, csak másra vonatkoznak. A demokrácia arra a kérdésre ad választ, hogy ki a hatalom hordozója és gyakorlója, milyen legitimációval rendelkezik és hogyan ellenőrzik, a jogállam pedig arra a kérdésre, hogy az állami tevékenység formái és tartalmi szempontból megfelel-e a jogszerűség követelményeinek, tiszteletben tartja-e az alapvető jogokat. A kettő összetartozása különösen szembeűnő a politikai szabadságjogok (például sajtószabadság, a gyűlekezési és az egyesülési szabadság) esetében, mivel ezek egyszerre képezik a demokrácia lényeges előfeltételét és

biztosításuk a jogállami működés célját.<sup>[83]</sup> Ha azonban a demokrácia jelentéstartalmában csak a népszuverenitásra és a többségi elvre koncentrálunk, a jogállamiságban pedig csak az alapvető jogok és szabadságok védelmét nézzük, akkor úgy is tűnhet, hogy a két elv egymással összeütközésbe kerülhet. Chantal Mouffe demokratikus paradoxonnak nevezi ezt az ellentétet, amely szerinte a *rule of law* által áthatott liberális hagyomány és az egyenlőséget, a kormányzók és a kormányzottak azonosságát, valamint a népszuverenitást kiemelő demokratikus tradíció közötti eltérésre vezethető vissza. Végül soron a demokrácia és jogállam célja is a polgárok szabadságának garantálása, de éppen e szabadság védelmében szükséges, hogy a jogállam korlátot állítson a demokrácia mint a többségi elv alapján működő döntéshozatali rendszer elé. E nélkül ugyanis a demokratikus hatalomgyakorlás során meghozott többségi döntés alapvető jogot is sérthetne.<sup>[84]</sup>

**[37]** Az ilyen értelemben felfogott jogállami korlát szükségessége a közvetlen demokratikus intézmények működése kapcsán is felmerül. A népszavazások és a népi kezdeményezések feletti jogállami kontrollmechanizmusok lényegében két aspektusra fókuszálnak:

- a formai-eljárási szabályok betartására, valamint
- a kezdeményezések és népszavazási döntések tartalmára.

Formai-eljárási kérdés például az, hogy a kezdeményezés arra jogosulttól származik-e, a hivatalos aláírásgyűjtő-ívet használják-e, sikerült-e határidőben összegyűjteni az előírt számú érvényes aláírást, a kampány során kellő hozzáférést kapnak-e a támogató és az ellenző csoportok, rendben zajlik-e a szavazás, helyesen állapították-e meg annak eredményét. Tartalmi kérdés az, hogy a kezdeményezés közérthető-e, tárgyát illetően egységes-e, nem ütközik-e tiltott tárgykörbe, tartalma nem áll-e ellentétben magasabb rangú jogi normával, s végül soron a döntés, amelyet a szavazópolgárok közössége hoz meg, nem sérti-e az egyének és a kisebbségek jogait és szabadságait.<sup>[85]</sup>

**[38]** Fontos kérdés, hogy ki, milyen típusú szerv jogosult vagy köteles a formai és tartalmi kontroll gyakorlására. Többnyire bíróságok, alkotmánybíróságok látják el ezt a feladatot, különösen a tartalmi szempontok vizsgálatát.<sup>[86]</sup> De akad kivétel is. Svájcban például szövetségi népi kezdeményezések esetén a Szövetségi Kancellária vizsgálja az aláírásgyűjtő ív formai követelményeknek való megfelelését; azt, hogy a kezdeményezés különböző hivatalos nyelveken megadott szövegvariánsai ugyanazt jelentik-e (ha kell, javítja; hiány esetén elkészíti a szükséges fordításokat), továbbá azt, hogy a kezdeményezés címe nem tartalmaz-e félrevezető elemet vagy reklámot. Ő állapítja meg, hogy a szükséges számú aláírásokat összegyűjtötték-e. Az ezekkel kapcsolatos határozatokkal szemben jogorvoslat lehetséges a Szövetségi Bíróságnál.<sup>[87]</sup> A tartalmi kontroll azonban a Szövetségi Gyűlés hatásköre,<sup>[88]</sup> s az ilyen tárgyú döntések ellen nincs is mód bírósághoz fordulni felülvizsgálatért. A francia Alkotmánytanács is, melynek az alkotmány szerint feladata, hogy őrökön a népszavazási eljárás megfelelő lefolytatása felett és hogy megállapítsa a népszavazás eredményét,<sup>[89]</sup> kilóg némileg a sorból. Csak megszorításokkal tekinthető bíróságnak, mivel nem része a francia bírósági hierarchiának, s tagjaival szemben nem elvárás, hogy jogi végzettségük legyen. Az USA tagállamaiban a népi kezdeményezések előzetes, döntően formai kontrollját többnyire az Attorney General látja el; az összegyűjtött aláírások ellenőrzését a végrehajtó hatalom intézményei (például a Secretary of State) biztosítják. A tartalmi kontroll a tagállami és a szövetségi bíróságok feladata. A tagállami bírák esetében fontos körülmény, hogy számos tagállamban ők maguk is közvetlen demokratikus kontroll alatt állnak: választópolgári kezdeményezésre visszahívhatók, vagy mandátumuk csak meghatározott időre szól, melynek végén újra kell pályázniuk, esetleg bizonyos idő letelte után újra és újra megkérdezik a szavazókat, hogy a bíró maradjon-e. Tekintettel arra, hogy a népszavazások eredményét felülbíráló bírói döntések a szavazók számára különösen láthatók, rendkívül nagy nyomás nehezedik a bírókra, hogy kétség esetén találják meg az iniciatíva és a magasabb rendű normák azon értelmezését, amely mellett a népszavazás eredménye jogszerűnek nyilvánítható.<sup>[90]</sup> A szövetségi jogot sértő iniciatívák kapcsán eljáró szövetségi bíróságok esetében ez a sajátos helyzet nem áll fenn, mert ők nem állnak közvetlen demokratikus kontroll alatt.

**[39]** Ugyancsak kérdés a jogállami kontroll időpontja. A kezdeményezésre vonatkozó formai

követelmények betartását érthető okokból abban a legkorábbi fázisban szokták ellenőrizni, amikor az eljárásban relevánssá válnak. Így például az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát még az aláírásgyűjtés előtt, az aláírások számát rögzest az aláírásgyűjtés után célszerű ellenőrizni. A tartalmi követelmények feletti kontroll időpontja már több szemponttól függ. Szászországban például az alkotmánybíróság a fent említett háromlépcsős néptörvényhozási eljárásnak már az első szakaszában (*Volksantrag*) megvizsgálja a kezdeményezésnek a formai megfelelőségét és tartalmi alkotmányosságát, ha ezek valamelyike kapcsán a tartományi parlament elnöke hibát észlel és indítvánnyal él.<sup>[91]</sup> Ha az alkotmánybíróság úgy találja, hogy a kezdeményezés nem engedhető meg, akkor „csak” 40 ezer aláírás összegyűjtése volt hiábavaló, nem a második lépcsőben előírt 450 ezer aláírásé. Svájcban a szövetségi népi kezdeményezések tartalmi kontrollját a Szövetségi Gyűlés akkor végzi el, ha azok már létrejöttek, tehát ha a szükséges számú aláírást összegyűjtötték, de a népszavazásra még nem került sor. Az USA-tagállamokban, kevés kivételtől eltekintve, csak a népszavazás megtartása után lehetséges a nép által elfogadott törvény tartalmi vizsgálata. A bíróságok nem tartják célszerűnek, hogy olyan kezdeményezéssel foglalkozzanak, amelyről a szavazópolgárok még nem is döntöttek. Ez értelmetlenül megnövelné a munkaterhüket és nagy időbeli nyomás alá helyezné őket egy folyamatban lévő néptörvényhozási eljárásban. Kivételt képezhetnek a nyilvánvalóan súlyos jogi hibában szenvedő iniciatívák, amelyeket néhány esetben jobbnak ítélték eleve nem népszavazásra engedni.<sup>[92]</sup> Összességében belátható, hogy az eljárás minél korábbi szakaszába telepített tartalmi kontroll az eljáró hatóság terheit növeli, mivel mind az aláírásgyűjtés, mind a szavazás olyan lépcső, amire sok iniciativa már nem jut el. A kezdeményezők és a szavazópolgárok terheit azonban az ilyen megoldás csökkenti, mivel így elkerülhetők olyan erőforrásfordítások, aláírásgyűjtési és kampányerőfeszítések, s maga a népszavazás is, amelyekről esetleg az utólagos bírói felülvizsgálat nyomán derülne ki, hogy hasznosságuk megkérdőjelezhető.

**[40]** A tartalmi kontroll aspektusai közül kiemelésre érdemes néhány jellemző elem. A Velencei Bizottságnak a népszavazások helyes gyakorlatáról szóló, fentebb már hivatkozott kódexe különbséget tesz a népszavazásra bocsátott szövegek tartalmi és formai érvényességére vonatkozó követelmények között.<sup>[93]</sup> Tartalmi érvényesség alatt azt érti, hogy a népszavazásra bocsátott javaslatnak tisztelnie kell a normák hierarchiáját: nem lehet ellentétes a magasabb rangú jogszabályokkal, valamint a nemzetközi joggal. A magasabb rangú jogszabály adott államon belül elsősorban az alkotmányt jelenti, feltéve, hogy a népszavazásra bocsátandó javaslat az alkotmánynál alacsonyabb szintű norma elfogadására vagy módosítására irányul. Alkotmánymódosításra irányuló népszavazási kezdeményezés esetén az alkotmányon túli normák, elsősorban a nemzetközi jog szabályai képezhetnek korlátot. A svájci szövetségi népi alkotmánykezdeményezéseknek ilyen értelemben képezi tartalmi korlátját, hogy azok nem lehetnek ellentétesek a nemzetközi jog szigorú szabályaival („*zwingende Bestimmungen des Völkerrechts*”). Ezek köre viták tárgya, de jellemzően ide sorolják a népirtás, a rabszolgaság, a kínzás és a visszaküldés tilalmát (*non-refoulement* elv), a nemzetközi humanitárius jog legfontosabb garanciális szabályait, valamint az [Európai Emberi Jogi Egyezmény](#) és [Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya](#) által biztosított, nem derogálható jogokat. A Szövetségi Gyűlés szűken értelmezi ezt a követelményt: eddig mindössze két népi kezdeményezést nyilvánított erre hivatkozva érvénytelennek. 1996-ban a *non-refoulement* elvvel ellentétesnek ítélt egy, az illegálisan Svájc területére lépő menedékkérők azonnali kitoloncolására irányuló iniciatívát, 2015-ben pedig, hasonló okból, részlegesen érvénytelennek nyilvánított egy másik kezdeményezést, amely a külföldi bűnelkövetők kitoloncolását kívánta elérni. Az iniciativa azon részét, amely taxatív felsorolta a nemzetközi jog szigorú szabályait, ellentétesnek találta a *non-refoulement* elvvel.<sup>[94]</sup>

**[41]** A Velencei Bizottság szóhasználatában eljárási érvényességnek nevezett követelmények valójában tartalmi jellegűek. A Bizottság három ilyet említ:

1. A „forma egységének elve” azt jelenti, hogy nem szabad keverni egymással egy népszavazási kezdeményezésben a részletesen kidolgozott és az általános javaslatot, illetve elvi kérdést.
2. A „tartalom egységének elve” azt kívánja meg, hogy egy jogi norma átfogó módosításának esetét

kivéve a népszavazásra bocsátott kérdés egyes részei között belső összefüggésnek kell fennállnia. Ezeket a svájci népi kezdeményezésekre vonatkozó előírások között is megtaláljuk („Einheit der Form”, „Einheit der Materie”<sup>[95]</sup>); a tartalmi egység elvét pedig a népi kezdeményezést lehetővé tevő USA-tagállamok többségében („single-subject rule”<sup>[96]</sup>).

3. A harmadik a „hierarchikus szint egységének elve”, vagyis ugyanazon népszavazási javaslat nem irányulhat a jogszabályok hierarchiájában egyszerre több különböző szinthez tartozó normák (például törvények és az alkotmány) módosítására.

[42] Az egyes államok alkotmányában és népszavazási szabályaiban a fent említett tartalmi korlátok mellett más, a tartalmat illető tilalmak is szerepelnek, amelyekre összefoglalóan a népszavazás tiltott tárgyköreiként szoktak utalni. Néhány jellemző példa ezekre:

- az ország területi integritása,
- a közkegyelem gyakorlása,
- a hadüzenet és a békekötés,
- a rendkívüli állapot,
- a költségvetés és
- az adók.

Közülük azonban több nem elsősorban a jogállamiság elvének védelme miatt, hanem más okból válik tiltott tárgykörrel, például a szavazópolgárok kompetenciájával kapcsolatos feltételezések okán.

## 6. Népszavazás és szavazópolgári kompetencia

[43] A szavazók tudásszintje az egyes népi kezdeményezések támogatásánál és a népszavazási döntések meghozatalánál az egész közvetlen demokratikus folyamat egyik alapkérdése. Hogy ez a tudás, kompetencia milyen szintű, arról a szakirodalomban erősen eltérő álláspontok olvashatók. David B. Magleby sokat idézett, az 1980-as évekből való, az USA-ban tartott népszavazásokra vonatkozó megállapítása szerint

a népszavazásra bocsátott intézkedések többségét olyan szavazók döntenek el, akik képtelenek megérteni a nyomtatott leírást, akik egyetlen forrásból hallottak az intézkedésről, s akik nem tudnak róla semmit, csak a televíziós hirdetések magas érzelmi szintjén, ami a leginkább elterjedt információforrás azok számára, akik hallottak a javaslatról a szavazás előtt.<sup>[97]</sup>

Ezzel szemben egy néhány évvel később, 1990-ben Svájcban tartott népszavazás kapcsán készített felmérés arról számolt be, hogy a szavazópolgárok döntési képessége jóval magasabb volt, mint tíz évvel korábban; a szavazók relatív többsége magas szintű kompetenciával rendelkezett.<sup>[98]</sup> Az azóta eltelt évtizedekben számos vizsgálat született, ennek ellenére a szavazói kompetenciával kapcsolatos vita – mint Körösi András megállapítja – „döntetlenre áll”.<sup>[99]</sup> Részben köszönhető ez annak, hogy nincs általánosan elfogadott szempontrendszer a szavazói kompetencia mérésére. A kérdéskör komplexitását mutatja, hogy egy teljesebb képhez nemcsak a konkrét népszavazási témával kapcsolatos ismeretek szintjét kéne látni, ami általában alacsony, hanem vizsgálni kell azt is, hogy a szavazópolgárok mennyire képesek és motiváltak arra, hogy bizonyos idő alatt többletinformációkat gyűjtsenek, értékelési szempontokat alakítsanak ki, amelyek segítségével mérlegelik a számukra ismert tényeket és végül döntést hoznak, s mennyire képesek a döntésüket indokolni.<sup>[100]</sup> Egy viszonylag új, 34 svájci népszavazási döntés során gyűjtött adatokra épülő vizsgálat például ez utóbbi aspektusra, tehát arra koncentrál, hogy mennyi és milyen típusú érvet tudnak felhozni a szavazók a népszavazás után a saját döntésük mellett, megkülönböztetve az érvet adni képtelen válaszokat, a különböző tekintélyekre való hivatkozásokat és a tartalmi érveket, számba véve ez utóbbiak kidolgozottságát, valamint azt, hogy mennyire komplex ügrről van szó.<sup>[101]</sup> Az érvelési szintek

meghatározása természetszerűleg önkényes, de az jól látszik, hogy az ezen az alapon azonosított szavazói csoportok között lényeges különbségek vannak. Még messzebb vezető kérdés, hogy a szavazók közül hányan tekintik erkölcsi felelősségnek is a minél alaposabb tájékozódást, s mennyire igyekeznek saját döntésüket erkölcsi elvekre, a demokrácia helyes működéséhez nélkülözhetetlen eredményekre is (például igazságosság, mértéktartás, türelem) alapozni.<sup>[102]</sup> Minden népszavazáson lesznek aránylag jól informált, erkölcsi felelősségérzettel bíró és lesznek viszonylag alacsony szellemi és erkölcsi kompetenciával rendelkező szavazópolgárok. E csoportok aránya az, ami érdekes.

**[44]** Ezek a kérdések azonban a politikatudomány területére vezetnek. A jogtudomány szempontjából a fő kérdés az, hogy a jogrend milyen intézményes eszközökkel tudja támogatni a minél magasabb szavazópolgári kompetencia elérését. Egészen általános szinten idetartozik a köznevelés intézményrendszere, az abban elsajátítandó kompetenciák szabályozása az állampolgári ismeretektől a közpolitikai és gazdasági kérdésekről szóló információk megszerzésén és azok kritikus szelekciójának és értékelésének képességén keresztül az ezekről való kulturált, érvekkel alátámasztott eszmecsere képességéig. Ugyancsak közvetett módon, de hozzájárulhatnak a szavazópolgárok konkrét közvetlen demokratikus eljárásokkal kapcsolatos kompetenciájának növeléséhez a kampányszabályozás különböző elemei. Ezek mindenekelőtt arra szolgálnak, hogy a szavazópolgárok a népi kezdeményezések és a népszavazások kapcsán, ha nem is hiteles, teljes és semleges, de legalább kiegyensúlyozott – nem egyoldalú – tájékoztatást kapjanak; a támogató és az ellenző érdekcsoportok egyaránt megkapják a kellő média- és reklámfelületeket ahhoz, hogy érveiket bemutassák. Az eszközök sokfélék. A kampányköltségekre biztosított állami források különböző oldalak közötti egyenlő elosztása, a kampánycélú televízió és rádió műsoridőkhöz, a nyomtatott sajtó és elektronikus hírportálok felületeihez való egyenlő hozzáférés biztosítása, a kampánycélú pénzfelhasználás korlátozása a köz- és magánfinanszírozásból származó forrásokra egyaránt kiterjedően, a kampányköltségek és ráfordítások részletes közzétételének kötelezettsége közvetve mind hozzájárulhatnak a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz, az erőforrások *fair* elosztásához vagy legalább a nagy forrásaránytalanságok leleplezéséhez.<sup>[103]</sup>

**[45]** Ennél közvetlenebb módon támogathatják a szavazópolgárokat a hiteles információszerzésben a kezdeményezések megfogalmazására és a hivatalos tájékoztatásra vonatkozó előírások. Számos jogrendszer tartalmaz normákat arról, hogy a népszavazásra föltett kérdésnek világosnak és egyértelműnek, a szavazókat meg nem tévesztőnek kell lennie. Svájcban a Szövetségi Tanács rövid, tárgyyszerű magyarázatot fűz a népszavazási javaslatához, melyben figyelembe veszi a kezdeményezők által megfogalmazott érveket. A Szövetségi Tanács jogosult módosítani vagy elutasítani a becsületsértő, a valósággal kirívóan ellentétes vagy túl hosszú megnyilatkozásokat.<sup>[104]</sup> Oregonban a kezdeményezés címe legfeljebb 15 szóból állhat, s világosan meg kell határoznia a kezdeményezés tárgyát. Csatolandó egy magyarázat, amelynek legfeljebb 25 szó terjedelemben érthetően meg kell fogalmaznia, hogy mi a következménye annak, ha a szavazópolgárok jóváhagyják a kezdeményezést, s további 25 szó terjedelemben azt, hogy mi történik, ha elutasítják. Csak olyan kifejezéseket szabad használni, amelyeket az átlagos szavazó egyféleképpen ért. Ezeken túlmenően egy legfeljebb 125 szóból álló hosszabb magyarázat is csatolandó, amely összefoglalja a javasolt intézkedést és annak legfőbb hatását.<sup>[105]</sup>

**[46]** Az említett tartalmak csak a legalapvetőbb információkat jelentik a szavazók tájékoztatásában. A jelentős népszavazási hagyományokkal rendelkező államokban a szavazópolgárok ennél gyakran részletesebb, hivatalos bemutatást is kapnak a népszavazásra bocsátandó javaslatokról. Svájcban a Szövetségi Tanács köteles a szövetségi referendumokról és népi kezdeményezésekről a teljesség, a tárgyyszerűség, az átláthatóság és az arányosság elveinek megfelelő tájékoztatást biztosítani.<sup>[106]</sup> E célból minden egyes népszavazás előtt népszavazási füzetet (*Abstimmungsbüchlein*) adnak ki és küldenek meg a szavazóknak, amelyet a Szövetségi Kancellária szerkeszt, s amely tartalmazza a kezdeményezés pontos szövegét, a kezdeményezők érveit, a parlamenti vitában képviselt legfontosabb álláspontokat, a Szövetségi Tanács magyarázatait és ajánlásait. Kaliforniában a Secretary of State felelős a *voter information guide* előkészítéséért és kiadásáért, amely a népszavazásra



bocsátott javaslat címén, rövid, az „igen” és a „nem” szavazat következményeit bemutató magyarázatán túl magába foglal egy, a független Legislative Analyst által készített elemzést is a javasolt szabályozás lehetséges közpénzügyi hatásairól, továbbá a támogató csoportok érveit és az ellenzők ellenérveit, végül magát a javasolt normaszöveget. Az oregoni *voters' pamphlet* hasonló tartalmi elemekből áll, a magyarázó megjegyzéseket egy öt fős, két támogatóból, két ellenzőből és az általuk választott elnökből álló bizottság fogalmazza meg, míg a javaslat várható közpénzügyi hatásairól szóló nyilatkozatot a Secretary of State, a State Treasurer és más tisztviselők által alkotott bizottság készíti el.<sup>[107]</sup> Természetesen az ilyen részletes összefoglalók sem segíthetnek annak a szavazópolgárnak, aki nem kívánja elolvasni azokat. De aki hajlandó rá, az támaszkodhat egy olyan, kiegyensúlyozott és közérthető kiadványra, amely a kampányszlogenek szintjét meghaladó, tárgyyszerű információkkal szolgál a közvetlen demokratikus döntéshez.

## 7. Népszavazás és népi kezdeményezés Magyarországon

[47] Magyarországon elsőként a *népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény* szabályozta a közvetlen demokratikus intézményeket, amelyek legalapvetőbb szabályai 1997-ben kerültek be az alkotmányba. A jelen szócikk megszületésekor hatályos szabályokat az *Alaptörvény*, annak is különösen 8. cikke, és a *népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény* tartalmazza.

[48] A fent említett intézmények közül Magyarországon

- a plebiszcitum,
- a fakultatív referendum és
- a népi kezdeményezés létezik.

Plebiszcitumot az Országgyűlés a köztársasági elnök vagy a Kormány javaslatára rendelhet el, saját belátása alapján – különös módon – nem. Fakultatív referendumhoz és népi kezdeményezéshez 200 ezer aláírás összegyűjtése szükséges, ilyenkor az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást. 100 ezer aláírás összegyűjtése esetén az Országgyűlés szabadon mérlegeli, hogy elrendeli-e a népszavazást. A korábbi eszköztárban létező napirendi iniciativa az *Alaptörvénybe* már nem került bele, ahogy a konzultatív népszavazás sem; ha népszavazásra kerül sor, annak eredménye ügydöntő. Az országos népszavazásnál részvételi kvórum érvényesül, a szavazás érvényességéhez az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazata szükséges. 1997 és 2011 között 25%-os jóváhagyási kvórumot alkalmaztak, azt megelőzően, 1989 és 1997 között a mostaninak megfelelő részvételi kvórumot.

[49] Az intézményrendszerrel kapcsolatban figyelemre méltó, hogy bár a fennálló szabályok alapján mind referendum, mint népi kezdeményezés típusú eljárás indítható, tehát mind az Országgyűlés által elfogadott törvénnyel szembeni vétó, mind a kezdeményező által benyújtott, a *status quo*t módosítani kívánó javaslat lehet népszavazás tárgya, e két jellegzetesen eltérő intézmény különbségét a hazai szabályozás nem teszi világossá.

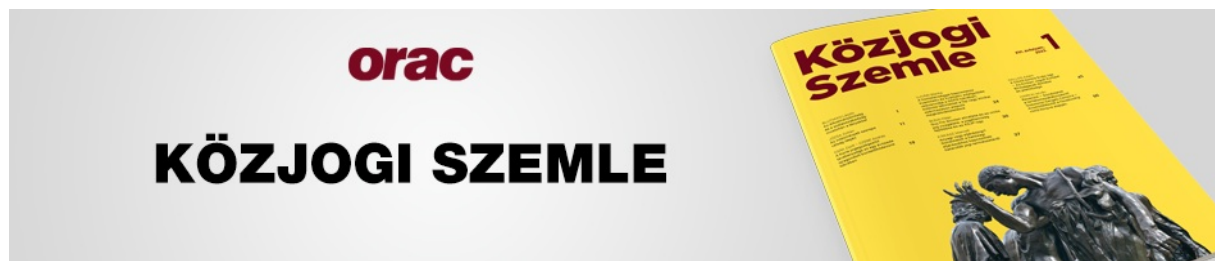
[50] A közvetlen és a képviseleti demokrácia összeegyeztetése kapcsán a magyarországi szabályozás is foglya annak a dilemmának, hogy az Országgyűlésnek jogalkotási monopóliuma van, az országgyűlési képviselők pedig „tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók”, ugyanakkor „az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”.<sup>[108]</sup> A nép által elfogadott népszavazási javaslat önmagában nem rendelkezik törvényi erővel, akár vétó jellegű döntésként, akár a jogi *status quo* megváltoztatására irányuló népi kezdeményezés eredményeként került elfogadásra, mert szükséges hozzá, hogy azt Országgyűlés implementálja. Ilyenkor „az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül”,<sup>[109]</sup> sőt, már onnantól önállóan pozícióba kényszerül, hogy a hitelesített kérdéshez a szükséges számú aláírás összegyűjt. Nem folytat érdemi kommunikációt a szervezőkkel, nem foglal tartalmi értelemben állást a javaslatról, nem teheti meg a rendes népszavazási eljárás folyamatában, hogy – ha egyetért vele –

elfogadja és törvénybe iktatja a kezdeményezést, ezáltal elkerülve a népszavazást („menet közbeni” jogszabályváltozás esetén a kezdeményezést utólag, jogorvoslati eljárásban nyilváníthatják kerülőúton érvénytelenné), nincs lehetősége arra sem, hogy ellenjavaslatot tegyen. Így gyakorlatilag nem valósulhat meg a közvetett iniciatíváknál jellemző, fent említett, több lépcsős interakció a „nép” és a „népképviselők” között, amely jobban előmozdíthatná a közösségi deliberációt.

**[51]** A közvetlen demokrácia és jogállamiság viszonyában a magyar szabályozás és gyakorlat egyértelműen az utóbbi felé billen. Az alkotmányos rend népszavazásokkal szembeni védelme a 2/1993. (I. 22.) AB határozat óta szilárd eleme a hatósági gyakorlatnak, amely eredetileg csak a burkolt alkotmánymódosításra irányuló népi kezdeményezéseket tiltotta, mára azonban odáig jutott, hogy az *Alaptörvényről* vagy annak módosításáról még az Országgyűlés akaratából sem tartható népszavazás.<sup>[110]</sup> A népszavazási kezdeményezések törvényességét – már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – nemzetközi összevetésben is szokatlan, háromszintű fórumrendszer vizsgálja: a Nemzeti Választási Bizottság hitelesítéssel kapcsolatos határozatával szemben a Kúriához lehet felülvizsgálati kérelemmel fordulni, melynek határozatát alapjogsérelem esetén az Alkotmánybíróság előtt lehet alkotmányjogi panasszal megtámadni.<sup>[111]</sup> A kétszeres, kivételesen háromszoros szűrőn alig jut át kezdeményezés: az iniciatívák több mint kilenczede elakad a hitelesítés fázisában, tehát még az aláírásgyűjtés sem kezdődhet meg.<sup>[112]</sup>

**[52]** A szavazók tájékoztatása kapcsán figyelmet érdemel, hogy az 51/2001. (XI. 29.) és az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatok nyomán a népszavazási kérdés egyértelműségének a hatósági gyakorlatban nemzetközi összehasonlításban is szigorú kritériumrendszere alakult ki. A fentebb már említett tartalmi egység elvét (*single-subject rule*) olyan szigorúan értelmezik, amelynek több elemből álló, bár egy tárgyra vonatkozó javaslatok nem tudnak megfelelni. Ennek az intézményrendszerre is kihatása van: az egyértelműségi követelmény miatt a külföldön szokásos kidolgozott népi kezdeményezések gyakorlatilag lehetetlenek. Másrészt a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség különválasztásával és e kettő követelményeinek együttes alkalmazásával igen könnyen megindokolható, hogy egy iniciativa miért nem felel meg az egyértelműség követelményének. Ha a megfogalmazás viszonylag egyszerű, akkor a jogalkotó számára nem lesz egyértelmű, hogy pontosan milyen jogalkotási kötelezettség terheli; ha a jogalkotó számára kellően komplex iránymutatást ad, akkor a szavazópolgár számára lesz túl bonyolult. Az egyértelműségi követelmény szigorát nem ellensúlyozzák a fentebb külföldi példákban bemutatott, a szavazók kiegyensúlyozott és hiteles tájékoztatását szolgáló népszavazási füzetek vagy egyéb helyes gyakorlatok.

**[53]** A népszavazásban és a népi kezdeményezésben rejlik, a politikai közösségre nézve kedvező hatások jelenleg nem valósulnak meg. Elsősorban politikai pártok igyekeznek kihasználni a bennük rejlik potenciált, döntően híveik mobilizálása céljából. Közvetlen demokratikus kontrollfunkciójuk nem érvényesül.<sup>[113]</sup> 2008-at követően egyértelműen megfigyelhető továbbá a népszavazás plebiszciter jellegű alkalmazása: „alulról jövő” kezdeményezésre nem tartottak országos népszavazást, a kormány kezdeményezésére viszont kettőt is (2016-ban az ún. betelepítési kvótákról és 2022-ben a gyermekek szexuális nevelésével összefüggő kérdésekről).<sup>[114]</sup> Ezzel párhuzamosan visszatérő gyakorlattá váltak a szintén a kormány által szervezett nemzeti konzultációk, amelyeknek ugyancsak plebiszciter karaktere van.



## 8. JEGYZETEK

- [1] Hermann K. HEUßNER: *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen*, Köln, Carl Heymanns, 1994, 11–12.
- [2] Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: „Demokratie als Verfassungsprinzip“ in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, Heidelberg, C. F. Müller, <sup>3</sup>2004, 433.
- [3] Lásd az Európa Tanács Velencei Bizottságának a népszavazások helyes gyakorlatáról szóló felülvizsgált kódexét: VENICE COMMISSION: *Revised Code of Good Practice on Referendums*, Strasbourg, 20 June 2022, CDL-AD(2022)015, I.1–4. pontok.
- [4] Lásd például DEZSŐ Márta: „Népszavazás és népi kezdeményezés” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*, Budapest, Osiris, <sup>2</sup>2007, 177.
- [5] Például Markku SUKSI: *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht–Boston–London, M. Nijhoff, 1993, 29.
- [6] Például Silvano MÖCKLI: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*, Bern–Stuttgart–Wien, P. Haupt, 1994, 90.
- [7] Lásd például Andreas AUER: *Le référendum et l’initiative populaire aux Etats-Unis*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn 1989, 7, 14.
- [8] Vö. Austin RANNEY – David BUTLER: „Practice” in Austin RANNEY – David BUTLER (szerk.): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, 23–24; KÖRÖSÉNYI András: „A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya” in ENYEDI Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég, 2009, 39–40.
- [9] David ALTMAN: *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 8.
- [10] SUKSI (5. j.) 28–34; ALTMAN (9. j.) 7–11.
- [11] Matt QVORTRUP: „Introduction: »Theory, Practice and History«” in Matt QVORTRUP (szerk.): *Referendums Around the World*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, 3.
- [12] Szövetségi Alkotmánytörvény 44. cikk (3) bekezdés.
- [13] Az Ír Köztársaság Alkotmánya 46. cikk (2) bekezdés.
- [14] Románia Alkotmánya 151. cikk (3) bekezdés.
- [15] A Dán Királyság Alkotmánytörvénye 88. cikk.
- [16] A Dán Királyság Alkotmánytörvénye 29. cikk (2) bekezdés.
- [17] A Horvát Köztársaság Alkotmánya 142. cikk (4)–(5) bekezdés.
- [18] Az Észt Köztársaság Alkotmánya 162. cikk.
- [19] Ukrajna Alkotmánya 156. cikk.
- [20] Ukrajna Alkotmánya 73. cikk.
- [21] A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya 141. cikk.
- [22] A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 90. cikk (2) bekezdés.
- [23] Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi 9. cikk.
- [24] Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 75. cikk (1) bekezdés.

- [25] Pier Vincenzo ULERI: „Italy” in Michael GALLAGHER – Pier Vincenzo ULERI (szerk.): *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke–New York, Macmillan – St. Martin’s Press, 1996, 109.
- [26] A német nyelvterületen – Svájcot kivéve – olykor nemcsak a „felülről” elrendelt népszavazásokra alkalmazzák a „Plebiszit” kifejezést, hanem általában minden közvetlen demokratikus módon meghozott tárgyi döntésre. Vö. Wolfgang LUTHARDT: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, Nomos, 1994, 35. (45. l.).
- [27] Gottfried SCHIEMANN: „Plebiscitum” in Hubert CANKIK – Helmuth SCHNEIDER (szerk.): *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike IX*, Stuttgart–Weimar, J. B. Metzler, 2000, 1123; ZLINSZKY János: *Ius publicum. Római közjog*, Budapest, Osiris, 1994, 88–89; FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Budapest, Nemzedékek Tudása Könyvkiadó, <sup>19</sup>2014, 22, 25.
- [28] Christoph FREI: *Direkte Demokratie in Frankreich: Wegmarken einer schwierigen Tradition*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1995, 13–19.
- [29] Jean-Marie DENQUIN: *Référendum et plébiscite*, Paris, LGDJ, 1976, 8.
- [30] Vö. Otmar JUNG: *Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten. Die Fälle »Austritt aus dem Völkerbund« (1933), »Staatsoberrhaupt« (1934) und »Anschluß Österreichs« (1938)*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1995.
- [31] A Francia Köztársaság Alkotmánya 11. cikk (1) bekezdés.
- [32] Szövetségi Alkotmánytörvény 43. cikk.
- [33] Virginia BERAMENDI et al.: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm, International IDEA, 2008, 47.
- [34] LUTHARDT (26. j.) 35; Theo SCHILLER: *Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Frankfurt–New York, Campus, 2002, 14.
- [35] Sarah WAMBAUGH: *A Monograph on Plebiscites*, New York, Oxford University Press, 1920.
- [36] Sarah WAMBAUGH: *Plebiscites Since the World War I-II*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1933.
- [37] Kalifornia Alkotmánya II. cikk, 8. és 10. szakasz; California Elections Code, 9. rész, 1. fejezet.
- [38] California Elections Code, 9. rész, 1. fejezet, 1. cikk, 9007. szakasz.
- [39] A Szász Szabadállam Alkotmánya 70–72. cikk.
- [40] Szövetségi Alkotmánytörvény 41. cikk (2)–(3) bekezdés; Volksbegehrengesetz 2018.
- [41] Az Európai Unióról szóló szerződés (2016/C 202/01), 11. cikk (4) bekezdés; a részletszabályokat az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) határozza meg.
- [42] A Velencei Bizottság fent említett felülvizsgált kódexe az általánosan megfogalmazott javaslatról (például: „Támogatja-e a parlamenti helyek számának 300-ról 200-ra csökkentését?”) megkülönbözteti az elvi kérdést is (például: „Támogatja-e az alkotmány módosítását a prezidenciális kormányforma bevezetése érdekében?”). Lásd VENICE COMMISSION (3. j.) Guidelines... III./2.; Explanatory Memorandum III./2. Eljárási szempontból a kettő között nincs lényeges különbség.
- [43] A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya, 139. cikk.
- [44] Carl Müller von FRIEDBERG: *Schweizerische Annalen oder die Geschichte unserer Tage seit dem Julius 1830. Mit Rückblicken auf frühere Perioden III*, Zürich, Drell, Füssli und Co., 1835, 220–222.
- [45] Thomas GOEBEL: *Direct Democracy in America, 1890-1940. A Government by the People*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002, 10–11, 34–35.
- [46] Lásd erre Kis Jánosnak a korábbi magyar alkotmány kapcsán megfogalmazott, de parlamentáris

rendszerekre általánosítható megfontolásait. KIS János: „A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában” *Fundamentum* 2009/4, 19–22.

[47] SZABÓ István: „A közvetlen demokrácia gyökerei történelmi alkotmányunkban” in BIRHER Nándor – MISKOLCZI-BODNÁR Péter – NAGY Péter – TÓTH J. Zoltán (szerk.): *70: Studia in honorem István Stipta*, Budapest, KRE ÁJK, 2022, 472–473; SZABÓ István: „Két gondolat az Aranybulláról: a közvetlen demokrácia és a jogkiterjesztés elve” in MEZEY Barna (szerk.): *Az Aranybulla a jogtörténetében*, Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2022, 231–232; SZABÓ István: „Az államfő és a közvetlen demokrácia a Weimari Köztársaságban” in CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása III.*, Budapest, Pázmány Press, 2023, 147–149., 159–160.

[48] 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, 339–340.

[49] Vö. a Norvég Királyság Alkotmánya 49. cikk.

[50] Serge ZOGG: *Direkte Demokratie in Westeuropa: Staaten*, Aarau, Bildung Sauerländer, 2000, 77–78; Beat MÜLLER: *Norwegen*, Database and Search Engine for Direct Democracy.

[51] Románia Alkotmánya 151. cikk (3) bekezdés.

[52] Szövetségi Alkotmánytörvény 44. cikk (3) bekezdés.

[53] A Francia Köztársaság Alkotmánya 89. cikk.

[54] Az Északi Köztársaság Alkotmánya 162. cikk.

[55] A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 7. cikk (1) bekezdés és 93. cikk (1) bekezdés.

[56] FREI (28. j.) 27.

[57] Románia Alkotmánya 90. cikk.

[58] A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya 141. cikk.

[59] A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 90. cikk.

[60] Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 75. cikk.

[61] Pier Vincenzo ULERI: „Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime” in Pier Vincenzo ULERI – Michael GALLAGHER (szerk.): *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1996, 109–110.

[62] A Dán Királyság Alkotmánya 42. cikk.

[63] Kalifornia Alkotmánya II. cikk, 10. szakasz (c) bekezdés.

[64] Észak-Dakota Alkotmánya III. cikk, 8. szakasz.

[65] A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya 139. cikk, 140. cikk (1) bekezdés a. pont.

[66] Wolf LINDER: *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern–Stuttgart–Wien, Haupt, <sup>2</sup>2005, 251–252.

[67] LINDER (66. j.) 250.

[68] Manfred G. SCHMIDT: *Demokratiethorien. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, <sup>4</sup>2008, 236–238.

[69] *A Katolikus Egyház Katekizmusa*, Budapest, Szent István Társulat, 2020, 1913.

[70] Silvano MÖCKLI: *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie* (Beiträge und Berichte, 237), Sankt Gallen, Hochschule St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, 1995, 9–10; SCHILLER (34. j.) 161–162.

- [71] SCHILLER (34. j.) 105, 123–124; KÖRÖSÉNYI (8. j.) 48; David BUTLER – Austin RANNEY: „Theory” in David BUTLER – Austin RANNEY (szerk.): *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Basingstoke–London, Macmillan, 1994, 17.
- [72] MÖCKLI (70. j.) 12; Silvano MÖCKLI: *Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz* (Beiträge und Berichte, 202), Sankt Gallen, Hochschule St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, 1993, 15–16.
- [73] Hermann K. HEUSSNER: „Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA” in Hermann K. HEUSSNER – Otmar JUNG (szerk.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte / Praxis / Vorschläge*, München, Ollzog, 2009, 154.
- [74] MÖCKLI (70. j.) 10–11; MÖCKLI (72. j.) 6–9; SCHILLER (34. j.) 163.
- [75] Sara B. HOBOLT – James TILLEY – Thomas J. LEEPER: „Policy Preferences and Policy Legitimacy After Referendums: Evidence from the Brexit Negotiations” *Political Behavior* 2022, 839–858.
- [76] MÖCKLI (72. j.) 5–6.
- [77] László KOMÁROMI: „Parliaments and Popular Law-making: the German and Estonian Experience in the Interwar Years” *Parliaments, Estates and Representation* 2014/1, 69–74.
- [78] Leonhard NEIDHART: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke, 1970, 287.
- [79] MÖCKLI (56. j.) 14–15.
- [80] A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya 140. cikk (1) bekezdés.
- [81] Az e bekezdésben írtakra lásd Frank REHMET: *Direkte Demokratie und Föderalismus* (Themenpapier 13), Berlin, Mehr Demokratie e.V., 2003, 2–4.
- [82] A Németországi Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 79. cikk (3) bekezdés. A kérdés részletesebb áttekintésére lásd Otmar JUNG: „Direkte Demokratie und Föderalismus. Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Volksgesetzgebung im Bund” in Stefan BRINK – Heinrich Amadeus WOLFF (szerk.): *Geimeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, 353–366.
- [83] BÖCKENFÖRDE (2. j.) 485–487.
- [84] Chantal MOUFFE: *The Democratic Paradox*, London–New York, Verso, 2000, 2–4.
- [85] Laurence MOREL: „Referendum” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2012, 522.
- [86] MOREL (85. j.) 522–523.
- [87] Bundesgesetz über politische Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976, 66, 69, 72, 80. cikk; Verordnung über die politischen Rechte (VPR) vom 24. Mai 1978 (Stand: 15. Januar 2014), 23. cikk (1)–(2) bekezdés.
- [88] A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya 139. cikk (3) bekezdés.
- [89] A Francia Köztársaság Alkotmánya 60. cikk.
- [90] Vö. Julian N. EULE: „Constitutional Justice and Consultative Democracy in the United States” in EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW: *Constitutional Justice and Democracy by Referendum*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1996, 84–86.
- [91] Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid vom 19. Oktober 1993, 11–12. cikk.
- [92] EULE (90. j.) 82–83.
- [93] VENICE COMMISSION (3. j.) Guidelines, III./1–2.

- [94] Daniel MOECKLI: „The Legal Limits of Popular Initiatives in Switzerland” *Pázmány Law Review* 2017, 221–222.
- [95] A Svájci Államszövetség Szövetségi Alkotmánya 139. § (3) bekezdés.
- [96] Lásd például Oregon Alkotmánya IV. cikk, 1. szakasz (2d) bekezdés.
- [97] „A népszavazásra bocsátott szabályozások többségéről olyan szavazók döntenek, akik képtelenek megérteni annak nyomtatott leírását, akik egyetlen forrásból hallottak a szabályozásról és akik semmi más nem tudnak róla, mint amit az érzelmileg túlfűtött televíziós hirdetésből ismernek, ami a leginkább elterjedt információs forrás azok számára, akik hallottak a javaslatról a szavazást megelőzően.” David B. MAGLEBY: *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984, 198.
- [98] MÖCKLI (6. j.) 187.
- [99] KÖRÖSÉNYI (8. j.) 51.
- [100] Vö. SCHILLER (34. j.) 152–153.
- [101] Céline COLOMBO: „Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis” *British Journal of Political Science* 2018/3, 787–806.
- [102] Vö. BIRHER Nándor: *Értékalapú (köz)igazgatás*, Budapest, KRE – L’Harmattan, 2021, 129.
- [103] BERAMENDI et al. (33. j.) 152–156.
- [104] Gesetz über die politischen Rechte 11. cikk (2) bekezdés.
- [105] Oregon Statute 250.035(2).
- [106] Gesetz über die politischen Rechte 10. cikk (1)–(2) bekezdés.
- [107] BERAMENDI et al. (33. j.) 157.
- [108] Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés; 8. cikk (1) bekezdés.
- [109] 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 340–345.
- [110] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont.
- [111] A népszavazási jogorvoslati rendszerrel kapcsolatos változásokra lásd KUKORELLI István – MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Népszavazási jogorvoslatok: a modellváltás tapasztalatai” in CHRONOWSKI Nóra – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár – SZILÁGYI Emese (szerk.): *Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*, Budapest, ELTE Eötvös, 2022, 71–98.
- [112] Lásd NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG: *Statisztikák az elbírált népszavazási kezdeményezésekről*, 2020. november 23.
- [113] Zoltán Tibor PÁLLINGER: „Direct Democracy in an Increasingly Illiberal Setting: the Case of the Hungarian National Referendum” *Contemporary Politics* 2019/1, 74–75.
- [114] SZILÁGYI Emese: „Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány” in CHRONOWSKI Nóra – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár – SZILÁGYI Emese (szerk.): *Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*, Budapest, ELTE Eötvös, 2022, 109.