



## A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ÉS INTÉZMÉNYEI

2017. április 21.

ELŐADÁSVÁZLAT

### Alapfogalmak. A képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás viszonya

- a közvetlen hatalomgyakorlás klasszikus intézményei
  - népszavazás: döntéshozatal az adott közösség életviszonyait érintő konkrét kérdésben
  - népi kezdeményezés (*ebben a formában már nem működik Magyarországon*): annak elérése, hogy a választott képviseleti szervek kötelező módon napirendre vegyenek egy konkrét kérdést
- a népszavazások típusai
  - tárgy szerint: *alkotmányozási, törvényhozási, önkormányzati*
  - időpont szerint: *preventív v. szukcesszív*
  - hatály szerint: *konstitutív v. abrogatív*
  - jogi alap szerint: *kötelező v. fakultatív*
  - kötőerő szerint: *konzultatív v. ügydöntő*
  - a kezdeményező szerint: *kormányzat v. kisebbség*
- népszavazások a világban
  - nem minden államban ismert gyakorlat (nem a demokrácia minimumkövetelménye)
  - kiemelt politikai jelentőség
- a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás lehetséges kapcsolatai
  - mindkettő forrása a népszuverenitás (*ebből következő jogukat a polgárok választás vagy népszavazás útján gyakorolhatják*)
  - a közvetlen hatalomgyakorlás lehetséges a képviseleti hatalomgyakorlást kiegészítő, önálló tárgykörökben
  - a közvetlen hatalomgyakorlás elképzelhető a képviseleti hatalomgyakorlással azonos tárgykörökben is (ehhez szükségképpen kivételek társulnak)
- alkotmánybírószági megközelítések
  - 2/1993. (I. 22.) AB határozat: *„... a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet.”*
  - 52/1997. (X. 14.) AB határozat: *„A közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.”*
  - e kettő ötvözete szerepel az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésében

### Az országos népszavazás

- intézménytörténet
  - 1989: „négyigenes” népszavazás
  - 1990: a köztársasági elnök közvetlen választásáról
  - 1997: a NATO tagságról
  - 2003: az EU tagságról

- 2004: a kettős állampolgárságról, az egészségügyi privatizációról
- 2008: a tandíjról, a vizitdíjról, a kórházi napidíjról
- 2016: „kvótanépszavazás”
- szakaszok: *rendszerváltozás kérdései* → *alapvető nemzeti célkitűzések* → *politikai kérdések*
- szabályozási szintek
  - Alaptörvény
  - 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
  - AB gyakorlat (és Kúria)
  - a választási szervek gyakorlata
- alanyi kör: aki az országgyűlési választáson választó, részt vehet országos népszavazáson
- az Alaptörvény szerinti országos népszavazások tipizálása:
  - az elrendelés jogalapja szerint kötelező vagy fakultatív is lehet
  - a kötőerő szerint mindig ügydöntő
- kezdeményezők
  - 200.000 választópolgár (*kötelező elrendelni*)
  - 100.000 választópolgár (*fakultatív módon rendelhető el*)
  - Kormány (*fakultatív módon rendelhető el*)
  - köztársasági elnök (*fakultatív módon rendelhető el*)
- tárgya: az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés
- kizárt tárgykörök
  - *az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés;*
  - *a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmával kapcsolatos kérdés;*
  - *az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmával kapcsolatos kérdés;*
  - *nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséggel kapcsolatos kérdés;*
  - *az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkotási kérdés;*
  - *az Országgyűlés feloszlása;*
  - *képviselő-testület feloszlata;*
  - *hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése, megelőző védelmi helyzet kihirdetése és meghosszabbítása;*
  - *katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdés;*
  - *közkegyelem gyakorlása.*
- kezdeményezés
  - a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezése: a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) dönt a kérdés hitelesítéséről
  - választópolgári kezdeményezés (választópolgár, párt, egyesület): támogató aláírások gyűjtése (20-30 db), ezt követően az NVB dönt a kérdés (és az aláírásgyűjtő ív!) hitelesítéséről
  - a kérdés hitelesítésének szempontjai:
    - országgyűlési hatáskör megléte
    - kizárt tárgykörök érintettsége
    - a kérdés egyértelmű megfogalmazása (a választópolgár és a jogalkotó irányában)
    - a megelőző három évben volt-e népszavazás azonos tárgykörben

- formai követelmények teljesülése (az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának használata)
- aláírásgyűjtés
  - csak a választópolgári kezdeményezése esetén
  - 120 napig gyűjthetők aláírások
  - az aláírások csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő íven gyűjthetők
- az aláírások ellenőrzése
  - az NVB tételes ellenőrzése
  - az Országgyűlés tájékoztatása ennek eredményéről
- a népszavazás elrendelése: Országgyűlés
- a népszavazás időpontjának kitűzése: köztársasági elnök
- a népszavazás megtartása
  - a választásra irányadó szabályok szerint
  - szavazás igennel vagy nemmel
  - egyszerre több kérdésről is tartható népszavazás
- érvényesség és eredményesség
  - érvényesség: a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott
  - eredményesség: a választópolgárok több mint fele a feltett kérdésre azonos választ adott
- kötőerő:
  - érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés 180 napon belül törvényalkotásra köteles
  - a döntés három évig kötelező az Országgyűlésre nézve
- jogorvoslatok
  - bárki benyújthatja
  - NVB visszautasítása (nem érdemi döntés) → Kúria (új eljárásra utasíthat)
  - NVB hitelesítésről szóló érdemi döntése → Kúria (helyben hagyhat, megváltoztathat)
  - Országgyűlés elrendeléséről szóló döntése, kötelező elrendelést megtagadó döntése → Alkotmánybíróság (tartalmi kérdésekben csak akkor, ha a körülmények időközben jelentősen megváltoztak)
- gyakorlat
  - 1997-től: az Alkotmányban és törvényben szabályozott keretek
  - 2006-tól: tömeges népszavazási kezdeményezések
  - 2012: a szabályozás szigorítása alaptörvényi és törvényi szinten

### **A helyi népszavazás (a települési és megyei szint is ide értendő)**

- alanyi kör: aki helyi választáson választó, részt vehet helyi népszavazáson
- a törvényi szabályok alapján a helyi népszavazások tipizálása
  - az elrendelés jogalapja szerint kötelező vagy fakultatív
  - a kötőerő szerint mindig ügydöntő
- kezdeményezők
  - a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár (10 és 25% között) (*kötelező elrendelni*)
  - a képviselő-testület tagjainak egynegyede (*fakultatív módon rendelhető el*)
  - a képviselő-testület bizottsága (*fakultatív módon rendelhető el*)
- tárgya: a képviselő-testület hatáskörébe tartozó tárgykörök

- kötelező tárgykörök(!): törvény vagy helyi önkormányzat rendelete alapján (tipikusan: területszervezési kérdések)
- kizárt tárgykörök
  - o a helyi önkormányzat költségvetése és zárszámadása;
  - o helyi adókkal kapcsolatos kérdés;
  - o a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdések;
  - o a képviselő-testület feloszlásának kimondása.
- kezdeményezés
  - o a helyi önkormányzat szerveinek kezdeményezése: a Helyi Választási Bizottság (HVB) dönt a kérdés hitelesítéséről
  - o választópolgári kezdeményezés (választópolgár, párt, egyesület): a HVB dönt a kérdés és az aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről
  - o a kérdés hitelesítésének szempontjai:
    - helyi önkormányzati hatáskör megléte
    - kizárt tárgykörök érintettsége
    - a kérdés egyértelmű megfogalmazása (a választópolgár és a jogalkotó irányában)
    - a megelőző egy évben volt-e helyi népszavazás azonos tárgykörben
    - formai követelmények teljesülése (az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának használata)
- aláírásgyűjtés
  - o csak a választópolgári kezdeményezés esetén
  - o 30 napig gyűjthetők aláírások
  - o az aláírások csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő íven gyűjthetők
- aláírások ellenőrzése
  - o a HVB tételes ellenőrzése
  - o a helyi önkormányzati képviselő-testület tájékoztatása
- helyi népszavazás elrendelése: a helyi önkormányzati képviselő-testülete (a helyi népszavazás időpontjáról is dönt)
- a helyi népszavazás megtartása
  - o a választásra irányadó szabályok szerint
  - o szavazás igennel vagy nemmel
  - o egyszerre több kérdésről is tartható helyi népszavazás
- érvényesség és eredményesség
  - o érvényesség: a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott
  - o eredményesség: a választópolgárok több mint fele a feltett kérdésre azonos választ adott
- kötőerő
  - o érvényes és eredményes népszavazás esetén a helyi önkormányzat képviselő-testülete 180 napon belül rendeletalkotásra köteles
  - o a döntés egy évig kötelező a képviselő-testületre nézve
- jogorvoslatok
  - o bárki benyújthatja
  - o HVB visszautasítása (nem érdemi döntés) → törvényszék (új eljárásra utasíthat)
  - o HVB hitelesítésről szóló érdemi döntése → törvényszék (helyben hagyhatja, megváltoztathatja)
  - o a helyi önkormányzat képviselő-testületének a helyi népszavazás elrendeléséről szóló döntése, kötelező elrendelést megtagadó döntése → törvényszék

### Az európai polgári kezdeményezés

- a 211/2011. EU rendelet (2011. február 16.) szabályozása
- a népi kezdeményezés jogintézménye
- állampolgári kezdeményező bizottság felállítása (7 tagállamból)
- az Európai Bizottság általi regisztráció (EU szabályozási tárgykörbe tartozó kérdésekben)
- 1 millió támogató aláírás összegyűjtése 1 év alatt (a tagállamok egynegyedéből az adott tagállamot megillető európai parlamenti képviselői helyek 750-szeresének megfelelő számú aláírás)
- az (online) aláírások hitelesítése: nemzeti választási hatóságok (NVB)
- meghallgatás az Európai Parlamentben
- az Európai Bizottság (lehetőséges) jogalkotási kezdeményezése

### Összegzés

- a közvetlen hatalomgyakorlás intézményei nem szükségszerű elemei a modern demokráciáknak, azonban megfelelő alkalmazás esetén jelentősen javíthatják a demokrácia minőségét
- a közvetlen demokrácia gyakorlása során is maradéktalanul szükség van a politikai részvételi jogok garanciális elemeinek érvényesülésére (vö. választási alapelvek)
- kiegyensúlyozott viszonyra van szükség a képviseleti és a közvetlen demokrácia intézményei között

#### KULCSFOGALMAK

népszuverenitás • képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás • politikai részvételi jog • a közvetlen demokrácia intézményei • országos és helyi népszavazás • kötelező és fakultatív népszavazás • ügydöntő (és véleménynyilvánító) népszavazás • népszavazási tárgykör • tiltott tárgyak • kezdeményezés • hitelesítés • aláírásgyűjtés • a népszavazás elrendelése • érvényesség • eredményesség • a népszavazás jogkövetkezményei • a népszavazás kötőereje • népi kezdeményezés • népi vétó • európai polgári kezdeményezés • választási szervek • jogorvoslat • bírói jogvédelem

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán  
[pozsarz@ajk.elte.hu](mailto:pozsarz@ajk.elte.hu)