

KOMÁROMI LÁSZLÓ

Közvetlen demokratikus intézmények a román és magyar alkotmányos hagyományban

Direct Democratic Institutions in the Romanian and Hungarian Constitutional Tradition

Abstract: The development of a country's instruments of direct democracy is often shaped by particular historical circumstances and political contexts, while the conditions surrounding their introduction may significantly influence the subsequent operation of the institutional framework. This study examines whether, in the constitutional systems of Romania and Hungary, the institutions of direct democracy established during, or in the immediate aftermath of, the political transition of 1989–1990, together with their later development and practical application, were influenced by factors rooted in a more distant historical past. Following an overview of the regulation and practice of referendums in Romania and Hungary, the article argues that in Romania the system of direct democratic institutions established by the 1991 Constitution did not substantially depart from an earlier tradition, developing from the 1860s onwards, that was fundamentally plebiscitary in character and thus dominated by referendums initiated "from above". In Hungary, by contrast, there were no significant historical antecedents, and the political and legal elite had long remained cautious towards the direct exercise of popular sovereignty. The Referendum Act of 1989 opened the way for the direct exercise of democratic power by permitting "bottom-up" referendum initiatives; however, subsequent regulatory changes and developments in practice gradually curtailed these possibilities. Since 2008, Hungary's institutions and practice of direct democracy have moved decisively in a plebiscitary direction.

Keywords: direct democracy, referendum, popular initiative, constitutional history, constitution, Romania, Hungary

Összefoglaló: Egy-egy ország közvetlen demokratikus eszköztárának létrejötte gyakran konkrét történelmi szituáció és politikai kontextus függvénye, s az intézményrendszer későbbi működését jelentős mértékben meghatározzák a létrejövétel körülményei. A tanulmány központi kérdése, hogy Románia és Magyarország alkotmányos rendszerében az 1989–1990-es politikai átalakuláskor vagy azt közvetlenül követően kialakított közvetlen demokratikus intézményrendszer és annak későbbi alakulása, gyakorlata kapcsán léteznek-e olyan, a régebbi múltba visszanyúló tényezők, amelyek a későbbi fejlődésre hatással voltak és vannak. A népszavazások romániai és magyarországi szabályozástörténetének és gyakorlatának áttekintését követően a szerző arra a következtetésre jut, hogy Romániában az 1991. évi Alkotmány által létrehozott közvetlen demokratikus intézményrendszer érdemben nem módosított az 1860-as évek óta kialakult, alapvetően plebiszciter jellegű, tehát „felülről” elrendelt népszavazások által uralt hagyományon. Magyarország esetében komoly történelmi előzmények nem voltak, a politikai és jogász elit régóta óvatosan állt a népszuverenitás közvetlen gyakorlásához. Az 1989. évi népszavazási törvény az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezések lehetővé tételével hirtelen szélesre nyitotta a kaput a közvetlen

demokratikus hatalomgyakorlás előtt, később azonban szabályozási és gyakorlati korlátozásokkal e kaput lépésről lépésre csaknem visszazárták. 2008 óta a magyarországi közvetlen demokratikus eszköztár és gyakorlat is erőteljesen egy plebiszciter rendszer irányába fejlődött.

Kulcsszavak: közvetlen demokrácia, népszavazás, népi kezdeményezés, alkotmánytörténet, alkotmány, Románia, Magyarország

1. Bevezetés

Theo Schiller német politológus a közvetlen demokratikus intézmények egy-egy országban történő bevezetése kapcsán három fő modellt különböztet meg: a belsőkonfliktus-modellt, a nemzetifüggetlenség-modellt és a demokratikusátalakulás-modellt.¹ *Belsőkonfliktus-modellről* akkor beszélhetünk, amikor egy politikai rendszerben a domináns politikai erőt vagy szélesebb értelemben vett elitet annak ellenzéke és a társadalom többsége nem tekint a közösség szempontjából reprezentatívnak, ezért erős „alulról” jövő népi nyomással közvetlen demokratikus intézményeket harcolnak ki, amelyeket az alkotmányos rendbe illesztnek, és a továbbiakban a mindenkori többségi hatalom kontrolljaként, korrigálójaként alkalmaznak. E modell tipikus történeti példái Svájc az 1860-as és 1870-es évek demokratikus mozgalma idején, valamint az Amerikai Egyesült Államok egyes nyugati tagállamai a XIX. és XX. század fordulóján. A *nemzetifüggetlenség-modell* esetében tipikusan egy, az adott államon belül területileg is elkülönülő nemzeti kisebbség szeretne kiszakadni és önállósulni, ezért közvetlen demokratikus döntéssel igyekszik kikényszeríteni függetlenségét, egyúttal megerősíteni társadalmi identitását, és – sikeres kiválás esetén – újonnan bevezetett közvetlen demokratikus eszközökkel megvédeni a függetlenné vált állam alapvető intézményeit. Erre tipikus példák Írország az első világháborút követően vagy a balti államok a Szovjetunió összeomlásának időszakában. A *demokratikusátalakulás-modell* jellemzően egy autoriter rezsim demokráciává történő transzformációja során merül fel, s ezen átalakulás egyik eszköze a régi berendezkedést háttérbe szorító és az új rendszert legitimáló közvetlen demokratikus intézményrendszer. Az átalakulásban gyakran jelentős szerepet játszik a képviselői hatalom is, s a kétfajta – a közvetlen és a képviselői – demokratikus legitimáció között feszültség is kialakulhat, amely hosszú távon is éreztetheti hatását. Theo Schiller tipikus példaként említi e körben az első világháború utáni Németországot és Ausztriát, a második világháború utáni Olaszországot és az 1989–1990-ben lezajlott kelet-európai rendszerátalakulásokat, köztük Magyarországot és Romániát is.

Az, hogy egy ország közvetlen demokratikus intézményrendszere melyik modellben jött létre, Theo Schiller szerint hatással van ezen intézményrendszer sajátosságaira, a későbbi gyakorlatukra, a hatalomgyakorlásra és a politikai kultúrára is.

¹ Schiller, 2013, 13–18.

A „fogantatás” körülményei hosszabb távon is meghatározók a működés szempontjából, tehát megfigyelhető bizonyos útfüggőség. Ugyanakkor Schiller is elismeri, hogy idővel megjelenhetnek újabb strukturális tényezők, váratlan körülmények, amelyek alakíthatnak a kezdetben létrejött intézményeken.²

Ebben a tanulmányban nem annak az állításnak a helyességét kívánom igazolni vagy cáfolni, hogy a román vagy a magyar alkotmányos rend közvetlen demokratikus elemei valóban a demokratikusátalakulás-modell fogalmi körébe tartoznak-e. Inkább annak szeretnék röviden utánajárni, hogy a két konkrét esetben léteznek-e olyan, a régebbi történeti múltba visszanyúló tényezők, amelyek a „fogantatás” körülményein túl meghatározók lehetnek az intézményi kialakítás és a későbbi gyakorlat szempontjából. Mindez egy nagyobb történeti távlatot, s épp e történeti szempont miatt inkább makro-, semmint mikroszemléletű összehasonlítást³ igényel, ami egyúttal a tanulmány terjedelmi keretei között erős korlátot is jelent a részletek feltárásában. Csak az országos népszavazásokra térek ki, a helyi vagy területi referendumokra nem. Hipotézisem az, hogy a Magyarországon és Romániában az 1989–1990-es politikai átalakuláskor vagy annak nyomán létrejött közvetlen demokratikus intézményrendszerre hatnak régebb óta jelen lévő politikai kulturális tényezők is.

2. Közvetlen demokratikus intézmények általában

A közvetlen demokratikus intézményeknek számos tipológiája létezik.⁴ Az 1. táblázatban látható összefoglalóból kitűnik néhány fontos osztályozási szempont. Az első az, hogy tárgyi vagy személyi kérdésről van szó. Utóbbi kivételes megoldás: megválasztott tisztviselők népszavazással történő *visszahívását* jelenti, és csak a közvetlen demokrácia fogalmának széles értelemben vett felfogása esetén tekinthető e körbe sorolandó intézménynek. A második szempont az, hogy a folyamat célja népszavazás megtartása-e, vagy pusztán az, hogy a népképviselőt vagy más hatóságot vegyen a napirendjére és tárgyaljon meg egy javaslatot. Ez utóbbi az ún. *napirend-iniciatíva*. A harmadik szempont az, hogy az adott eljárást valamely tárgyban jogszabály (jellemzően az alkotmány, esetleg törvény) írja-e elő a *status quo* megváltoztatásához, vagy annak megtartása opcionális, tehát külön kezdeményezést igényel, s a *status quo* megváltoztatható népszavazás nélkül, a képviselői demokrácia útján is. Előbbi esetben *kötelező népszavazásról*, utóbbi esetben általánosságban *opcionális népszavazásról* beszélünk. A negyedik szempont a kezdeményezéssel kapcsolatos: állami intézményi vagy választópolgári kezdeményezésű eljárásról van szó. Intézményi kezdeményező jellemzően vagy a végrehajtó, vagy a törvényhozó hatalom, vagy annak valamely intézménye. Az ilyen „felülről” elrendelt népszavazásokat *plebiszcitumnak* is szokták nevezni. A választópolgári kezdeményezésű, „alulról” induló eljárások maguk is többfélék aszerint, hogy egy már – tipikusan a képviselői hatalom által – előkészített és elfogadott törvény(javaslat) vagy más

2 Schiller, 2013, 17–18.

3 Vö. Wieser, 2005, 25–26.

4 A valószínűleg legátfogóbbra lásd: Altman, 2011, 11.

jogszabály a tárgyuk, vagy maguk a kezdeményezők fogalmazzák meg és nyújtják be azt a javaslatot, amelyről népszavazást szeretnének kikényszeríteni. Előbbi esetben, tehát ha a képviseleti hatalom által már elfogadott szabályozás a népszavazás tárgya, akkor eljárási szempontból különbség tehető aszerint, hogy a referendum annak utólagos megerősítéséről vagy hatályon kívül helyezéséről szól. Ezt a különbségtételt fejezi ki a *szuszpenzív*, tehát a javaslat hatálybalépését felfüggesztő referendum és az *abrogatív*, tehát egy már hatályba lépett rendelkezés utólagos hatályon kívül helyezésére irányuló *referendum* kettőssége. Ha a népszavazás tárgyává tett javaslat nem a népképvisellettől, hanem maguktól a kezdeményezőktől származik, akkor *népi kezdeményezésről* beszélünk. Ennek alvariánsa az, amikor a választópolgárok csak arra jogosultak, hogy a megfelelő hatóságnak, tipikusan a parlamentnek javaslatot tegyenek kezdeményezésük népszavazásra bocsátásáról, de hogy ez megtörténik-e, az a parlament szabad mérlegelésétől függ (*választópolgári népszavazási javaslat*).

Szokás a közvetlen demokratikus intézményeket aszerint is kategorizálni, hogy tárgyuk a jogforrási hierarchia mely szintjével vagy milyen természetű normával kapcsolatos, ilyen értelemben beszélhetünk például kötelező alkotmányreferendumról, népi törvénykezdeményezésről vagy nemzetköziszereződés-referendumról. A legfőbb, az intézmények természetét leginkább meghatározó sajátosság azonban a kezdeményező személye: a valódi különbség a „felülről” elrendelt plebiszcitumok és az „alulról”, a nép által kezdeményezett eljárások között van. Harmadik alaptípusként hozzátehetjük ezekhez a kötelező népszavazást, tehát azt, amikor a népszavazás jogszabály előírása alapján mintegy automatikusan bekövetkezik akkor, ha valamely normát módosítani akarnak.

A kötelező népszavazás történeti gyökere⁵ egyes új-angliai amerikai kolóniákig nyúlnak vissza, amelyek függetlenségük kivívásakor természetesnek vették, hogy új alkotmányaikat népszavazásnak kell jóváhagynia. Ez a minta később számos USA-tagállamban, a forradalmi Franciaországban és más államban is elterjedt.

A plebiszciter karakterű intézmények kialakulása a napóleoni gyakorlathoz köthető, és később sok más országban is megjelentek. Jellemző rájuk, hogy a népszavazást az államfő vagy a kormány a saját politikai pozíciójának megerősítésére használja. Gyakran e célt szolgálja a téma, a kérdés megfogalmazása és a népszavazás időzítése is. A plebiszciter karakterű népszavazás is szolgálhat legitim célokat és szervezhető tisztességes módon, de könnyű egyoldalúan visszaélni vele.

A választópolgári kezdeményezésű népszavazások őshazája Svájc, ahol a XIX. században két nagy demokratikus reformfolyamat során alakították ki a modern közvetlen demokratikus intézményeket, majd ezek közül többet a XIX–XX. század fordulójától az USA több tagállamában és számos más országban is átvettek. Ha megfelelően alakítják ki ezeket az intézményeket, akkor a népképviseleti hatalomgyakorlást kiegészítő, gazdagító, egyúttal ellenőrző funkcióval bírnak.

⁵ Az amerikai, francia és svájci közvetlen demokratikus hagyományok kialakulására lásd: Komáromi, 2015.

1. táblázat: A modern közvetlen demokratikus intézmények áttekintése

Tárgyi kérdésről		Személyi kérdésről
Népszavazások		
Napirendi javaslat		
Opcionális		
Kötelező	Választópolgári kezdeményezésű („alulról kezdeményezett”)	
Az alkotmány (vagy törvény) által meghatá- rozott kérdé- sekben előírt	Intézményi kezdeményezésű („felülről elrendelt”)	A népszavazás megtagadása a hatóság szabad mérlegelésén múlik
	A népszavazást meg kell tartani	Nem tartanak népszavazást
	Szuszpenzív (elfüggesztő) (új törvény hatálybalépé- sének meg- híúsítására kívül helyezése irányul)	Választópolgári kezdemé- nyezésű (új törvény javasolt törvénymódo- sítás elfogadá- sára irányul, de népszava- zás nélkül)
Kötelező népszavazás	Kormányzati (elnöki) vagy parla- menti plebiszcitum	Visszahívás (elnökkel, parlamenttel vagy egyes képviselők- kel szemben)
Népi kezdeménye- zés		
Fakultatív referendum		
Választópolgári népszavazási javaslat		
Napirend- kezdeménye- zés		

Forrás: Beramendi et al., 2008, 14. (saját módosításokkal)

3. A romániai közvetlen demokratikus intézmények történeti áttekintése

Az újkori román politikai berendezkedésben egészen 1938-ig nem találkozhatunk alkotmányos szintű szabályozással a közvetlen demokratikus intézmények kapcsán.⁶ Így sem a Moldvai és Havasalföldi Fejedelemségek Alapszabályzata (Regulamentul Organic, 1831–1832), sem Cuza Statútuma (A párizsi egyezményt részletező statútum / Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris, 1864), sem a belga mintára készített 1866. évi Alkotmány és annak módosításai, sem pedig a Nagy-Románia egységes államszervezetét meghatározó, Romániát „egységes és oszthatatlan nemzetállamként” tételező és a román politikai eliten belül is erős konfliktusokat kiváltó⁷ 1923. évi Alkotmány⁸ nem tartalmazott utalást a népszavazásra. Érdekesség, hogy bár alkotmányos szabályok erről nem szóltak, Cuza Statútumát népszavazás fogadta el.⁹

Az első alkotmányos norma, amely a népszavazásról említést tett, paradox módon a királyi diktatúrát megalapozó 1938. évi Alkotmány volt. Ennek 100. cikkelye úgy rendelkezett, hogy magát ezt az alkotmányt a király általi elfogadást követően a román nemzetnek kell jóváhagynia, a király által rendeletben meghatározott részletszabályok szerint.

Románia kommunista alkotmányai közül – az 1936. évi szovjet, az ún. sztálini alkotmány mintájára¹⁰ – az 1948. évi és az 1952. évi Alkotmány is lehetővé tette a népszavazást, előbbi a Nagy Nemzetgyűlés hatáskörébe utalva a referendum elrendelését a néppel való konzultáció céljából,¹¹ utóbbi pedig ugyanezt a jogot a Nagy Nemzetgyűlés Elnökségének biztosította.¹² Az 1965. évi Alkotmány eredetileg nem tartalmazott hasonló előírást, de 1986-ban egy módosítással belefoglalták, hogy a Nagy Nemzetgyűlés népszavazás útján konzultálhat a néppel az ország legfőbb érdekeit érintő különösen fontos kérdésekben.¹³

Az 1991. évi Alkotmány végül több közvetlen demokratikus intézményt is bevezetett és tartalmaz máig. Az 1991-es állapot szerint ezek egyike a *kötelező alkotmányreferendum*, melynek értelmében az alkotmány módosításait a Képviselőház és a Szenátus általi elfogadást követően 30 napon belül népszavazásra kell bocsátani.¹⁴

6 Románia történeti alkotmányainak szövegéhez a Horst Dippel által szerkesztett mikrofilmkiadást (Dippel, 2004) használtam.

7 Veress, 2023, 97–99.

8 Erről az alkotmányról részletesebben lásd még: Fazakas, 2023 és Varga, 2023.

9 A népszavazást 1864. május 22. és 26. között tartották, s 682 621 igen, 1307 nem szavazattal fogadták el, 70 220 távolmaradás mellett, vö. Hitchins, 1996, 307–308.

10 49. cikk, d) pont.

11 39. cikk, 7. pont.

12 37. cikk, d) pont.

13 43. cikk, 3. pont.

14 Az 1991-es számozás szerint (Dippel, 2004) 147. cikk (3) bek., a 2003-as módosítást követően 151. cikk (3) bek.

A másik a *népi törvénykezdeményezési jog*, amely lényegében egy *napirend-iniciatíva*. Eszerint 250 000 választópolgár – egy 2003-as módosítás értelmében 100 000 választópolgár – törvénykezdeményezéssel élhet. Az aláírásoknak legalább a megyék negyedéből kell származniuk, és minden megyéből vagy a fővárosból legalább 10 000 – 2003-tól legalább 5000 – támogató aláírásra van szükség. Adózási, nemzetközi, valamint köz- és egyéni kegyelmi ügyekben nem nyújtható be népi törvénykezdeményezés. A kezdeményezés vonatkozhat azonban az *alkotmány módosítására is*, amihez 500 000 választópolgár aláírása szükséges (melyeknek legalább a megyék feléből kell származniuk, az egyes megyékből vagy a fővárosból legalább 20 000 aláírással).¹⁵

A harmadik közvetlen demokratikus intézmény az *elnöki plebiszcitum*, melynek alapján az államfő a parlamenttel való konzultációt követően kérheti a román népet, hogy népszavazáson fejezzék ki akaratukat országos érdekű ügyekben.¹⁶ Az ilyen népszavazás konzultatív természetű, tehát önmagában nem ügydöntő.

Végül a negyedik intézmény az *elnök visszahívása* (az alkotmány ezt az elnök hivatalából való felfüggesztésének nevezi). Az alkotmányt súlyosan sértő cselekmény esetén a Képviselőház és a Szenátus egyharmada kezdeményezheti az elnök hivatalból való felfüggesztését. Ha ezt a két ház együttes ülésén – az Alkotmánybírósággal történt konzultációt követően – a többség támogatja, akkor 30 napon belül népszavazást kell tartani, amely népszavazás dönt az elnök visszahívásáról.¹⁷

A törvényi szintű szabályok közül csak kettőt emelnék ki: a népszavazás megszervezéséről és lebonyolításáról szóló, 2000. február 22-i 3. számú törvényt, valamint a polgárok törvénykezdeményezésének gyakorlásáról szóló, 1999. december 9-i 189. számú törvényt. Az eljárások kontrolljának¹⁸ szabályain kívül különösen fontosak a népszavazásokra vonatkozó kvórumszabályok, melyek a 2000. február 22-i 3. számú törvényben szerepelnek. A népszavazás érvényességéhez a törvény eredetileg azt kívánta meg, hogy a szavazásra jogosultak több mint fele érvényes szavazatot adjon le. Ezt az elnök visszahívására nézve 2012-ben úgy módosították, hogy az ilyen népszavazás érvényességéhez a szavazatot leadók többségének ezt támogató szavazata szükséges.¹⁹ Az egyéb népszavazások érvényességi küszöbét 2013-ban alakították át oly módon, hogy a népszavazás érvényességéhez a szavazásra jogosultak legalább 30%-ának részvétele, az eredmény érvényességéhez pedig az szükséges, hogy az érvényesen megjelölt válaszopciók száma feleljen meg legalább az összes szavazásra jogosult 25%-ának.²⁰

15 1991-ben 73. cikk (1)–(2) bek. és 146. cikk (1)–(2) bek., 2003 óta 74. cikk (1)–(2) bek. és 150. cikk (1)–(2) bek.

16 90. cikk.

17 95. cikk.

18 Melynek az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó elemeire nézve fontos részletszabályokat tartalmaz továbbá az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló, 1992. május 18-i 47. számú törvény, különösen annak 46–49. cikkei.

19 10. cikk.

20 Lásd az eredeti törvénytöredék 5. cikk (2) bekezdését, valamint a módosított törvénytöredék 5. cikk (2)–(3) bekezdéseit.

4. Romániai országos népszavazások

A 2. táblázatban látható, hogy 1864 óta 14 alkalommal, összesen 17 kérdésről tartottak országos népszavazást Romániában.²¹ 1991 előtt lényegében csak plebiszciter karakterű népszavazásokra került sor. Ilyen volt az 1864-es, Cuza Statútumáról és választási törvényéről tartott népszavazás, amellyel Cuza, csakúgy, mint 1851-ben Louis Bonaparte Franciaországban,²² lényegében az általa elkövetett államcsínyt legitimálta.²³ Az 1866-os ad hoc népszavazás a Cuza letétele utáni, nemzetközi szempontból is bonyolult helyzetet igyekezett a népszuverenítésra hivatkozva tisztázni, egy személyi döntésnek, a Hohenzollern-Sigmaringen dinasztiából származó Károly fejedelemmé választásának utólagos népi megerősítésével.²⁴

Az 1938. évi Alkotmányról szóló ad hoc alkotmányplebiszcitum a királyi diktatúra kiépítéséhez kívánt népi támogatást biztosítani, ahogy Antonescu tábornok 1941-ben tartott plebiszcitumai is egy teljhatalmú népvezér politikai pozíciójának megerősítését szolgálták, kötelező és szóbeli szavazással, tehát a szavazás titkosságát sértve, a hallgatást igenlő válaszként elkönyvelve. Ugyancsak sértette a szavazás titkosságának elvét az az 1986-ban tartott népszavazás, amely az elhibázott iparpolitika és az ország eladósodása miatti életszínvonal-csökkenés közepette a hadászati kiadások 5%-os csökkentésének ígéretével igyekezett demonstrálni Nicolae Ceaușescu töretlen nép általi támogatottságát, s amelynek során a szavazólapon a szavazópolgárok nevét és lakcímét is feltüntették.²⁵

A politikai átalakulást követően valódi kötelező alkotmányreferendumot csak kétszer tartottak Romániában (az 1991. évi alkotmányreferendumra ad hoc jellegű parlamenti döntés, erről külön elfogadott törvény alapján került sor²⁶). Ilyen volt 2003-ban az ország európai uniós csatlakozásával összefüggő és egyéb alkotmánymódosításokat elfogadó népszavazás, valamint 2018-ban az a népszavazás, amelynek célja az volt, hogy az Alkotmányba foglalják: a család egy férfi és egy nő közötti szabad beleegyezésen alapul. Ez utóbbi volt egyébként mindmáig az egyetlen olyan alkotmányreferendum, amelyre népi alkotmánymódosító kezdeményezés, tehát egy civil szervezet általi aláírásgyűjtés eredményeként került sor. A módosítást a parlament két kamarája elfogadta ugyan, a népszavazáson azonban nem sikerült elérni a szükséges részvételi küszöböt, köszönhetően valószínűleg annak is, hogy az ellenzők a népszavazás bojkottjára szólítottak föl.²⁷

Az 1991-et követő népszavazási gyakorlat domináns intézménye az elnöki plebiszcitum, melyből hármat is tartottak (2007, 2009, 2019), összesen öt kérdésről.

21 Az adatok és az alábbi tartalmi ismertető tekintetében is Beat Müller adatbázisára és annak az egyes népszavazásokra vonatkozó összefoglalóira támaszkodtam: Müller, 2026.

22 Frei, 1995, 16–18.

23 Riker, 1931, 441–443.

24 Roman, 1987, 113–115.

25 Rommelfanger, 1987, 139. 1. lábjegyzet.

26 A Román Alkotmányról szóló országos népszavazás megszervezéséről és lebonyolításáról szóló, 1991. november 23-i 67. sz. törvény.

27 Az okok részletesebb elemzésére lásd: Gherghina et al., 2019.

2. táblázat: Romániai országos népszavazások 1864–2019

Dátum	Téma	Intézmény	Részvétel %	Igen %	Nem %	Eredmény
1864. 05. 26.	Alkotmány és választási törvény	Ad hoc alkotmányplebiszcitum (Cuza)	90,69	99,81	0,19	elfogadva
1866. 04. 20.	Karl Ludwig von Hohenzollern-Sigmaringen mint fejedelem	Ad hoc plebiszcitum (regens)	84,60	99,97	0,03	elfogadva
1938. 02. 24.	Alkotmány	Ad hoc alkotmányplebiszcitum (király)	n.a.	99,87	0,13	elfogadva
1941. 03. 05.	Antonescu tábornok politikája	Ad hoc plebiszcitum (kormány)	n.a.	99,90	0,10	elfogadva
1941. 11. 15.	Antonescu tábornok politikája	Ad hoc plebiszcitum (kormány)	n.a.	99,99	0,01	elfogadva
"	Az államreform továbbvitele	Ad hoc plebiszcitum (kormány)	n.a.	99,99	0,01	elfogadva
1986. 11. 23.	A hadsereg, a fegyverkezési kiadások csökkentése	Ad hoc plebiszcitum (parlament)	99,99	100,00	0,00	elfogadva
1991. 12. 08.	Alkotmány	Ad hoc alkotmányplebiszcitum (parl.)	67,25	79,11	20,89	elfogadva
2003. 10. 19.	Alkotmányreform	Kötelező alkotmányreferendum	55,70	91,06	8,94	elfogadva
2007. 05. 19.	Basescu államelnök visszahívása	Elnököt visszahívó népszavazás	44,45	24,93	75,07	érvénytelen
2007. 11. 25.	Többségi, kétfordulós választási rendszer bevezetése	Elnöki plebiszcitum	26,51	83,41	16,59	érvénytelen
2009. 11. 22.	Egykamarás parlament	Elnöki plebiszcitum	50,95	77,78	22,22	elfogadva
"	Max. 300 képviselő a parlamentben	Elnöki plebiszcitum	50,95	88,84	11,16	elfogadva
2012. 07. 29.	Basescu államelnök visszahívása	Elnököt visszahívó népszavazás	46,24	88,70	11,30	érvénytelen
2018. 10. 07.	Házasság csak férfi és nő között	Kötelező alkotmányreferendum	21,10	93,40	6,60	érvénytelen
2019. 05. 26.	Kegyelem és amnesztia eltörlése korrupciós bűncselekményeknél	Elnöki plebiszcitum	43,35	85,91	14,09	elfogadva
"	Szükségrendelet tilalma az igazságszolgáltatásban és az AB-hoz fordulás jogának kiszélesítése szükségrendeletek ellen	Elnöki plebiszcitum	43,35	86,18	13,82	elfogadva

Forrás: Müller, 2026, Database and Search Engine for Direct Democracy, <https://sudd.ch/>. Az igen és nem szavazatok százaléka, főszámbólként az érvényes szavazatokhoz viszonyított arányukban van megadva. Ahol a részvételi arány nem szerepel, ott az összes leadott szavazat arányában.

Ezeknél az államfő többnyire a kormánnyal, illetve a parlamenti többséggel vívott konfliktusát igyekezett ily módon eldönteni. Tekintettel arra, hogy ezek konzultatív jellegű népszavazások, a népi döntés elnök számára pozitív kimenetele nem föltétlenül jelenti azt, hogy az eredményt implementálják is, mivel ahhoz parlamenti döntés vagy – alkotmányt érintő módosítás esetén – alkotmányreferendum is szükséges lenne. Így hiába hagyták jóvá a szavazópolgárok 2009-ben a képviselőház létszámának korlátozásáról és az egykamarás parlament bevezetéséről szóló elnöki javaslatokat, az ehhez szükséges alkotmányrevízió nem történt meg.

Végül érdekes esetek adódtak kétszer is az elnök visszahívására irányuló népszavazásokkal összefüggésben, 2007-ben és 2012-ben. Az utóbbi népszavazást közvetlenül megelőzően a kormánytöbbség igyekezett Băsescu elnök esélyeit azzal csökkenteni, hogy a népszavazási törvényben eltörölték az érvényességi küszöböt, de a módosított szabályt végül nem alkalmazták a küszöbönálló népszavazásra, tehát az elnök elmozdításához – a régi kvórumszabálynak megfelelően – az összes választójogosult több mint felének részvétele lett volna szükséges. Mivel ezt a küszöböt nem sikerült elérni, az államfő hivatalban maradt, annak ellenére, hogy a ténylegesen szavazók többsége ellene szavazott.

Végül érdemes röviden megemlíteni a népi napirend-iniciatívaként szabályozott népi törvény- (alkotmánymódosítás-)kezdeményezési jogot is. Ez világszerte az „alulról” jövő közvetlen demokratikus kezdeményezések egyik intézménye, de tudnunk kell, hogy azok közül a leggyengébb. Bár gyakorlati alkalmazására vannak példák Romániában a család definíciójával kapcsolatos, fentebb említett kezdeményezésen kívül is,²⁸ a hasonló iniciatívák száma csekély, s ez alighanem összefügg az intézmény működésmódjával kapcsolatos közérthető információk hiányával és az eljárási szabályok restriktív jellegével.²⁹

5. A magyarországi közvetlen demokratikus intézmények történeti áttekintése

A közvetlen demokratikus intézmények normatív szabályozása tekintetében Magyarország kommunista alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény hatálybalépéséig csak gondolati előzményekről beszélhetünk.³⁰

A magyar jakobinusok peranyagában későbbi leiratból fennmaradt, Martinovics Ignáctól származó, német nyelvű alkotmányterv³¹ a legkorábbi, jelenleg ismert dokumentum, amelyben szerzője közvetlen demokratikus intézmények, a kötelező

28 Ilyen volt például egy, a Munka Törvénykönyvének módosításával kapcsolatos, a parlamentnek 2014-ben benyújtott kezdeményezés, vö.: National Citizen's Initiative on Romania's Labour Code [Online]. Elérhető: <https://participedia.net/case/4220> (letöltés ideje: 2026. 07. 03.).

29 Vö. Stoica és Safta, 2014.

30 Lásd erről áttekintőleg: Komáromi, 2010, 1–7. és Komáromi, 2013, 41–47.

31 Benda, 1957, 897–908.

alkotmányreferendum, a fakultatív referendum elődjének tekinthető népi vétó és a népi alkotmányiniciatíva bevezetésére tett javaslatot, valószínűleg az 1793. évi francia jakobinus alkotmány mintájára. A tervezet, melyet Martinovics az 1793-ban I. Ferenc által összehívni tervezett, de végül meg nem tartott diétára szeretett volna benyújtani, végül soha nem került a rendek elé.³² A benne foglalt közvetlen demokratikus gondolat elszigetelt jelenség maradt. Hasonló felvetések a magyar reformkorban sem láttak napvilágot. Jellemző a korabeli magyar szellemi elit gondolkodására Szalay Lászlónak, a magyar centralisták képviselőjének megfogalmazása, aki ismerte az akkoriban Nyugaton már megjelenő, sőt formát öltő alkotmányos intézményeket, s aki a svájci kantonok (közvetlen) demokratikus fejlődése kapcsán 1844. július 10-én így írt a *Pesti Hírlapban*: „...mindegyikünk tudja, hogy az egyes cantonok a' közelebb lefolyt tizenöt év alatt, az 1791-diki doctrínákat egész következetességgel fogadták el; hogy azokban nemcsak a' nép souverainitasa, nemcsak a' polgári egyenlőség' elve van megállapítva, de ki van mondva egyenes törvény által a' nép' vétója, az alkotmány' időszerinti revisiója, sőt még az ellentállás' joga is, – tehát a' szabadság' ultima thuléja, – 's így olly dolgok is, melyeket mi nem szeretnénk utánzásul felállítani...”³³ Ez a tartózkodó hozzáállás lényegében az egész XIX. században érvényesült Magyarországon.

Pártpolitikai program szintjén először a Magyarországi Szociáldemokrata Párt fogalmazta meg politikai követelésként 1903-ban tartott kongresszusán a „közvetlen törvényhozást a nép indítványozó és elvető joga útján”.³⁴ Ebből éppúgy nem lett semmi, mint az első világháború után a versailles-i béketárgyalásokra küldött magyar delegáció azon követeléséből,³⁵ hogy az elszakítani szándékozott területeken tartsanak népszavazást. Az egyetlen területi plebiszcitum, az 1921. december 14. és 16. között tartott soproni népszavazás a békeszerződésekben nem rögzített, Magyarország és Ausztria között olasz közvetítéssel létrejött különalku eredménye volt.

Alkotmányos szintű szabály a népszavazásról először a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénnyel jelent meg a magyar közjogban, amely a sztálini előképhez hasonlóan úgy rendelkezett, hogy az Elnöki Tanács országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhet el.³⁶ E rendelkezésnek egészen 1989-ig nem volt gyakorlati következménye. Törvényi részletszabályok is csak 1989 nyarán születtek meg, amikor az utolsó pártállami Országgyűlés, elsősorban a bős-nagymaroszi vízlépcsőprojekttel összefüggő környezetvédő tiltakozások nyomására, amelyek az építkezések leállítását népszavazással kívánták elérni, de részben a kormány alkotmányos reformprogramjára is tekintettel, elfogadta a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt.

Ez a törvény átfogóan szabályozta a közvetlen demokratikus intézményeket mind az országos, mind a helyi szintre³⁷ nézve, s a benne meghatározott intézményrendszer

32 Komáromi, 2020.

33 Szalay, 1847, 204–205.

34 Erényi, Muci és S. Vincze, 1955, 140.

35 Lásd pl. Apponyi Albert 1920. január 16-i beszédét és február 12-i írásos észrevételeit: Pomogáts, Ádám és Cholnoky, 2000, 227. és 359–362.

36 20. § (1) bek. d) pont.

37 A helyi népszavazás szabályai 1990. szeptember 30-tól átkerültek a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe.

hatása máig érezhető. Országos népszavazást az Elnöki Tanács elnöke, a Minisztertanács, legalább 50 országgyűlési képviselő és legalább 50 000 állampolgár kezdeményezhetett. Ha a kezdeményezést legalább 100 000 állampolgár írta alá, akkor az Országgyűlés köteles volt elrendelni a népszavazást, egyébként ez az Országgyűlés szabad mérlegelésén múlt. A törvény úgy fogalmazott, hogy országos népszavazást az Országgyűlés által elfogadott törvények megerősítéséről, valamint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekről, így különösen törvényhozás elhatározásáról, törvény elveinek meghatározásáról, nem törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntéséről is el lehetett rendelni. A népszavazás lehetett ügydöntő vagy – ha nem törvény megerősítéséről szólt – véleménynyilvánító. Kizárt tárgykörként szerepeltek a közpénzügyi kérdések, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi döntések és főszabályként a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek. A törvény előírta azt is, hogy az akkor még csak tervezett új Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazásnak kell döntenie. A törvény tartalmazta végül a „népi kezdeményezés” (az 1. táblázatban látható fogalmi osztályozás szerint napirend-iniciatíva) szabályait is, amelynek értelmében 10 000 állampolgár az Országgyűlés elé terjeszthetett olyan ügyeket, amelyek eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, s ha ez a kezdeményezés legalább 50 000 állampolgártól származott, akkor az Országgyűlés köteles volt napirendjére tűzni a javaslatot. Mindez azt jelentette, hogy bár az 1. táblázatban látható intézmények nem voltak minden tekintetben világosan elválasztva egymástól, de elvileg rendelkezésre álltak a következő eszközök: kötelező népszavazás az új Alkotmányról, kormányzati és parlamenti plebiszcitum, fakultatív referendum, népi kezdeményezés, választópolgári népszavazási javaslat és napirend-iniciatíva. A népszavazások érvényességéhez a törvény előírta, hogy azon az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazzon. A törvény sok kérdést nyitva hagyott, például azt, hogy „alulról” jövő kezdeményezéseknél mennyi ideig lehet aláírásokat gyűjteni, s nem szabályozta kellő alapoossággal a népszavazási kezdeményezések eljárási kontrollját sem, ezért a szakirodalomban „koraszülött” alkotásnak is nevezik.³⁸

A szabályozást később több alkalommal megváltoztatták, a lényegesebb módosításokra 1997–1998-ban, majd 2012–2014-ben került sor. 1997-ben a népszavazás legfontosabb szabályai bekerültek az Alkotmányba. Az „alulról” kezdeményezett népszavazás aláírási kvóruma kétszeresére nőtt (a népszavazás kikényszerítéséhez 200 000, az Országgyűlés számára szabadon mérlegelhető népszavazási kezdeményezéshez 100 000 aláírás lett szükséges), a korábbi részvételi (érvényességi) kvórum helyébe 25%+1-es támogatási kvórum lépett, tehát a népszavazás akkor volt eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Bővült a tiltott tárgykörök listája is.

Az 1989-es népszavazási törvényt felváltotta az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény, amely részletesebben szabályozta a népszavazási eljárást. A törvény a népszavazási kezdeményezések előzetes hitelesítését, tehát formai és tartalmi kontrollját első fokon az Országos Választási Bizottság, másodfokon az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta. Az új törvénybe nem került át

³⁸ Kukorelli, 1998, 469.

a kötelező alkotmányreferendum, s mivel az Alkotmányba sem vették föl, ez az intézmény kiesett az eszköztárból. Közvetlenül Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása előtt fölvtették az Alkotmányba, hogy erről kötelező népszavazásnak kell döntenie, ami meg is történt 2003-ban.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény további módosításokat hozott az alkotmányos szabályokban. Kimaradt az Alaptörvényből a népszavazás konzultatív formája, tehát a népszavazás mindig ügydöntő. Ugyancsak kimaradt a napirend-iniciatívaként felfogott népi kezdeményezés. A népszavazás kezdeményezésére jogosult szervek és személyek közül az Alaptörvény megalkotói kihagyták az Országgyűlést, tehát a legfőbb népképviselői szerv nem kezdeményezhet népszavazást, erre csak a köztársasági elnöknek, a Kormánynak és meghatározott számú választópolgárnak van joga. Némileg átalakították a kizárt tárgykörök listáját is. A legfontosabb változás azonban valószínűleg a korábbi 50%+1-es részvételi kvórum visszahozatala volt.

A részleteket a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben szabályozták újra. A törvény nagy hangsúlyt fektetett a komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrésére, amit a Nemzeti Választási Iroda hatáskörébe utalt. A hitelesítési döntést ugyan meghagyta a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörében, az e döntéssel szembeni jogorvoslati kérelmek elbírálását azonban az Alkotmánybíróság helyett a Kúriához utalta.³⁹ Az Alkotmánybíróság kontrollszerepe így sem tűnt el teljesen, mivel a Kúria döntésével szemben alkotmányjogi panaszt lehet benyújtania az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott kúriai döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Az új szabályozás tehát a korábbiaknál is összetettebb, négy szintű (NVI – NVB – Kúria – Alkotmánybíróság) kontrollrendszert hozott létre a népszavazási kezdeményezések előzetes szűrésére.

Jelenleg tehát a következő közvetlen demokratikus intézmények állnak rendelkezésre országos szinten Magyarországon: kormányzati vagy elnöki plebiszcitum (a népszavazás megtartása az Országgyűlés pozitív döntésétől függ), fakultatív referendum és népi kezdeményezés, valamint választópolgári népszavazási javaslat.

6. Magyarországi országos népszavazások

A 3. táblázat adataiból látszik, hogy – miként Romániában – történetileg Magyarországon is összesen 17 kérdésben tartottak országos népszavazást a jelen tanulmány elkészültéig, de ezek nem 14, hanem csak összesen 8 alkalommal kerültek megrendezésre. A népszavazások mögötti közvetlen demokratikus intézmények többfélék, hiszen 10 kérdésről népi kezdeményezésre tartottak népszavazást, plebiszciter karakterű, tehát „felülről” elrendelt szavazásokra 6 alkalommal került sor, s egy esetben volt szó kötelező referendumról.

³⁹ Ezt valójában a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény egy 2012. január 1-jén hatályba lépő módosítása már tartalmazta, de ennek megfelelő szabályozás került 2013-ban az új népszavazási törvénybe is.

3. táblázat: Magyarországi országos népszavazások 1989–2022

Dátum	Téma	Intézmény	Részvétel %	Igen %	Nem %	Eredmény
1989. 11. 26.	Köztársasági elnök választása az országgyűlési választások után (az Országgyűlés által)	Népi kezdeményezés	58,04	50,07	49,93	elfogadva
"	Pártvezetetek kivonulása a munkahelyekről	Népi kezdeményezés	58,04	95,14	4,86	elfogadva
"	MSZMP számoljon el a kezelésében lévő vagyonról	Népi kezdeményezés	58,04	95,37	4,63	elfogadva
"	Munkásörtség felszámolása	Népi kezdeményezés	58,04	94,93	5,07	elfogadva
1990. 07. 29.	A köztársasági elnök közvetlen választása	Népi kezdeményezés	13,98	85,90	14,10	érvénytelen
1997. 11. 16.	Magyarország NATO-csatlakozása	Parlamentari plebiszcitum	49,24	85,33	14,67	elfogadva
2003. 04. 12.	Magyarország EU-csatlakozása	Kötelező referendum	45,62	83,76	16,24	elfogadva
2004. 12. 05.	Egészségügyi szolgáltató intézmények maradjanak állami tulajdonban	Népi kezdeményezés	37,49	65,01	34,99	eredménytelen
"	Kedvezményes honosítás határon túli magyaroknak	Népi kezdeményezés	37,49	51,57	48,43	eredménytelen
2008. 03. 09.	Kórházi napidíj eltörlése	Népi kezdeményezés	50,51	84,08	15,92	elfogadva
"	Vízidíj eltörlése	Népi kezdeményezés	50,51	82,42	17,58	elfogadva
"	Egyetemi tandíj (képzési hozzájárulás) eltörlése	Népi kezdeményezés	50,51	82,22	17,78	elfogadva
2016. 10. 02.	Kötelező betelepítési kvóta előírás az EU részéről	Kormányzati plebiszcitum	44,04	1,64	98,36	érvénytelen
2022. 04. 03.	Szexuális irányultságról szóló foglalkozások kiskorúaknak a köznevelésben szülői hozzájárulás nélkül	Kormányzati plebiszcitum	47,59	7,68	92,32	érvénytelen
"	Nemi átalakító műtétek népszerűsítése kiskorúaknak	Kormányzati plebiszcitum	47,23	4,08	95,92	érvénytelen
"	Szexuális médiatartalmak bemutatása kiskorúaknak korlátozás nélkül	Kormányzati plebiszcitum	47,13	4,67	95,33	érvénytelen
"	Nem megváltoztatását célzó médiatartalmak bemutatása kiskorúaknak	Kormányzati plebiszcitum	47,11	4,83	95,17	érvénytelen

Forrás: Müller, 2026, Database and Search Engine for Direct Democracy, <https://sudd.ch/>. A 2022. évi népszavazásnál a részvételi adatokat korrigáltam a Nemzeti Választási Iroda beszámolója alapján (a részvételi aránynál csak az érvényes szavazatokat vettem figyelembe).

Figyelemre méltó, hogy a 17 népszavazásból 6 érvénytelen, 2 pedig eredménytelen volt (Romániában 17-ből csak 4 volt érvénytelen). Ennek oka mindenekelőtt a kvórumszabályokban keresendő: 1989 és 1997 között, majd 2012-től napjainkig 50%+1-es részvételi kvórum érvényesült, míg 1997 és 2011 között 25%+1-es támogatási kvórum volt hatályban. Előbbit csak a rendkívül nagy mobilizációs erővel rendelkező kérdések esetében lehet elérni (a részvétel csak az 1989-es ún. „négyigenes” és a 2008-as ún. „szociális” népszavazás esetében tudta meghaladni az 50%-ot), de még a 25%+1-es támogatási kvórum is túl magasnak bizonyult a 2004-ben tartott népszavazásnál. Hozzá kell tenni, hogy a 25%+1-es támogatási kvórum bevezetését 1997-ben az indokolta, hogy félő volt: a NATO-hoz való csatlakozásról tartott népszavazás érvénytelen lesz az 50%+1-s részvételi kvórummal. Ez valóban így volt, s ugyanez igaz a 2003-as európai uniós csatlakozási referendumra, sőt, a 2004-ben tartott népi kezdeményezéssel népszavazásokra is, ahol még a csökkentett kvórumot sem sikerült elérni.

Hogy ennek ellenére miért hozta vissza az Alaptörvény 2012-től az 50%+1-es részvételi kvórumot, annak oka valószínűleg egy túlbiztosítási igényben keresendő, ami a népszavazások mögötti közvetlen demokratikus intézmények időbeli eltolódásából is látszik, abban tudniillik, hogy bár az eszköztárban továbbra is jelen van az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezés, ilyen népszavazásra 2008 óta, tehát 18 éve nem került sor Magyarországon. E mögött leginkább egy rendkívül szigorú hatósági gyakorlat áll, amely a hitelesítési eljárásban a népi kezdeményezések túlnyomó többségének megálljt parancsol. A két legfőbb elutasítási indok: a népszavazási kérdés egyértelműségi követelményének megsértése, valamint az Alaptörvény akár nyílt, akár csak burkolt módosítását jelentő népszavazási kérdés kizártsága.

Az alkotmánymódosító népszavazási kezdeményezéseket sokáig csak az Alkotmánybíróság gyakorlata zárta ki. Ennek kiindulópontja a 2/1993. (I. 22.) AB határozat volt, amely elutasította a Létminimum Alatt Élők Társaságának az Országgyűlés feloszlására irányuló népszavazási kezdeményezését, mivel a taláros testület úgy ítélte meg, hogy ez az országgyűlési képviselők kollektív visszahívásával lenne egyenértékű. Ezt azonban az Alkotmány nem teszi lehetővé, tehát a népszavazás megengedése az Alkotmány burkolt módosítását jelentené, holott a népszavazásban megnyilvánuló népszuverenitás gyakorlása is csak az Alkotmány keretei között történhet. Később, amikor 1997-ben az Alkotmányba bekerültek a népszavazás kizárt tárgykörei, ott ugyan a tiltólistán nem az Alkotmány egésze, csak az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló szabályai szerepeltek, az Alkotmánybíróság mégis ragaszkodott a korábbi, szigorú felfogáshoz, s fenntartotta azt a gyakorlatot, mely szerint „alulról” jövő alkotmánymódosító népszavazásnak nincs helye.⁴⁰ Azt a lehetőséget elvileg nyitva hagyta, hogy az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítást utólag megerősítő népszavazásra bocsássák. Ilyen esetre azonban nem került sor, az Alaptörvénybe pedig 2012-től hatályos szabályként az került be, hogy az Alaptörvény módosításáról egyáltalán nem tartható népszavazás, még utólagos megerősítő sem. Furcsa helyzet, hogy míg Romániában minden alkotmánymódosítás népszavazási jóváhagyást igényel, Magyarországon alkotmányos kérdésben népszavazás jelenleg nem tartható.

A gyakorlatban pedig számos népi kezdeményezésről derül ki, hogy olyan értelmű módosítást jelentene, ami az Alaptörvény burkolt megváltoztatása lenne.

A népszavazási kérdés egyértelműségének követelménye a gyakorlatban még erősebb korlátot jelent. Ennek alapjait az Alkotmánybíróság 2001-től kezdődően rakta le.⁴¹ E gyakorlat lényege, hogy különválasztja a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményét, tehát a népszavazási kérdésnek egyszerre kell egyértelműnek lennie a választópolgár és az Országgyűlés számára is. A választópolgárnak világosan látnia kell döntése lehetséges következményeit, az Országgyűlésnek pedig egyértelműen el kell tudnia dönteni, az eredményes népszavazás esetén milyen törvénymódosítást kell elfogadnia. Ehhez járul az, hogy összetettebb népszavazási kérdések, tehát amelyek logikailag több olyan részkérdésre bonthatók, amelyek külön is eldönthetők, az Alkotmánybíróság szerint sértik az egyértelműség követelményét, még akkor is, ha a kérdésben megfogalmazott javaslat tartalmilag konzisztens. Így gyakorlatilag kizártak a szövegszerűen megfogalmazott, kicsit is komplex törvénymódosító javaslatok, azok helyett egyetlen, nem túl összetett mondatban kell megfogalmazni a népszavazási kérdést. Ebből azonban az Országgyűlés számára nem föltétlenül lesz egyértelmű, hogy a népszavazási döntésből számára pontosan milyen törvénymódosítási kötelezettség keletkezik, mert a szabályozás általában sokrétű, s az egyik elem módosítása magával vonja más szabályok módosítását is.⁴²

Mindebből – s más elutasítási okokból – az következik, hogy a népszavazási kezdeményezések több mint 90%-át a Nemzeti Választási Bizottság (s jogorvoslati fórumként a Kúria, illetve az Alkotmánybíróság) elutasítja, azokról az aláírásgyűjtés sem kezdhető el.⁴³

7. Következtetések

Visszatérve a jelen tanulmány bevezetőjében megfogalmazott kérdésfelvetéshez, mely szerint vannak-e a régebbi történeti múltba visszanyúló olyan tényezők, amelyek az 1989–1990-es politikai átmenet sajátos kontextusán kívül hatást gyakorolnak a romániai és a magyarországi közvetlen demokratikus intézmények gyakorlatára, röviden a következőket mondhatjuk.

Romániában a történeti visszatekintés azt mutatja, hogy itt egy, az 1860-as évekig visszamenően jellegzetesen plebiszciter hagyomány alakult ki, ahol túlnyomóak voltak a „felülről”, jellemzően az államfő vagy a kormány által elrendelt népszavazások, s azok igen gyakran egy konkrét személyről, az ő politikájáról, rendszerének legitimálásáról szóltak, egyfajta akklamatív megerősítés igényével. Az 1991-es Alkotmány az államfő népszavazással történő visszahívhatóságának bevezetésével a plebiszciter vonásokat

41 51/2001. (XI. 29.) és 52/2001. (XI. 29.) AB határozatok.

42 Mindezekre lásd Komáromi, 2015, 83–85; Bakos, 2019; Mécs, 2023, 8–11.

43 Lásd az elbírált népszavazási kezdeményezésekről szóló, 2020. november 23-ig terjedő statisztikát itt: https://portaldatas.valasztas.hu/files/69280b9080635000020f4014/Statisztika_kazalbiraltnepszavazasikezdemenyezesekrol.pdf (letöltés ideje: 2026. 07. 05.).

erősítette, a kötelező alkotmányreferendum és a népi napirend-iniciatíva mint új elem összességében nem alakította át a gyakorlat karakterét. Tehát a demokratikusátalakulás-modell Romániában nem jelentette azt, hogy egy régre visszanyúló népszavazási kultúra alapjaiban átalakult volna. A csekély számú kötelező alkotmányreferendum, melyek közül a 2018-as volt az egyetlen, amely mögött valójában népi napirend-iniciatíva állt, inkább kivételes esetnek tekinthetők.

Magyarországon a régebbre visszanyúló történeti hagyomány a közvetlen demokratikus gondolat hiányát, az azzal kapcsolatos távolságtartást mutatja. Szalay László fent idézett, óvatos reformkori mondandójának lényege az 1989–1990-es átalakulásig jellemző maradt az ország politikai elitjében. Országos népszavazások 1989-ig nem voltak, még az 1949. évi Alkotmány által tartalmazott plebiszcitumnak sem volt gyakorlata. Az 1989. évi népszavazási törvény hirtelen tágra nyitotta a kaput a népszavazás, különösen az „alulról” kezdeményezett népszavazások előtt, de amint ennek első gyakorlati alkalmazásaira sor került, törvényhozási és hatósági eszközökkel el is indult a kapu fokozatos bezárása, az intézmény túlbiztosítása (alkotmánymódosító népi kezdeményezések alkotmánybírói kizárása; aláírási kvórum kétszeresére emelése; kizárt tárgykörök listájának bővítése; hitelesítési eljárás kialakítása és egyre több lépcsőssé tétele; a kérdés egyértelműségével kapcsolatos kritériumoknak olyan alakítása, ami a kezdeményezések elutasítására gumisabályként alkalmazható; az érvényességi kvórum átmeneti leszállítása után visszaemelése). Mindezek mögött fel sejlik egy olyan hozzáállás, ami a demokratikus átmenet után is bizalmatlanul tekint a szuverén nép közvetlen hatalomgyakorlására, ezért azt jogi eszközökkel minél inkább megkötni igyekszik. Nem állítható, hogy ez kizárólag egy több évszázados konzervatív attitűd továbbélésének lenne betudható. Az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezések rossz jogi konstrukciója is hozzájárult például ahhoz, hogy a 2013-as népszavazási törvényi hatálybalépéséig magánszemélyek önállóan, jogi képviselő nélkül is mozgásba hozhatták a hitelesítési eljárás egész gépezetét, sokszor tényleg felelőtlen, esetleg visszaélészerű kezdeményezésekkel. Amikor a Fidesz-KDNP 2006 és 2008 között népszavazási kezdeményezések sorozatát indította el, melyek közül jogi huzavona után végül hármat bocsátottak népszavazásra 2008-ban, ezen sokan felbuzdultak. Szigeti Péter, az Országos Választási Bizottság elnöke nem véletlenül beszélt *„népszavazási cunamiról”*,⁴⁴ Paczolay Péter, az Alkotmánybírói elnöke pedig nem véletlenül hasonlította a népi kezdeményezések intézményét *„szunnyadó aknához”*, amely felrobbanva teljesítőképessége határáig szorította ki az Országos Választási Bizottságot és az Alkotmánybírói elnökséget is.⁴⁵ Ennek az időszaknak a sokkja is a hagyományos óvatosságot erősítette meg sokakban.

Kérdés, hogy az óvatosság önmagában indokolta-e az Alaptörvény által bevezetett, 2012-től hatályos változtatásokat, így az Alaptörvényt módosító népszavazások kategorikus kizárását és a korábbi 50%+1-es részvételi kvórum visszaállítását. Utóbbi következtében azóta nem is került sor érvényes országos népszavazásra Magyarországon.

44 Szigeti, 2008, 251–252. 2002 és 2006 között a népszavazási kezdeményezések száma évenként nem haladta meg a néhány tucatot, 2007-ben már 412 kezdeményezést kellett elbírálnia az Országos Választási Bizottságnak.

45 Krug, 2008.

„Alulról” kezdeményezett népszavazást sem tartottak. A 2016-os és 2022-es plebiszcitumok annak kormányzati mérlegelésére utalnak, hogy még egy érvénytelen, de a szavazati arányokat tekintve döntő többséget felmutató népszavazás is politikai hasznot hajt a kezdeményezőnek. Mindeközben a plebiszciter jellegű, „felülről” elrendelt népszavazásokat ellenzők megtanulták, hogy érvénytelen szavazataikkal nemcsak egyet nem értésüket fejezhetik ki, de jó eséllyel az egész népszavazást érvénytelenné tehetik. Míg a 2016. évi népszavazáson még csak szűk 3% volt az érvénytelen szavazatok aránya, addig a 2022-es népszavazáson már közel 21%.

Végül említést érdemel, hogy az „alulról” jövő kezdeményezésre tartott népszavazások eltűnésével párhuzamosan burjánzottak el 2010-től az ún. „nemzeti konzultációk”, amelyek a kormányzat által készített és a választópolgárok számára megküldött kérdőívek formájában különböző témákról kérdezik a választópolgárokat. Ezeknél jogi szabályozás híján nincs hitelesítési eljárás, és nem érvényesül semmilyen kvórum. A kormány saját belátása szerint fogalmazza meg a kérdéseket, s gyakorlatilag szabad keze van abban, hogy a konzultáció eredményét értelmezve eldöntse, milyen intézkedést tesz vagy nem tesz. Tipikus plebiszciter karakterű intézményről van tehát szó, amely a népszavazási intézmények korlátozása mellett hozzájárul a magyarországi közvetlen demokratikus eszköztár plebiszciter irányba történő eltorzításához.

Irodalomjegyzék

- Altman, D. (2011) *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bakos, B. (2019) 'Egyértelműségi követelmény a követelmény egyértelműsége nélkül. A kérdéseggyértelműség tartalma és vizsgálata a népszavazási eljárásokban', *Közjogi Szemle*, 12(4), 55–61.
- Benda, K. (1957) *A magyar jakobinusok iratai I. A magyar jakobinus mozgalom iratai*. Budapest: Akadémiai Kiadó – Magyar Történelmi Társulat.
- Beramendi, V. et al. (2008) *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Dippel, H. (szerk.) (2004) *Constitutions of the World 1850 to the Present* (Microfiches). München: Saur.
- Erényi, T., Mucsi, F. és S. Vincze, E. (1955) *A Magyar Munkásmozgalom Történetének Válogatott Dokumentumai, 3. kötet: A magyar munkásmozgalom a 20. század első éveiben és az 1905–1907-es forradalmi válság idején, 1900–1907*. Budapest: Szikra.
- Fazakas, Z. J. (2023) 'A Román Királyság 1923. évi Alkotmánya', *Erdélyi Jogélet*, 4(3), 101–120.
- Frei, C. (1995) *Direkte Demokratie in Frankreich: Wegmarken einer schwierigen Tradition. Festvortrag zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Alois Riklin, gehalten am Liechtenstein-Institut in Bendorf am 6. Oktober 1995*. (Vorträge am Liechtenstein-Institut, Kleine Schriften 22) Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Gherghina, S., Racu, A., Giugăl, A., Gavriș, A., Silagadze, N. és Johnston, R. (2019) Non-voting in the 2018 Romanian referendum: the importance of initiators, campaigning and issue saliency, *Political Science*, 71(3), 193–213.
- Hitchins, K. (1996) *The Romanians, 1774–1866*. Oxford: Clarendon.

- Komáromi, L. (2015) 'Establishment, Evolution and Interaction of Modern Direct Democratic Traditions', *Journal of Constitutional History*, 30(2), 59–72.
- Komáromi, L. (2010) 'Popular Rights in Hungary: A Brief Overview of Ideas, Institutions and Practice from the Late 18th until Our Days', *C2D Working Paper Series*, 35/2010.
- Komáromi, L. (2013) 'Milestones in the History of Direct Democracy in Hungary', *Iustum Aequum Salutare*, 9(4), 41–57.
- Komáromi, L. (2015) 'Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság – Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára', *Alkotmánybírósági Szemle*, 2, 78–87.
- Komáromi, L. (2020) 'Martinovics Ignác 1793. évi alkotmányterve, különös tekintettel a közvetlen demokratikus intézményekre', *Jogtörténeti Szemle*, 22(1), 9–14.
- Krug, E. (2008) 'Szunnyadó akna. A népszavazás szellemét nem az Alkotmánybíróság szabadította ki a palackból. Paczolay Péter az alkotmányos aktivizmusról', *168 óra online*, 2008. július 4.
- Kukorelli, I. (1998) 'Az országos népszavazás, 1989–1998' in Kurtán, S., Sándor, P. és Vass, L. (szerk.) *Magyarország politikai évtizedkönyve 1988–1998*, I. kötet. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Mécs, J. (2023) 'Pusztá lehetőség – az országos népszavazás alkotmányos helye és tényleges gyakorlata Magyarországon', *MTA Law Working Papers*, 2023/14, 1–17.
- Müller, B. (2026) *Database and Search Engine for Direct Democracy* [Online]. Elérhető: <https://sudd.ch/> (letöltés ideje: 2026. 07. 03.)
- Pomogáts, B., Ádám, M. és Cholnoky, Gy. (szerk.) (2000) *Trianon. A magyar békeküldöttség tevékenysége 1920-ban*. Budapest, Lucidus.
- Riker, T. W. (1931) *The Making of Roumania. A Study of an International Problem, 1856–1866*. Oxford: University Press.
- Roman, V. (1987) *Rumänien im Spannungsfeld der Grossmächte 1774–1878. Die Donaufürstentümer vom osmanischen Vasallentum zur europäischen Peripherie*. Offenbach: Dieter Falk Verlag.
- Rommelfanger, U. (1987) *Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schiller, T. (2013) 'Origins of Direct Democracy – Conflict, Independence, Democratic Transformation', *Iustum Aequum Salutare*, 9(4), 11–25.
- Stoica, C. F. és Safta, M. (2014) 'Legislative Initiative of Citizens in Romania and at the European Level', *Acta Juridica Hungarica*, 55(2), 163–173.
- Szalay, L. (1847) 'A' schweitzzi diéta 's a' foederatív-rendszer' in Szalay, L. (szerk.) *Publicistai dolgozatok I. 1839–1844*. Pest: Heckenast Gusztáv, 202–205.
- Szigeti, P. (2008) 'A népszavazási kezdeményezések dömpingje, 2007' in Sándor, P. és Vass, L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről, 1. kötet. Kormányzat, közélet*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Alapítvány, 236–254.
- Varga, A. (2023) 'A törvények alkotmányossági ellenőrzésének kezdetei Romániában (1866–1923) – az 1923-as Alkotmány szabályozása, annak tudományos és joggyakorlati előzményei', *Erdélyi Jogélet*, 4(3), 121–137.
- Veress, E. (2023) 'Százéves az 1923. évi román Alkotmány', *Erdélyi Jogélet*, 4(3), 97–100.
- Wieser, B. (2005) *Vergleichendes Verfassungsrecht*. Wien: Springer.