

## KELL-E NEKÜNK NÉPSZAVAZÁS?

Kukorelli István *Kell-e nekünk népszavazás?* című könyve a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum sorozatában jelent meg 2019 októberében az Antológia Kiadó gondozásában. Egy, a rendszerváltás történetét bemutató sorozatban, a rendszerváltásban aktívan közreműködő tudós, közéleti ember dolgozza fel a rendszerváltásban született közvetlen demokratikus jogintézményünk történetét. A szerző nemcsak tanúja, de különböző szerepekben alakítója is volt a népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás alkalmazásának. A kötet tanúsága szerint az első két megtartott népszavazás kapcsán még intézményes funkció nélkül nyilvánult meg, de a jogalkotónak és jogalkalmazónak egyaránt érdemes volt odafigyelnie rá. Négy népszavazás kapcsán döntőbírói szerepet játszott, hiszen az 1997-es NATO-népszavazás idején az Országos Választási Bizottság (OV) elnöke, az ezt követő három (EU-csatlakozás 2003, kettős állampolgárság, kórházprivatizáció 2004, szociális vagy háromigenes népszavazás 2008) alatt pedig az Alkotmánybíróság tagjaként vett részt a népszavazási kérdések hitelesítésével, az elrendeléssel vagy éppen a népszavazások eredményével kapcsolatos ügyek, jogorvoslati kérelmek elbírálásában. A legutóbbi, 2016-os országos népszavazást már több mint huszonöt év gyakorlati tapasztalatával a háta mögött értékeli az egyetemi tanár és akadémiai doktor. A szerző tehát nem előkelő idegenként, a kívülről professzor szemüvegén át vizsgálja története tárgyát, hanem pertuban van vele, ismeri mint a rossz pénzt, és ezt őszintén el is mondja az olvasónak. Ez a viszony a titka annak a sajátos látásmódnak, amely egy jogintézmény fejlődéstörténetét sztorik sokaságával a közjogász szemével (korántsem szakzsargon használva) mutatja be, helyenként a már-már bensőséges önéletírás jellemzőit sem nélkülözve. Nem meglepő persze mindez, ha a szerző saját bevallása szerint is egyik legkedvesebb témájáról van szó. Valójában csak az a csoda, hogy miért nem született meg hamarabb egy ilyen összefoglaló kötet. A szerző részéről ez nyilván magyarázható egyéb oktatási, kutatási, tudományos szervezési, közéleti teendőivel, de tény, hogy eddig az országos népszavazásról nem született tudományos áttekintés.

A kötet első része a népszavazás szabályozásának történetével foglalkozik. Ebben sorra veszi három népszavazási törvényünk, illetve az alkotmányos szabályozás kialakításának körülményeit és azok tartalmát. Az 1989. évi XVII., első népszavazási törvényt (Nsztv. 1.) még az „utolsó rendi Országgyűlés” hozta meg, amelyet a szerző „az alkotmányos rendszerváltás nagy jelentőségű, ám tipikusan koraszülött” termékének nevez. E törvény a népszavazás mellett a népi kezdeményezés intézményét is létrehozta, és a kezdeményezések számára meglehetősen

tág teret biztosított. Az 1997-ben kialakított többszintű, az Alkotmányban, az 1998. évi III. törvényben (Nsztv. 2.), valamint a választási eljárásról szóló törvényben (1997. évi C. törvény) megjelenő szabályozás egy „középerős közvetlen demokratikus megoldásnak” minősíthető. A szerző értékelése szerint az Alaptörvény hatályba lépése a népszavazás intézménye kapcsán nem pusztán változásokat, hanem modellváltást hozott: azon filozófiájához igazította azt, amelyben az Országgyűlést tekinti a hatalomgyakorlás elsődleges intézményének, és erre tekintettel egy „gyenge közvetlen demokratikus modell” jött létre, amely inkább „parlamentbarát” és kevésbé „alapjogbarát” megoldás. Az Alaptörvény alapján megszületett és 2014 januárjában hatályba lépett 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.3.) új rendelkezéseinek egy jelentős része ugyanakkor azt a célt szolgálja, hogy a korábbi időszakban, a „népszavazási cunami” idején a komolytalan kérdések tömegével megtépázott intézmény rangját, méltóságát visszaállítsa.

A kötet második része a népszavazások gyakorlatát, adatait mutatja be. Ennek során az elmúlt harminc évet a három népszavazási törvény szabályozásának hatálya szerint korszakolja. A kötet ezen, az adatok, diagramok, táblázatok sorával alátámasztott és szemléletessé tett részéből kirajzolódik a népszavazási kezdeményezések azon tendenciája, amely szerint a kezdeti bátortalanság korszakát (1989–1997) előbb egy mérsékelt, majd egy kiugróan magas számú népszavazási kezdeményezésözön követte (1998–2012), hogy azután egy „csendesedési” időszak (2012–2019) következzen. Ide kapcsolódik a kötet egyedülálló melléklete, amely az 1998–2016 közötti valamennyi országos népszavazási és népi kezdeményezési kérdést megjeleníti, amelyek hitelesítése az Alkotmánybíróság elé került.

A kötet harmadik része elemzi végig a hét elrendelt és megtartott népszavazásunkat. A szerző dokumentatív „környezettanulmányoknak” nevezi ezeket. Valamennyi elrendelt népszavazás kapcsán bemutatja a népszavazás kezdeményezésének, a kampánynak és az eredmény értékelésének politikai környezetét, a hitelesítéssel, az eredménnyel kapcsolatos jogvitákat, és természetesen a népszavazás jogi és politikai értékelésével sem marad adós. Mindehhez felhasználja a korszak közéleti-politikai írásait, saját korábbi publicisztikáját, OVB elnöki, alkotmánybírói munkásságának személyes tapasztalatait, állásfoglalásait. A tanulmány jellegű részt jól egészítik ki a kordokumentumok: a népszavazási kérdések hitelesítéséről, elrendeléséről, kitűzéséről, valamint az eredményről szóló hivatalos határozatok, továbbá a szavazólapok tartalmának bemutatása is.

A szerző értékelése szerint minden elrendelt népszavazásunk rejt magában valami kuriózumot, mindegyikben más volt a politikai és a jogi környezet. Időutazást jelent áttekinteni mindegyiküket – az 1989-es „négyigenes” népszavazástól a 2016-os „kvótanépszavazásig” –, ugyanakkor kirajzolódik az a fejlődési tendencia, amely a hatályos szabályozás megértését elősegíti.

Összegzésképpen a szerző alapvetően csalódottságát fejezi ki, hogy csaknem mindegyik megtartott népszavazásnál akadt valami, ami „nem stimmelt”. Hol ál-

kérdések voltak, hol az időpont volt rossz, hol a jogszabályi környezet volt alkotmányellenes, hol a kérdés megfogalmazása pontatlan, hol a kérdés formája volt helytelen, hol nem a népszavazás eredeti célját szolgálta, hol pedig a kampány volt félrevezető. Ugyanakkor a kötet valamennyi részéből az derül ki, hogy a szerző elkötelezett népszavazáspárti. Meggyőződése szerint sokkal bátrabban, szélesebb körben és rendeltetésszerűen kellene alkalmazni e közvetlen demokratikus intézményt. A jelenlegi jogi és politikai-közéleti környezetben is szükségesnek ítéli a népszavazás jogintézményét, jövőjét illetően pedig „borúlátóan optimista”.

Haszonnal forgathatja ezt az izgalmas, demonstratív kötetet egyetemi hallgató, oktató, kutató, jogalkotó, jogalkalmazó és minden közügyeink iránt érdeklődő ember, akit érdekel, hogyan működik Magyarországon az egyik legősibb demokratikus intézmény. A feltett kérdésre pedig mindenki megadhatja a saját válaszát.

*(Kukorelli István: Kell-e nekünk népszavazás? Elrendelt népszavazások Magyarországon 1989–2019. Lakitelek: Antológia Kiadó, 2019)*

Gáva Krisztián

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet