



TANULMÁNYOK

Demokratizációs remények és aggályok

A népszavazás a magyar politikai diskurzusban 1985–1989¹

UNGER ANNA²

ABSZTRAKT

A tanulmány azt vizsgálja, hogy az 1985–89 közötti időszakban, amikor a helyi és országos népszavazás részben általános kodifikációs kérdésként, részben konkrét kezdeményezések kapcsán a politikai rendszer egyik fontos témája lett, milyen diskurzus övezte a közvetlen demokrácia bevezetésének lehetőségét vagy veszélyét. A jogtudományi, pártállami, értelmiségi-közéleti és szélesebb társadalmi nyilvánosságbeli írások elemzése részben a közvetlen demokrácia szakirodalmában meglévő, részben saját szempontok mentén történik: a bevezetés időzítése, a várható előnyök és veszélyek mérlegelése, a népszavazások politikai eszköz-jellege, és a nemzetközi példák, azaz egyfajta mintakövetés megléte. A tanulmány fő megállapítása, hogy a népszavazás két eltérő értelmezésben volt jelen: az ellenzéki erők a pártállam feletti kontrollt, míg a pártállam főleg társadalmi legitimitációja csökkenésének megállítását várta a népszavazás bevezetésétől, miközben a hétköznapi nyilvánosságban az egyébként igen jelentős demokratikus reformról nem zajlott érdemi vita.

KULCSSZAVAK: népszavazás, demokrácia, politikai nyilvánosság, magyar rendszerváltás, politikai részvétel

ABSTRACT

Hopes and concerns of democratization Ideas about popular vote in Hungarian political discourse 1985–1989

The article analyzes the political discourse concerning direct democracy between 1985–89, when the issue of introducing popular vote at local and national level became relevant, both as a general institutional reform of political decision-making, and as the result of some major initiatives launched by social movements. The analysis covers the related law journal articles, party-state documents, the writings of political and intellectual elites (including the opposition),

¹ A kutatás a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, 'A közvetlen demokrácia Magyarországon: fejlődés, kihívások és kilátások (1989–2018)' című, 131883. számú pályázati program finanszírozásában valósult meg. A forrásgyűjtésben a szerzőn túl részt vett Kovács Zsolt egyetemi hallgató (ELTE BTK) is, akinek értékes közreműködését a szerző ezúton is köszöni.

² ELTE Társadalomtudományi Kar, Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézete, Emberi Jogi és Politikatudományi Tanszék, e-mail: unger.anna@tatk.elte.hu



TANULMÁNYOK

and the wider public (mainly daily and weekly newspapers). The discourse analysis is based on the academic literature of direct democracy and some new aspects, like the timing of introducing direct democracy, its role and perspectives, the consideration of threats and benefits, and the relevance of international examples as possible models for reform. The paper finds that the opposition and the party-state regarded the introduction of popular vote differently: while the emerging opposition emphasised the function of controlling the state power by popular votes, the party-state expected to stop shrinking its social legitimacy. Meanwhile, general public seemed to be indifferent about this remarkable democratic reform.

KEYWORDS: *popular vote, democracy, public, Hungarian regime change, political participation*

Bevezetés

A közvetlen demokrácia intézményrendszere és megjelenése Magyarországon

A magyar politikai rendszer nagy politikai konfliktusai és fordulópontjai, az ország történetének meghatározó pillanataiban a népszavazás intézménye mindig fontos szerepet játszott. Az 1989-es rendszerváltoztatás története nem mesélhető el a bős-nagymarosi népszavazási kezdeményezés, a népszavazási törvény előkészítése és elfogadása, majd a négyigenes népszavazás nélkül. Népszavazásokkal döntöttünk az ország számára stratégiai fontosságú euroatlanti integrációról (NATO 1997, EU 2003). A rendszerváltás után a nagy politikai vitákat kiváltó, nem kormány által indított népszavazási kezdeményezések, mint a parlament feloszlatása (1992), a halálbüntetés visszaállítása (1998), a közvetlen elnökválasztás bevezetése (1990, 1999), vagy a privatizációval és vilákiállításal kapcsolatos javaslatok az 1990-es évek első felében, a vasárnapi boltzárról szóló 2015–16-ban, a budapesti olimpiarendezésről szóló 2017-ben, mind-mind a belpolitikai napirend fontos részét képezték, még akkor is, ha ezekből a kezdeményezésekből sosem lett végül népszavazás. A megvalósult kezdeményezések hasonlóképp meghatározónak, a politikai rendszer szempontjából akár sorsfordítónak is tekinthetők: így a 2004-es kettős állampolgárságról szóló népszavazás vagy a 2008-as népszavazások máig ható következményekkel bírtak. A népszavazás tehát, még ha alkotmányos státusa és politikai szerepe vitatott volt is, immár lassan négy évtizede az egyik legnagyobb hatású intézménye a magyar politikai rendszernek.

A magyar alkotmányos szabályozás összehasonlító perspektívában viszonylag széles mozgásteret biztosít elvileg a népszavazások kezdeményezésére, ám a gyakorlat (beleértve a rendkívül bonyolult, már-már átláthatatlan eljárási szabályokat) valójában inkább a népszavazások minden lehetséges módon való elkerülésére törekszik (lásd például Kukorelli 1996, Unger 2009). Ezzel együtt is, a hazai szabályozás kivételes annyiban, hogy mind országos, mind települési szinten elérhető az állampolgári kezdeményezésre indítható népszavazás (*Citizen-Initiated Mechanisms*



TANULMÁNYOK

of Direct Democracy, CI-MDD, Altman 2011: 15–16).³ Ennek azért van különös jelentősége, mert ellentétben a referendummal és a plebiszcitummal, ebben az esetben nem a képviselőt egyes döntéseinek utólagos jóváhagyásáról szól majd a népszavazás, hanem a kezdeményező – legyen választópolgár, civil szervezet vagy politikai párt – javaslata kerül a választók elé, így adott esetben olyan téma is napirendre kerülhet, amit a képviselőt kifejezetten kerülné a választók elé vinni. Dacára azonban a jogszabályok adta elvi lehetőségnek, az elmúlt 31 év gyakorlatából azt látjuk, hogy állampolgári kezdeményezésből, hiába támogatta akár többszázezer választó azt, sosem lett népszavazás, és civil szervezet is csupán egyetlen alkalommal tudta népszavazásig juttatni a kezdeményezését (a Magyarok Világszövetségének népszavazási kezdeményezése a kedvezményes honosításról 2003-ban).

E tanulmány egy nagyobb kutatás része, mely a közvetlen demokrácia intézményeinek magyarországi adaptációját, valamint a népszavazás politikai rendszerben betöltött helyét és funkcióváltozását vizsgálja. A kutatás – és egyben e tanulmány – kiindulópontja, hogy a demokráciáról vallott általános és elméleti megközelítéseink értelemszerűen meghatározzák azt is, hogy végül milyen intézményi és eljárási szabályokat alkotunk a demokrácia megvalósítása érdekében. Éppen ezért, e kutatás nem elsősorban az egyes népszavazások politikai körülményeit és eredményeit vizsgálja, hanem arra törekszik, hogy ezen intézményen keresztül feltárja, milyen demokrácia-felfogások húzódnak meg a népszavazás szempontjából meghatározó alkotmányos és politikai szereplők döntései mögött (Alkotmánybíróság, pártok, parlament, közéleti értelmiség), és ezek mennyiben befolyásolják a közvetlen demokrácia intézményeinek fejlődését (vagy visszafejlődését, Kukorelli István kifejezésével élve), valamint a magyar népszavazási gyakorlatot. Ennek megfelelően, jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy miképp jelenik meg a népszavazás bevezetésének ötlete (1985), illetve milyen diskurzusok kísérik e témát az 1989. júniusi első népszavazási törvény megszületéséig – milyen remények és milyen aggályok övezték a népszavazás bevezetését.

³ A közvetlen demokrácia intézményei körüli terminológiai zűrzavart e tanulmánynak nem célja sem részletesen bemutatni, sem megoldási javaslatokkal előállni. A magyarul sokszor csak népszavazásnak vagy referendumnak nevezett intézmények azonban sokfélék lehetnek. A szakirodalom a közvetlen demokráciát rendszerint a kezdeményezés (*initiative*) és a referendum intézményére bontja le, ahol a kezdeményezés az új témákra (és jogszabály-tervezetekre), a referendum pedig a képviselőt által már meghozott törvény népszavazás útján való megerősítésére vagy épp elvetésére szolgál. A plebiszcitum rendszerint olyan népszavazást jelent, melyet nem törvényi kötelezettség miatt, hanem a kormány vagy a parlament egyedi kezdeményezésére tartanak (rendszerint olyan országokban, ahol az állampolgároknak semmilyen kezdeményezési joguk nincs, és a referendum sem elérhető). Az intézmények részletes bemutatását lásd Altman 2011, Unger 2019.



TANULMÁNYOK

A népszavazás bevezetésének politikai körülményei a szakirodalom tükrében

Bár a közvetlen demokrácia kutatásában dominánsabb az egyes országok gyakorlataira fókuszáló irodalom, néhány szerző megpróbált általános elméleti magyarázatot adni arra, miért is vezetik be ezt az intézményt egy adott ország politikai rendszerébe. Ezen elméletek áttekintése előtt azonban három megjegyzést fontos tenni. Az egyik, hogy a bevezetést magyarázó elméletek nem különböztetik meg a politikai rendszereket azok demokratikus vagy nem demokratikus jellege mentén. Másrészt, noha az alább bemutatott szerzők a fennálló példák alapján azt összegezték, hogy mikor, illetve miért merül fel a népszavazás intézményének bevezetése egy adott politikai rendszerben, ez az ötlet nem feltétlen átfogó és részletes javaslatokon keresztül jelenik meg, hanem sokszor csak a „legyen népszavazás” követelésében merül ki. Végül, a népszavazás intézményének bevezetése és egyes, már futó népszavazási kezdeményezések támogatása két külön dolog és e tanulmány az előbbit vizsgálja. Így azt, hogy egyes politikai aktorok mikor és miért támogatnak/nem támogatnak konkrét népszavazásokat, jelen esetben nem vizsgálom (részletesen lásd például Rahat 2009, LeDuc 2003).⁴

Ami az időzítést illeti, általános jellemzőnek tűnik, hogy a népszavazás intézményének bevezetése egy olyan időszakban történik, amikor a politikai rendszer instabil, átalakulóban vagy épp válságban van (Altman 2019: 44). Theo Schiller három – egymással akár össze is kapcsolódó – jellegzetes helyzetet különít el: 1) belső konfliktusok, 2) nemzeti függetlenség, 3) demokratikus átalakulás (Schiller 2013). Schiller kiindulópontja, hogy a közvetlen demokrácia bevezetése mögött a létező politikai hatalmi struktúra legitimitációhiányos állapota húzódik meg. Belső konfliktus esetén ez a társadalmi csoportok közötti harcot jelenti, ahol a hatalmon lévő szereplőt ellenzéki/kisebbségi csoportok e hatalom megosztására, részleges átadására kényszerítik. Nemzeti függetlenségi folyamatok esetében a közvetlen demokrácia intézményrendszerének bevezetése mögött a nemzeti egység kialakítása és felmutatása a cél. Demokratikus átalakulások időszakában pedig az autoriter rezsimit felváltó új politikai rendszer demokratikus jellegének bizonyítása és biztosítása lehet a fő szempont.

A miertre próbál választ adni Tor Bjørklund, aki – norvég, dán, svéd és brit példákat vizsgálva – ugyancsak három tényezőt említ (Bjørklund 1982). Eszerint a népszavazás bevezetésének követelése 1) kisebbségi „fegyverként”, 2) mediációs eszközként, illetve 3) villámhárítóként szolgál. Bjørklund ezeket összekapcsolja a norvég politika egyik jellemző vonásával, a parlamentarizmus- és pártellenességgel,

⁴ A közvetlen demokrácia rendszerével, valamint a népszavazási gyakorlatokkal kapcsolatos társadalomtudományi irodalom egyre csak növekszik: ebben a tanulmányban azonban kifejezetten csak azon irodalmakat tekintem át, melyek az intézményrendszer *bevezetésével* foglalkoznak.



TANULMÁNYOK

mely már az 1880-as évektől meghatározó volt a norvég belpolitikában. Értelmezésében a népszavazás követelése, mint kisebbségi fegyver sok esetben a parlamenten és/vagy párton belüli ellenzéki erők számára egyfajta utolsó lehetőség a többség által elfogadott, politikai szempontból fontos döntés megváltoztatására. Ugyanakkor nemcsak a kisebbségi véleményt vallók kezdeményezhetik a népszavazást: egy ilyen konfliktusos helyzetben a többségi (győztes) oldal is felvetheti, hogy a politikai szereplők között fennálló, mély konfliktust népszavazással oldják meg („döntsön a nép”). Végül, villámhárítóként is használható a „legyen népszavazás” szlogenje. Bjørklund szerint ez részben választási kampányok előtt jelenik meg, mert a népszavazás lehetőségének ígéretével az adott probléma, kérdés levehető a választási kampány napirendjéről, mondván, erről majd népszavazás dönt, ez a kérdés a mostani választási kampányban nem releváns. De nemcsak választások előtt lehet ilyen módon fontos, ám egyes politikai szereplő számára kellemetlen kérdéseket és ezekre épülő politikai támadásokat hatástalanítani, ez az lehetőség bármikor máskor is adott, ha a kritika, ellenvélemény lehalkítása, gyengítése a cél.

Végül, a népszavazás bevezetésének mikorjára és miértjére egyaránt magyarázatot ad David Altman, aki elemzésében – a fent említett szerzőkkel ellentétben – nemcsak az általános értelemben vett népszavazás, hanem az állampolgári kezdeményezéssel indítható népszavazás (CI-MDDs) bevezetésének körülményeit vizsgálja (Altman 2019). Eszerint az ilyen típusú népszavazások bevezetése akkor történik, ha a pártok és a választók közötti kapcsolat megszűnik, vagy olyan mértékben névlegessé, lazává válik, hogy „a képviseleti rendszer képtelen becsatornázni és kifejezni a választói igényeket” (Altman 2019: 28), vagy pedig azért, mert a bevezetést támogató politikusok azt gondolják, hogy az intézmény számukra kedvezően fog működni. Altman elemzésének központi kérdése a politikusok és pártok szerepe e demokratikus reformfolyamatban: értelmezésében a közvetlen demokrácia egyfajta hatalmi korlát a képviseleti intézmények hatalmát birtokló politikusokkal szemben, az tehát mindenképp magyarázatot igényel, hogy egy ilyen helyzetet miért támogatnak azok a politikai aktorok, akik elvileg – pusztán hatalmi szempontból nézve – kárvallottjai lesznek az állampolgári kezdeményezésre induló népszavazás bevezetésének. Egy lehetséges magyarázat, hogy a népszavazást támogató szereplők így akarják gyengíteni azokat a képviseleti intézményeket, melyekben részvételük, hatalmuk csekély, maguknak is befolyást, hozzáférést szerezve a döntéshozatalban. De az is előfordulhat, hogy a reformot támogató politikusok, miközben magát a népszavazás intézményét hatalmukra nézve veszélytelennek tartják, ilyen módon akarnak állampolgári támogatást szerezni, vagy éppen a társadalomban meglévő politikai elégedetlenséget becsatornázni, feszültséget enyhíteni. Végül, az is egy lehetséges indok, hogy



TANULMÁNYOK

a kormányon lévő politikai erő a népszavazás bevezetésével más szereplőket akar megkerülni.⁵

Mindezek fényében az látszik, hogy a népszavazás intézményének bevezetése mögött sokkal több szempont is szerepet játszhat, mint az általában vélelmezett demokratizációs, illetve társadalmi legitimitációt erősítő igény. A fent bemutatott elemzéseket összegezve tehát két eltérő szempontot különíthetünk el: egyrészt a népszavazás bevezetésének időzítését, másrészt a politikai eszköz-funkciót és ezáltal elérhető célt (1. táblázat).

1. táblázat. A népszavazás bevezetésének jellemzői

Mikor (helyzet)	Miért (eszköz, cél)
belpolitikai konfliktusok	politikai előny (politikus uralni tudja a népszavazást)
nemzeti függetlenség	képviselési intézmények gyengítése és befolyásszerzés a döntéshozatalban
demokratizáció	állampolgári támogatás szerzése
pártok gyenge/nem létező társadalmi beágyazottsága	más politikai szereplők korlátozása
	mediációs eszköz
	„villámhárító”
	„kisebbségi fegyver”

Forrás: saját szerkesztés

Túl e megközelítéseken, melyek kifejezetten a népszavazásra vonatkoznak, a politikai részvétel lehetőségeinek bővítését indokolni szokták a demokrácia, és különösképpen a részvételi demokrácia igazolásául gyakorta emlegetett instrumentális és fejlesztő érvekkel is (Birch 1993, Pateman 1970). Azaz, feltételezhető, hogy a választópolgárok részvételével hozott döntésnek nemcsak a társadalmi legitimitációja erősebb, de közelebb is áll a választók tényleges preferenciáihoz, azaz könnyebben alkalmazható, végrehajtható (instrumentális érvelés). Másrészt, gyakori érv, hogy a politikai részvétel ilyen módon történő biztosítása a *learning by doing*-logika alapján általában fejleszti az állampolgári politikai kultúrát, a politikai érdekkifejezéshez és döntéshez szükséges készségeket és tudást (fejlesztő érvelés). Mivel e tanulmánynak

⁵ Lásd például a referendum amerikai gyakorlatát, ahol a *legislative referendum* esetében a kormányzó nem élhet vétőjogával az elfogadott jogszabály esetében (Braunstein 2004, Unger 2019). Nem meglepő, hogy ez a típusú népszavazás még azokban az államokban is meghatározó, ahol állampolgári kezdeményezésre nincs lehetőség, vagyis a képviselési intézmény kifejezetten a kormányzó ellenében, az ő hatalmának korlátozására, megkerülésére használja a népszavazást.



TANULMÁNYOK

nem a közvetlen demokrácia eredményességének, hatékonyságának és hatásának vizsgálata a célja, ezért most eltekintünk az instrumentális és a fejlesztő érvelések részletes bizonyításától/cáfolatától. Jellegetes eleme azonban a részvételi demokráciáról zajló vitáknak, hogy ezekben rendszerint a fejlesztő és instrumentális érvek mellett megjelenik a képviselethez való viszony szempontja is: azaz, a részvétel valamely képviseleten túli formáját javasló szereplőnek nemcsak amellet kell érvelnie, hogy miért lenne szükséges vagy előnyös az új lehetőség, hanem azt is meg kell indokolnia, hogy ez miért lesz jobb, hatékonyabb, igazságosabb stb., mint a képviseleti döntéshozatal. A képviselet ebben az értelemben tehát adottság, magától értetődő politikai szükségszerűség, a részvétel igénye azonban indokolást igényel. Ennek következménye, hogy a részvételi intézményeket nem a résztvevők szempontjából, az ő lehetőségeiket és igényeiket figyelembe véve szabályozzák, hanem a fő szempont a képviselethez való valamilyen viszony és mozgástér.⁶ Ez a közvetlen demokrácia esetében jellemzően a népszavazáshoz kapcsolt, vélt és valós negatív következmények hangsúlyozásában és ezek elleni biztosítékok szabályozásában jelenik meg.

Elemzési keretek és szempontok

A tanulmány a továbbiakban azt vizsgálja, hogy az 1989-es rendszerváltást, illetve a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989: XVII. törvény elfogadását megelőző években a népszavazás intézményéről zajló akadémiai és közéleti vitákban az előző részben ismertetett szempontok mennyiben ragadhatók meg, illetve milyen további szempontok, érvek, indokok mentén javasolták a népszavazás intézményének bevezetését. Az elemzésben mindezek mellett azonban két további tényezőt is vizsgálni érdemes. Az egyik, hogy milyen félelmek, aggályok, negatív következmények jelennek meg a vizsgált írásokban a népszavazással kapcsolatban? A másik pedig, hogy voltak-e konkrét intézményi és eljárási javaslatok (különös tekintettel az állampolgárok kezdeményezési jogára), illetve megjelent-e bármilyen nemzetközi kitekintés, mintakövetési szándék?

Mindezek feltáráshoz az 1985–89 között született forrásokat négy részre bontom: 1) akadémiai (jog- és államtudományi) irodalom, 2) az állampárthoz szorosan kapcsolható források (Hazafias Népfrent, MSZMP, állami szervek), 3) értelmiségi közéleti írások (folyóiratok, szamizdat), 4) társadalmi nyilvánosság (írott sajtó, országos és megyei napi-, heti- és havilapok).⁷ Az elemzésnek nem része egyetlen, az

⁶ Tipikusan ilyen például, amikor a népszavazási szabályozás kapcsán a fő kérdés a tiltott tárgyak csoportja, azaz annak rögzítése, hogy miről dönthetnek csak a képviselők, vagy a népszavazási döntés időbeli hatálya, azaz, hogy meddig köti a képviseletet a népszavazás útján hozott döntés.

⁷ A kutatás döntő részben az Arcanum Digitális Tudástár gyűjteményére épült, az alábbi források teljeskörű tartalmi feldolgozásával. Folyóiratok: Beszélő, Medvetánc, Mozgó Világ, Századvég, Társadalmi Szemle, Valóság, Világosság. Napilapok: Fejér Megyei Hírlap, Hajdú-Bihari Napló, Kisalföld, Magyar



TANULMÁNYOK

adott időszakról szóló, ám később született írás sem, lévén a rendszerváltás után évekkel-évtizedekkel később megszülető memoárirodalma az adott korszak társadalmi diskurzusára értelemszerűen nem volt hatással. Felmerülhet továbbá a kérdés, hogy érdemes-e külön vizsgálni az állampárt és az írott sajtó forrásait, hiszen a nyilvánosság állami irányítás alatt működött. Ezt a szétválasztást indokolja, hogy a napi-, heti- és havilapokban a népszavazások kapcsán sokszor nem a párt hivatalos képviselői, hanem szakértői és állampolgári reflexiók jelentek meg. Az adatgyűjtés eredményeképpen 6 jogtudományi tanulmány, 15 folyóiratcikk (beleértve a szamizdat írásokat is), 14 pártállami szervhez köthető dokumentum vagy cikk (MSZMP PB állásfoglalása, parlamenti ülésnap felszólalásai, Népfront-kongresszus felszólalása, Népfront c. kiadvány írása), valamint 384 napi- és hetisajtóban megjelent híradás és véleménycikk feldolgozására került sor; utóbbiak nem, de a tanulmányok, folyóiratcikkek és politikai dokumentumok a tanulmány Irodalomjegyzékének Feldolgozott források alcíme alatt megtalálhatóak. A kutatás nem a népszavazás megjelentetésének gyakoriságát, mennyiségét vagy egyéb szövegszerű sajátosságait vizsgálta, hanem kifejezetten a kontextusra, illetve a fent említett szempontokra fókuszált; ez kizárta a szövegbányászati vagy egyéb szövegelemző szoftveres kvantitatív megoldásokat, mely nem teszi lehetővé, hogy a vizsgált korszak politikai nyelvezetének sajátosságait a kutatás témája okán kiszűrjük. Egy konkrét példán keresztül illusztrálva: a népszavazás bevezetése az 1985. decemberi Népfront-kongresszuson merült fel először, azonban a népszavazás kifejezés számos alkalommal megjelenik az 1985–86-os írásokban (főleg a napi sajtóban, de pártállami kapcsolódású forrásokban is) akkor is, amikor az 1985-ös parlamenti választásokat említik, népszavazásként titulálva azt is. Ez a hibás korabeli szóhasználat egy alapvetően mennyiségi szemléletű módszer esetében értelemszerűen félrevezető eredményhez vezetett volna, olyan írásokat is számszámra az elemzésbe vonva, melyek tárgya valójában nem a népszavazás intézménye.

Indokolást igényel a vizsgált időszak lehatárolása is. A kezdő időpont 1985, hiszen a népszavazás alkalmazása (először települési szinten) ekkor merült fel a Hazafias Népfront részéről (Kukorelli 1996), vége pedig 1989. június, az első népszavazási törvény elfogadása. Noha a magyar közéleti és akadémiai nyilvánosságban később is időről időre intenzív vita folyt a népszavazás szerepéről, azonban ez a négy év abból a szempontból mégiscsak eltér a későbbiektől, hogy itt még egy nem létező politikai intézményről zajlik a vita, míg az 1989. június utáni időszakban egy jogilag már lé-

Hírlap, Magyar Nemzet, Népszabadság, Népszava, Vas Népe, Zalai Hírlap. Hetilapok: Figyelő, Képes Hét, Képes Újság, Magyarország, Szabad Föld, Vasárnapi Hírek. Azaz a kutatásnak része minden olyan tanulmány, interjú, közlemény, mely az 1985. január – 1989. június közötti időszakban érdemben szót ejt a népszavazás intézményéről, annak magyarországi alkalmazásáról, vagy konkrét helyi vagy országos népszavazási kezdeményezésről. Az adatgyűjtés során a népszavazás, közvetlen demokrácia és referendum keresőszavakat használtam; e két utóbbi esetében mindig szerepelt a népszavazás szó is az írásokban, míg fordítva ez nem jellemző.



TANULMÁNYOK

tező, 1989 novemberétől pedig egy kipróbált döntéshozatali eszköz áll a diskurzus középpontjában, és a négyigenes népszavazás tapasztalatai (és minden további népszavazási tapasztalat) értelemszerűen meghatározták a későbbi álláspontokat.

Végül, a történeti hűség kedvéért fontos megemlíteni, hogy noha a népszavazás intézményéről az első érdemi viták 1985–86 fordulóján indultak, a népköztársasági alkotmányban már kezdettől szerepelt a népszavazás intézménye; eszerint a Népköztársaság Elnöki Tanácsának hatáskörei közé tartozott, hogy „országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhet el” (1949: XX. törvény, 20. § 1. bekezdés d) pont). Ennek azért is van jelentősége, mert mint látni fogjuk, ellenzéki és civil szereplők már a népszavazási törvény megszületése előtt is követelték bizonyos kérdésekben az országos népszavazás kiírását, valamint a népszavazás részleteinek jogi szabályozását is, így téve valóságossá az alkotmányban biztosított, de szabályozás híján elérhetetlen népszavazás lehetőségét.

A jogászai diskurzus

Noha Szentpéteri István már az 1960-as években publikálta a közvetlen demokrácia történeti fejlődéséről szóló monográfiáját (Szentpéteri 1965), a népszavazás magyar lehetőségéről szóló első írások csak két évtizeddel később jelentek meg. Először, még jóval a HNF 1985. decemberi kongresszusa előtt, Kukorelli István egy tanulmányában találkozunk a népszavazás bevezetésének, pontosabban szabályozásának javaslatával (Kukorelli 1984). Ezt követően már az előbb említett HNF-kongresszus egyfajta utómunkálataként, illetve a tanácsi rendszer reformjának egyes javaslatai kapcsán jelenik meg a népszavazás, hol részletes, hol kevésbé részletes formában. Vitának az alább bemutatott tanulmányfolyam aligha nevezhető, a szerzők egymásra érdemben nem reflektálnak, inkább a népszavazás intézményének egyes részletszabályait ismertetik, illetve véleményezik.

Kilényi Géza a tanácsreform részeként javasolja a képviselői és közvetlen demokrácia „eddig meglehetősen csökevényes formában megtúrt formáinak” reformját, fejlesztését (Kilényi 1986: 445). Tanulmányában tehát kifejezetten a helyi népszavazás mellett érvel, melyet a korábbi évek politikai tapasztalatai, a növekvő társadalmi igények is igazolnak (falugyűlések, egy-egy ténylegesen megtartott helyi népszavazás, településfejlesztési hozzájárulás). Kilényi érdemi intézményi és eljárási javaslatot nem dolgozott ugyan ki, azonban javaslatában különválasztva említi a jogszabály alapján kötelező, a tanács, illetve a lakosság által kezdeményezett népszavazást – ez azért is fontos, mert ez a differenciált megközelítés a későbbi jogszabályokban nem feltétlen köszön vissza, számos politikai és közjogi bonyodalmat és ellentmondást idézve elő ezzel (lásd Unger 2009, Komáromi – Pállinger 2011). Ugyancsak megemlíti a törvényességi garanciák szükségességét, melyet a később elfogadott 1989-es törvény alig tartalmazott, és e hiányosság részleges rendezésére majd szintén csak



TANULMÁNYOK

1997-ben kerül sor. Kilényi részletes elemzéséhez képest csak általánosságban, mintegy említés szintjén tárgyalja a képviseleti és közvetlen demokrácia kérdését Samu Mihály, konkrét intézményi javaslatok nélkül (Samu 1986). Dezső Márta írásában nem utal a népszavazás körüli vitákra vagy jogalkotási elképzelésekre, hanem a választójog részeként tárgyalja a közvetlen demokrácia kérdéskörét. Tanulmányában a népszavazás kivételes, ám kontroll-eszközként jelenik meg a képviseleti döntéshozatal mellett, illetve azzal szemben (Dezső 1988).

Kara Pál és Wiener György tanulmányukban a Tanácsi Hivatal által készített javaslattervezetet véleményezik, ennek megfelelően a korábbi írásokhoz képest elemzésük meglehetősen részletes. A helyi népszavazás bevezetésének indokaként, a többi szerzővel megegyezően, a „szocialista társadalomfejlődés” egy újabb szakaszba lépését, valamint a helyi „demokratizmus” erősítését jelölik meg. Elemzésükben hangsúlyozzák, hogy csak a kezdeményezés bevezetését javasolják, a referendumot nem, hiszen nem a képviseleti szervek döntésének utólagos jóváhagyása a cél, hanem a lakossági döntés, melyet aztán a képviseleti-állami intézmények „formába öntenek” és „érvényre juttatnak” az adott döntés végrehajtása során (Kara – Wiener 1986: 230). Javaslatukat a népszavazásra bocsátható témakörök felsorolásával kezdik, mely egyaránt magában foglal fejlesztési és pénzügyi kérdéseket, illetve általánosságban bármely tanácsrendelet kezdeményezését. A népszavazás típusát illetően megkülönböztetik a kötelezően elrendelt, vagy pedig kezdeményezésre induló népszavazást, ám utóbbinál nemcsak a tanács és lakosság, de társadalmi szervek (Népfront, KISZ) kezdeményezési jogát is említik. Ellentétben a korábbi tanulmányokkal, elemzésükben kitérnek a döntéshozatalhoz szükséges részvételi és eredményességi küszöbökre, valamint a jogorvoslati és eljárási részletekre is.

Fürcht Pál 1987-es tanulmánya a Hazafias Népfront 1985. decemberi kongresszusának a helyi népszavazás kodifikálására tett kezdeményezését, valamint az ezt követő jogszabályelőkészítési folyamat dokumentumait ismerteti. Ebből kiderül, hogy noha a helyi társadalom kezdeményezési lehetőségét, az „öntevékenység kibontakoztatását” a helyi népszavazás intézményesítése elősegítheti, ráadásul erre „társadalmi igény van”, azonban ez csupán „kivételesen alkalmazott intézmény lehet”, mely nem léphet a többi részvételi intézmény (falugyűlés, fogadóórák, HNF-fórumok stb.) helyébe (Fürcht 1987: 120–121). A népszavazást értelemszerűen a tanács tűzi ki, kötelező népszavazásra azonban nincs szükség. Kezdeményezéssel élhet a lakosság, a helyi társadalmi szervek, és természetesen maga a tanács is. Fontos azonban, hogy a választók ne csupán egy kérdést kapjanak, hanem tájékoztatást is: az igen és nem mellett és ellen szóló érvekről, a népszavazásra bocsátott ügy részleteiről, a döntés hatásairól.⁸

⁸ Sajátos, hogy ez a szempont egyetlen későbbi népszavazási törvény vitájában nem merült fel, a népszavazási tájékoztatásra vonatkozó szabályrendszer a magyar választási eljárás egyik legordítóbb hiányosságáá immár 30 éve.



TANULMÁNYOK

Kirajzolódik-e bármilyen összkep az előbb ismertetett írásokból a tanulmány elején tárgyalt szempontokról? Noha a szerzők egyike sem tárgyalja explicit módon az időzítés kérdését, az leszűrhető, hogy a népszavazás intézményesítése döntően egy belpolitikai konfliktus kapcsán (településfejlesztési kérdések körüli viták) jelenik meg. Demokratizációról a vizsgált időszakban csak részben beszélhetünk: 1985–86–87-ben, tehát az előbb ismertetett írások megszületése idején a politikai rendszer bármi fajta átfogó demokratizációja, a pluralizmus, versengő választások esetleges bevezetése nem része az akadémiai diskurzusnak (sem). Feltételezhetően a korszellem és pártállami berendezkedés okán azt nem írta le senki, hogy a helyi népszavazások a helyi tanácsok körül kialakuló konfliktust tudnák kezelni; a társadalmi igény, részben példakkal is alátámasztva azonban több szerzőnél is megjelenik, ami utal a helyi politika konfliktusára. Az első népszavazási törvény elfogadása (1989. június) már egybeesik egy általános demokratizációs folyamattal, és a törvény részben tekinthető is a demokratikus átmenet egyik termékének, eredményének; de eredete és előzményei nem a rendszerváltásban, hanem egy helyi politikai konfliktusban keresendők.

A népszavazás eszköz-jellege kapcsán a szerzők leginkább legitimációs érveket hoznak. Abból kiindulva, hogy minden szerző megemlíti a pártállami politika többi részvételi jellegűnek szánt intézményét, és a népszavazást ezekhez sorolja be, arra következtethetünk, hogy a korabeli akadémiai álláspont a népszavazásnak leginkább mediációs funkciót tulajdonított. Ezt támasztják alá az egy-egy tanulmányban megjelenő példák is a népszavazások témájára: ezek az adott időszak vitatott kérdéseit (településrendezés, beruházások, településfejlesztési hozzájárulás) említik, mint olyan témákat, melyekben az adott időszakban nagyon sok vita volt, ezért talán érdemes lenne népszavazással dönteni róluk a jövőben, ily módon bevonva az állampolgárokat a döntésekbe, megismertetve velük azok előzményeit, hátterét, következményeit. Veszélyekre, esetleges negatív következményekre az írások nem térnek ki, a nemzetközi kitekintés, intézményi összehasonlító elemzés vagy mintakövetés szintén nem jellemző; ebben csak a Kara – Wiener tanulmány a kivétel, mely egy európai intézményi áttekintést ad, illetve a referendum alkalmazását feleslegesnek ítéli, mondván, a népszavazás bevezetésének célja nem a képviselőlet által már eldöntött kérdések utólagos választói jóváhagyása, hanem az, hogy fontos ügyekben ezentúl maga a lakosság döntsön (Kara – Wiener 1986: 230).

A pártállami diskurzus

A népszavazás intézményének szabályozása a Hazafias Népfront 1985. decemberi kongresszusán került napirendre, ahol Ádám Antal (a pécsi egyetem jogi karának tanára) vetette fel a népszavazás szabályozásának szükségességét: a szocialista demokrácia további fejlesztésének feladatát a maga számára amúgy is célul kitűző



TANULMÁNYOK

Népfront-kongresszus tematikájába tehát illeszkedett ez a javaslat. A tényleges politikai-közéleti előzményül szolgáló településfejlesztési vitákat ugyan érdemben nem említették, azonban a következő években ez az eredeti ok egyre inkább nyilvános lett, egyre többet említik ezt mind szakmai, mind közéleti írásokban.

Sajátos módon, noha a népszavazás a Népfront „gyereke”, a következő években különösebb hangsúlyt vagy jelentőséget ez a téma a szervezet nyilvánosságában nem kapott. Lehet olvasni rövidhíreket vagy pársoros beszámolókat, hogy egy helyi vagy megyei szervezet megvitatta a népszavazás kérdését, de e viták érdemi tartalmáról nem tudunk meg semmit. Mindössze néhány elemzésre alkalmas forrást találva az látható, hogy amíg az eredeti elképzelés a Népfront-kongresszuson még általában említette a népszavazást, addig az 1986-ban és utána megjelenő írásokban már csak helyi népszavazásokról esik szó. Ezen belül is elsősorban a helyi fejlesztések esetében lehet alkalmas eszköz. Kukorelli István, utalva arra, hogy e javaslat számos ellenérzést és kételkedést generál, amellet érvel, hogy ez egy hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatali forma lehet „a csikorgó politikai intézményrendszer” által adott „nehézkés” válaszaival szemben, melynek bevezetése „hozhat politikai hasznot” (Kukorelli 1986: 38). A későbbiekben azonban inkább az előbb említett kételkedés és ellenérzés érezhető ki a HNF munkáját közvetítő Népfront c. folyóiratból: az egy-egy számban megjelenő híradások, melyek a helyi népszavazás bevezetésének alakulásáról szólnak (elkészült a koncepció, helyi szervezet megvitatta a népszavazás ötletét stb.), rendre azt hangsúlyozzák, hogy a helyi népszavazást csak kiemelten fontos ügyekben érdemes és szabad tartani. Az 1989. júniusi számban már kifejezetten azt hangsúlyozzák, hogy „a népszavazás nem csodaszor”, és „a képvisleti és közvetlen demokrácia problematikáját mélyebben” meg kell ismertetni a társadalommal (Netling 1989: 24).

Az 1985-ös Népfront-kongresszust követően, amint azt a jogtudományi források áttekintésénél is láthattuk, elkezdődött a népszavazási törvény kodifikációjának előkészítése. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1987. április 21-én tárgyalta meg a Központi Bizottság Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya által előkészített javaslatát, mely még nem a konkrét jogszabálytervezetet, csak a helyi népszavazás bevezetését és annak szabályozási elveit tartalmazta.⁹ A javaslat kiindulópontja, hogy az állampolgárok egyre inkább igénylik a helyi ügyekbe való beleszólás lehetőségét, melyet a helyi politikai aktivitás növekedése is mutat (falugyűlések, tanácskozások, spontán népszavazások), bár az állampolgári részvétellel szemben „tanácsi vezetők részéről fenntartások is megfogalmazódtak” (MSZMP PB 1987: 59). A helyi népszavazás bevezetése mellett érvként megjelenik a jogtudományi írásokból ismert „szocialista demokrácia elmélyítésének” szándéka, a helyi ügyek nagyobb nyilvánossága és az állampolgárok mozgósítási lehetősége is. A népszavazás azonban csak különleges, ki-

⁹ Az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya által előterjesztett határozati javaslatot a PB érdemi változtatás nélkül fogadta el.



TANULMÁNYOK

vételes eljárás a rendes tanácsi döntéshozatalhoz képest, vagyis „mértéktartó és szabályozott” (MSZMP PB 1987: 59) gyakorlására kell megoldást találni. A KB illetékes osztálya által előterjesztett PB-határozati javaslatban még az is szerepelt, hogy arra mindenképp ügyelni kell, hogy a helyi népszavazásokat csak a lakosság által „feltétlenül szükségesnek tartott esetekben” írják ki, „ne váljanak azok kampányszerűvé” (MSZMP PB 1987: 63). Mind a javaslat, mind a végső állásfoglalás hangsúlyozza, hogy mivel nincs politikai tapasztalatunk és gyakorlatunk e téren, ezért csak kísérleti jelleggel lehet az intézményt bevezetni, ez indokolja, hogy csak helyi népszavazásra lenne mód. Hátrányként említi a dokumentum, hogy a népszavazás idő- és költségigényes, ráadásul az eredménye sem előre látható. Kezdeményező lehetne a tanács és a helyi társadalmi szervezeteken túl a lakosság meghatározott része is, sőt, bizonyos esetekben a népszavazást kötelező lenne elrendelni. Az ügydöntő népszavazással meghozott döntést csak újabb népszavazással lehetne módosítani. Személyi és hatósági ügyek kivételével lényegében bármilyen, a tanács hatáskörébe tartozó kérdésben lehetne helyi népszavazást tartani, sőt, adott esetben még olyan ügyekben is, amelyekben a tanácsnak nincs döntési jogköre, csak véleményezőként van jelen; ez utóbbi esetben a tanács saját véleményének kialakítása előtt egy konzultatív (tehát nem ügydöntő) népszavazáson tájékozódhatna a lakosság álláspontjáról is.¹⁰

Bizonyos szempontból ezek meglehetősen demokratikus, részvétel-párti elképzelések; ennek egy lehetséges oka, hogy a párt elsősorban saját társadalmi támogatottságának növelési lehetőségét látta a népszavazásban, azaz politikai előnyt, hasznot remélt annak bevezetésétől. A várt népszavazási törvény előkészítése és elfogadása helyett azonban az 1987-es állásfoglalás végül a Minisztertanácsra bízta a további teendőket, hogy az segítse iránymutatásokkal a tanácsokat a helyi népszavazások megtartása kapcsán. Másrészt visszautalta a párt belső adminisztrációjához a kérdést azzal, hogy a tanulságok alapján majd egy év múlva visszatérhetnek rá. A PB állásfoglalásának 2. záradéka, mely szerint az állásfoglalást és a kapcsolódó teendőket „sajtó útján népszerűsíteni nem szükséges”, azt mutatja, hogy a pártvezetés minden bizonnyal – és jó okkal – tartott a népszavazástól, az ugyanis lehetőséget és nyilvánosságot adhatott volna az ekkoriban már egyre inkább szerveződő ellenzéki erőknél is.

Ezt követően a népszavazás bevezetése eltűnt az állampárti intézmények irataiból, legközelebb a Kádár János leváltásával járó 1988. májusi pártértekezleten, Pozsgay Imre felszólalásában jelenik meg ismét: az „alulról építkező szocialista társadalom” megteremtésének, valamint az „új közmegegyezés” előkészítését szolgáló

¹⁰ Ha egy népszavazás ügydöntő, akkor annak eredménye köti a jogalkalmazót, és a jogalkotót; utóbit akkor, ha a népszavazás önmagában nem jogalkotás (*citizen lawmaking, direct legislation*), mint a svájci és egyesült államokbeli példákban, hanem a parlament számára ír elő további jogalkotási kötelezettséget (lásd a magyar szabályozást 1997-től). A konzultatív népszavazás jogilag semmiben nem köt senkit: itt a lényeg a lakosság vélemény-nyilvánítása, nem egy konkrét kérdés végleges, jogerővel bíró eldöntése (Unger 2019: 78–80).



TANULMÁNYOK

közjogi reformok egyik fontos intézménye (Pozsgay 1988: 4); a pártértekezleten elfogadott állásfoglalás pedig rögzíti az országos és helyi népszavazásról szóló törvény elfogadásának szükségességét. E jogalkotási folyamat néhány hónappal később, 1988–89 fordulóján, Németh Miklós miniszterelnökségének kezdetekor, az ekkor induló alkotmányfelülvizsgálat, valamint a Pozsgay által propagált demokrácia-reformcsomag részeként indul el. Az MSZMP KB 1988. november 22-i ülésén a népszavazási törvény előkészítése kapcsán már – a pártértekezletnek megfelelően – nem csupán helyi, de megyei és országos népszavazás megtartását is támogatja, melyet a parlament és a tanácsok mellett a lakosság is kezdeményezhet. A KB-határozat a népszavazást egyértelműen mediációs eszköznek tekinti: „[a] közvéleményt megosztó kérdésekben a népszavazás intézménye is járuljon hozzá a társadalmi közmegegyezés kialakításához” (MSZMP KB 1988: 1). A népszavazás tehát mondhatni zöld utat kapott, ám politikai szabadságjogokat garantáló jogszabályok, az egyesülési és gyülekezési törvények azonban sokkal hangsúlyosabban jelentek meg a nyilvánosságban, részben az egyre nagyobb számú ellenzéki aktivitás és társadalmi szerveződések okán is. A népszavazás legfőképpen a bős-nagyymarosi vízlépcső kapcsán volt a politikai napirend része, nem pedig a népszavazási törvény esetleges előkészítése és parlament elé terjesztése miatt. Az 1988–89-es parlamenti ülések jegyzőkönyvei is ezt tükrözik vissza: sokkal többször került említésre a konkrét népszavazási kezdeményezés a vízlépcsőről, mint a népszavazás intézményének bevezetése. Ez utóbbira tulajdonképpen érdemi vita nélkül került sor 1989. június 1-én, amikor Kulcsár Kálmán rövid exozéja és Filló Pálnak a jogi, igazgatási és közigazgatási bizottság álláspontja ismertetése után, ellenszavazat nélkül, mindössze három tartózkodással megszavazta a jogszabályt.

Azt látjuk tehát, hogy az időzítést illetően a pártállami forrásoknál is a belpolitikai konfliktus jelenik meg, bár ezt nem válságként vagy konfliktusként, inkább csak „növekvő társadalmi igényként” definiálják. Az is kirajzolódik a vizsgált írásokból, hogy a pártállam részben legitimációs eszközként, saját elfogadottságának növelését látta a népszavazás bevezetésében, továbbá a mediációs funkció fellelhető egyes írásokban. Lehetséges egy olyan olvasat is, különösképpen az 1988–89-es időszakban, mely a népszavazás szabályozását egyfajta villámhárítónak szánta az egyre nyilvánvalóbb politikai-gazdasági-társadalmi válsággal szemben. Ami az esetleges félelmeket illeti, itt elsősorban a népszavazás általánossá válása említhető, nem véletlenül hangsúlyozza a hivatkozott PB-határozat a „mértéktartó” használatot, parlamenti exozéjában Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter pedig a népszavazás kivételes jellegét a képviselői döntéshozatal általánosságához képest. Nemzetközi példák vagy bármilyen mintakövetés nem jellemző: ugyan néhány újságban, így például a Népfront folyóiratban megjelennek rövid írások a svájci, francia vagy olasz népszavazási szabályokról, ám ezek csak a jogi keretekre szorítkoznak, nem említik a politikai-társadalmi gyakorlatot és következményeket.



TANULMÁNYOK

Az értelmiségi-közéleti diskurzus

Noha az 1985. decemberi Népfront Kongresszus a politikai közélet napirendjére tűzte a helyi népszavazás kérdését, a folyóiratokban zajló értelmiségi – és részben ellenzéki – diskurzusban ennek szinte semmi nyoma. A népszavazás kérdése a vizsgált forrásokban nem a „szocialista társadalomfejlődés újabb lépcsőjeként”, a „helyi demokratizmus” fejlesztéseként jelenik meg, hanem az ekkor születőben lévő civil társadalom által igényelt/követelt részvételi demokrácia egyik fő intézményeként, illetve a képviseleti jellegű állami és pártszervekkel szembeni kontroll intézményként. Meghatározó téma ugyanakkor a bős-nagymarosi vízlépcső megépítésének kérdése, mely részben a civil-környezetvédelmi mozgalmak létrejöttét is generálta, részben pedig az országos népszavazás intézményét is a politikai napirendre emelte.

Az összes forrás részletes tartalmi ismertetésére terjedelmi okokból érthetően nincs mód, ehelyett inkább a főbb megközelítéseket ismertetem. Ellentétben a jogtudományi írásokkal, melyek csak a helyi népszavazásra fókuszáltak, az értelmiségi-közéleti (és ellenzéki) írásokban a népszavazás témaköre három eltérő keretben jelenik meg: 1) a helyi népszavazás mint egy lehetséges eszköz a helyi politikai döntéshozatalban, 2) a népszavazás, mint alkotmányban rögzített, de jogilag nem szabályozott intézmény a bős-nagymarosi vízlépcső megakadályozására, 3) a népszavazás mint kívánatos és szükséges intézmény egy demokráciában (általában), illetve az alkotmányozás folyamatában (különösen).

A legcsekélyebb terjedelemben a helyi népszavazás kapcsán jelentek meg írások: sőt, inkább nevezhetők ezek említésnek, semmint érdemi és részletes elemzésnek. Legfőképp a Társadalmi Szemle cikkei és összefoglalói, kisebb mértékben a Mozgó Világ egyes írásai (interjúk, kerekasztal-beszélgetések, körkérdések) említik a helyi népszavazást, de – ellentétben a jogtudományi és pártállami forrásokkal – egyáltalán nem ez a domináns téma a népszavazás kapcsán.

Az alkotmányban említett, ám érdemben nem elérhető népszavazás részletes törvényi szabályozásának igénye már 1985-ben olvasható Sólyom Lászlónak a környezetvédelmi mozgalmak szerepéről írt tanulmányában, illetve a Beszélő több írásában is.¹¹ Az 1989 utáni magyar politika fényében ez ugyan meglehetősen sajátos, de a közvetlen demokrácia intézményeinek követelése ekkoriban a demokratikus ellenzék politikai programjának egyik fontos pontja.

Sólyom 1985-ös írása, a népszavazás részletes törvényi szabályozása mellett a tisztességes tájékoztatást is fontos garanciális elemként említi (Sólyom 1985: 237). Ezen túl, hosszan kritizálja a közvetlen (és részvételi) demokrácia ellenében gyakran felhozott kompetencia-érvelést: szerinte az állampolgárok esetleges tájékoztatlansá-

¹¹ Még kér a nép? 1986: 14. szám; Társadalmi Szerződés, 1987: 20. szám, illetve a bős-nagymarosi vízlépcső elleni akciók és írások összefoglalója, 1988: 25. szám.



TANULMÁNYOK

ga, vagy a szakértői ismeretek hiánya nem lehet érv a részvételük ellen.¹² Súlyom ezt a demokrácia álproblémájának nevezi: „amikor a döntésben való társadalmi részvétellel a hozzáértés hiányát szegezük szembe” (Súlyom 1985: 231). Szerinte az állam feladata, hogy a társadalom számára ugyanúgy elérhetővé és érthetővé tegye azokat a szakmai-szakértői álláspontokat, melyeket a politikusok és bürokratikus intézmények számára biztosít. A választókat tehát Súlyom értelmezésében nem az hatalmazza fel a döntéshozatalban való részvételre, hogy szakértők, hanem az, hogy érintettek. Részletes szabályozási javaslata nincsen, ám későbbi nyilvános megszólalásaiban a Duna Kör tagjaként említi a kötelező népszavazást (30-50 ezer állampolgár kezdeményezése esetén lenne kötelező). Emellett kifejezetten hangsúlyozza: nem pusztán a vízlépcső elleni népszavazás fontos, hanem általában a népszavazás intézményének elérhetővé tétele (Súlyom 1988: 590–591). Megközelítésében tehát tipikusan tetten érhető két olyan szempont, mely a népszavazások bevezetésének miértjét magyarázza: az egyik a népszavazás akadályozó jellege, azaz más politikai szereplők politikai mozgásterének korlátozása, kétféle értelemben is. Egyrészt a konkrét népszavazási kezdeményezéssel meg lehet akadályozni a vízlépcső felépítését, másrészt viszont a népszavazás intézményének bevezetése általában is akadályozni tudja a hatalmi intézményeket. Egyértelműen megjelenik továbbá a „kisebbségi fegyver” jellegzetes szempontja is.

Ellentétben az 1990-től hangoztatott álláspontjukkal, a demokratikus ellenzék az 1989-et megelőző években a népszavazás intézményét kifejezetten támogatta. Kőszeg Ferenc *Kér még a nép?* c. írása szerint „demokrácián a döntés demokráciája értendő” (Kőszeg 1985: 8), ennek megfelelően követeli, hogy az Elnöki Tanács éljen alkotmányban rögzített jogával, és „a társadalom egészét érintő fontosabb döntések előtt” rendeljen el népszavazást, valamint „a képviselők ismerjék meg választóik véleményét és képviseljék akaratukat” (Kőszeg 1985: 8). Kőszeg említi továbbá, hogy legyen törvényi szabályozása az állampolgári kezdeményezéseknek, és ezeket vegye végre komolyan az állam. A két évvel későbbi Társadalmi Szerződés már kifejezetten részletes szabályokat követel: helyi és országos népszavazást, rögzítve azokat a témákat, melyekben kötelező népszavazást tartani, és ugyancsak rögzítve azt, hogy mekkora választói támogatás esetén legyen egy népszavazás kötelezően megtartandó (Kis – Kőszeg – Solt 1987: 16–18). Értelmezésükben ez a korabeli belpolitikai-legitimációs válság szükségszerű következménye: rendezni kell a szuverenitással kapcsolatos kérdéseket, így a párt és állam intézményeinek szétválasztását. A párt uralmát alkotmányos úton kell korlátozni, és ennek eszköze nemcsak a parlamenti szuverenitás biztosítása, de a népszavazás lehetővé tétele is. Ebben a kontextusban

¹² A kompetencia-érvelés a választók szakpolitikai kérdésekben való járatlanságát, a döntéshozatalhoz szükséges szakmai felkészültség hiányát hozza fel a népszavazások ellenében (lásd például Körösiényi 2009, kritikája: Altman 2011, Unger 2022).



TANULMÁNYOK

tehát a népszavazás bevezetésének követelése a képviseleti intézmények gyengítését, és más politikai szereplők hatalmának korlátozását célozza.

A Társadalmi Szerződés után megjelenő két másik reformjavaslat, a többszerzős Fordulat és reform és a Bihari Mihály által írt Reform és demokrácia ugyancsak tartalmazta a népszavazás bevezetésének szükségességét. Előbbi pusztán a társadalmi részvétel egyik fontos lehetőségeként említi az országos és helyi népszavazást, de ennél több vagy részletesebb magyarázatot nem olvashatunk az elemzésben. Utóbbiban Bihari hosszan taglalja a helyi és országos népszavazás lehetséges szabályozásának részleteit: a kötelezően kiírandó népszavazás (szuverenitást érintő nemzetközi szerződések és szervezeti tagságok, Alkotmánybíróság létrehozása, alkotmányról szóló népszavazás, emberi jogi kérdések) mellett intézmények és állampolgárok is kezdeményezhetnék azt (Bihari 1987: 215, 219–221). Bihari javaslatát az alkotmányozást megerősítő lezáró népszavazásról Kilényi Géza megismétli két évvel később, hozzátéve, hogy elsősorban „jogi szakértelmet nem igénylő, emocionális kérdések” esetében látna erre lehetőséget, a címer-vitát vagy az ország elnevezését említve példaként (Baló et al. 1989a). Egy későbbi interjúban Bihari említi a korlátozott többpártrendszer bevezetésének népszavazással történő megerősítését (Baló et al. 1989b).

Noha a fentiekhez hasonló részletezésben más forrásokat nem találni, ezeken túlmenően a népszavazásnak még két további sajátosságát emelik: egyrészt, mint a parlament ellensúlya (Fejti 1987), vagy „korrekciós forma” a képviseleti döntéshozatallal szemben (Pokol 1988), illetve az állam-lakosság kapcsolatrendszer fenntartásának (Raft et al. 1987), a közvélemény politikai befolyásának garanciája (Görög – Horváth 1986).

Látható tehát, hogy az értelmiségi-közéleti (és részben ellenzéki) diskurzus jelentősen eltér a jogtudományi és pártállami források hangvételétől, tartalmától és kereteitől is. Az egyetlen azonosságnak a népszavazás bevezetésének időzítése tűnik: azaz, a népszavazás bevezetése e források szerint is egy belpolitikai konfliktus feloldását, enyhítését eredményezné – azonban ellentétben az előzőek megközelítésével, nem a helyi, hanem az országos politika konfliktusa ez. Alapvetően eltér azonban a népszavazás bevezetésének oka: ezekből a forrásokból ugyanis a képviseleti intézmények gyengítése, valamint a „kisebbségi fegyver” szándékai olvashatók ki. Érdekes módon, noha logikus lenne azt feltételezni, hogy politikai haszonszerzés (állampolgári támogatás megszerzése) is megbújhatott az értelmiségi-ellenzéki politikai javaslatok és követelések mögött, valójában ez aligha játszott szerepet, hiszen a megszólalók jelentős része a politikai hatalomért folytatott versenyben ténylegesen nem vett/vehetett részt.



TANULMÁNYOK

A hétköznapi nyilvánosság

Ellentétben a többi színtérrel, a napi- és hetilapokban a népszavazás bevezetésének kérdése érdemi vita vagy ismertetés nélkül, csak a híradások szintjén jelent meg: ez egyaránt igaz az 1985-ös Népfrent-kongresszust követő híradásokra, mint az 1988–89-es kodifikációs folyamatra. A napi- és hetilapok rendre beszámoltak arról, hogy az egyes pártszervek és politikusok éppen mit nyilatkoztak vagy döntöttek a népszavazás bevezetése kapcsán: legyen szó akár az MSZMP KB és PB üléseiről, a Minisztertanács jogalkotási terveiről, vagy épp a Népfrent egyes szerveinek munkájáról. Ezek a híradások értelemszerűen átvették a népszavazáshoz kapcsolódó pártállami érvkézsletet is: a szocialista demokrácia fejlesztése, a társadalmat megosztó kérdések eldöntése és ezzel közmegegyezés kialakítása, vagy éppen a demokratikus és jogállami jelleg erősítése rendre visszaköszönt a cikkekben. Ez részben annak is eredménye, hogy az országos és megyei lapok sok esetben egy-az-egyben vették át és közölték propaganda-szerűen az egyes politikai szervek közleményeit, így például az MSZMP 1988. májusi pártértekezletének záróhatározatát, a PB állásfoglalásait és így tovább.

Másfelől azonban, a hétköznapi nyilvánosságban sokszor esett szó konkrét kezdeményezésekről, melyeket egyes társadalmi csoportok, mozgalmak vagy épp kormányzati tisztségviselők népszavazással javasoltak eldönteni. Ez 1988–89-ben alapvetően két témát jelentett: egyrészt a bős-nagymarosi vízlépcsőről szóló kezdeményezést, másrészt az alkotmányreform keretében az alkotmányt megerősítő/elfogadó népszavazást. Mindkét javaslat története részletesen megjelenik a vizsgált napi- és hetilapokban: van, hogy adott esetben egyazon lapszámban több cikk is foglalkozott például a bős-nagymarosi fejleményekkel (hol tart az építkezés, mi a kormány álláspontja a népszavazásról, hol tart az aláírásgyűjtés és mi a tiltakozó civilek következő akciója, megmozdulása). Hasonlóképpen: az alkotmányt jóváhagyó népszavazás kérdése 1988 novemberétől lényegében heti szinten van jelen a napilapokban, hangsúlyozva, hogy ez elengedhetetlen az alkotmányozás valóban demokratikus jellege szempontjából.

A napi és heti sajtó mindezek mellett rendszeresen beszámolt helyi népszavazásokról (ezek döntően településrészek önálló településsé válásáról szóltak, például Zsámbok, Balatonfenyves, Ráckeve, Gyúró-Tordas),¹³ illetve országos népszavazási

¹³ Noha a részletes jogszabályi háttér a helyi népszavazások kezdeményezésére és eljárására vonatkozóan majd csak az 1989. júniusi törvényt követően lesz, ez nem volt akadály annak, hogy 1986-tól kezdődően helyi népszavazásokat tartsanak. Ezeknek a népszavazásoknak – a híradások alapján – leggyakrabban településrendezési (elszakadás) kérdésben kellett döntenet, azonban van arra is példa, hogy egy kistélepülés lakossága „költésvetési” kérdésben döntött: a Baranya megyei Varga lakói 1988. május 22-én arról tartottak népszavazást, hogy mire költésék azt a 150 ezer forintot, melyet „társadalmi munkájukkal nyertek a Baranya megyei települések múlt évi versenyén. Úgy döntöttek, hogy megvásárolják Sásdi Sándor szülőházát, és irodalmi gyűjteményt rendeznek be benne”. (*Népszabadság*, 1988. május 23. Hírek-rovat, 14. oldal) Érdekes adalék, hogy 1988–89-ben a párt és a kormány egyik visszatérő érve a



TANULMÁNYOK

kezdeményezés-ötletekről, így például az 1995-ös viláikiállítás megtartása (állampolgárok javasolják olvasói levelekben), a dohányzás szigorítása (az egészségügyi minisztérium vezetői és a Dohányfüstellenes Egyesület javasolják), vagy éppen a gazdasági átmenet (szövetkezeti és földreform kérdése, társasági tulajdon kérdése, az MDF javaslata) kapcsán.

Noha explicit módon a vizsgált lapok lényegében nem foglalkoztak a népszavazás intézményével, sem a közvetlen demokrácia sajátosságaival, a már említett konkrét kezdeményezések kapcsán mégiscsak kiolvasható a klasszikus vita a népszavazás szerepéről, esetleges korlátairól és hátrányairól. Egyszerre írtak a lapok ugyanis arról, hogy „érzelmi motívumokkal” telített kérdésekben nem szabad népszavazást tartani (például halálbüntetés kérdése kapcsán ezt többször is idézik Kulcsár Kálmán igazságügyi minisztertől), illetve azt, hogy alapvetően „emocionális, érzelmi” alapon eldönthetők olyan kérdések, mint az ország címere, államformája vagy elnevezése (idézik a lapok Kilényi Géza igazságügyminiszter-helyettest). Olvashatunk arról, hogy megosztó kérdéseket érdemes a lakosságra bízni és népszavazással eldönteni (így például a dohányzás korlátozásáról), mely így egyfajta közmegegyezéshez vezethet, illetve arról, hogy a társadalmat és szakmai-tudományos közvéleményt megosztó ügyekben nem indokolt a népszavazás (bős-nagymarosi vízlépcső kérdése).

Összességében azonban azt látjuk, hogy a közvetlen demokrácia és a népszavazás intézménye nem volt a nyilvánosság érdeklődésének homlokterében. Nem zajlott különösebb vita arról, ki mit vár az intézménytől, milyen hatása lehet a politikai döntéshozatalra, a demokratikus átmenetre, vagy az átmenet eredményeképp létrejövő új, plurális demokratikus politikai rendszerre. Ennek egyik lehetséges oka, hogy részben az egyre mélyülő gazdasági válság, az ellenzéki politikai erők egyre nyíltabb működése, majd a demokrácia-csomagterv többi eleme, az egyesülési, gyűlekezési törvények és a sztrájkjtörvény hátrább sorolta a népszavazás bevezetésének kérdését.

Összegzés

A helyi népszavazás bevezetésének ötlete (1985) és az első népszavazási törvény elfogadása (1989) közötti négy évben a helyi és országos népszavazás kérdése számos alkalommal jelent meg az akadémiai, értelmiségi-ellenzéki és társadalmi nyilvánosságban, illetve a pártállam testületeinek napirendjén. Eredetileg az egyre erősödő belpolitikai válság egy lehetséges kezelésére szolgált volna a helyi népszavazás, miközben az ellenzéki-értelmiségi források egyszerre követelték/javasolták az országos népszavazás szabályozását is. Az egyes szereplők eltérő okokból támogatták

bős-nagymarosi vízlépcsőről szóló népszavazás ellen az volt, hogy amíg nincs törvény a népszavazásról, nem lehet népszavazást tartani, mert megkérdőjeleződne annak törvényessége. Úgy tűnik, a helyi népszavazások esetében ez a törvényességi szempont nem merült fel.



TANULMÁNYOK

az intézményt: amíg a pártállam részéről elsősorban a népszavazások villámhárító és mediációs jellege, illetve saját társadalmi támogatottságának növelése érhető tetten, addig az értelmiségi diskurzusban elsősorban a népszavazás kontroll-funkciója dominált. Mindeközben azonban a hétköznapi nyilvánosságban sokkal inkább egyes kezdeményezések, nem pedig a közvetlen demokrácia intézménye és politikai rendszerben betöltött szerepe jelent meg. A lakossághoz tehát nem az intézmény politikai rendszerre gyakorolt hatása és lehetőségei, hanem sokkal inkább egyes kezdeményezések híre jutott csak el.

Kezdetről jelen van a kompetencia-kérdés: vajon miben lehet „engedni” a népszavazást, és mi az, amit jobb nem a lakosságra bízni (erről lásd többek között Altman 2011, Matsusaka 2004). Sajátos, hogy ezt a kérdést a vizsgált források egyike sem a rendelkezésre álló nemzetközi tapasztalatok, hanem vélelmezett igazságok alapján válaszolja meg: így köszön vissza rendre az egyes írásokban, hogy adózási és költségvetési kérdésekben nincs értelme népszavazást tartani, mert a lakosság úgyszemint támogatná sem az adóemelést, sem egy szigorúbb költségvetést, vagy éppen az, hogy „szakmai” kérdésekben (például vízi erőmű építése) a nem tájékozott lakosság nem tud megfelelő döntést hozni. E fenntartásokat, félelmeket ugyan más országok gyakorlatának megismerésével cáfolni, illetve enyhíteni lehetett volna, ugyanakkor a nemzetközi kitekintés e téma kapcsán szinte teljes egészében elmaradt. Meglepő módon a nyilvánosság semelyik vizsgált területén nem jelent meg érdemi információ arról, hogy más országokban hogyan működnek ezek az intézmények, milyen politikai, gazdasági, társadalmi következményekkel jár a közvetlen demokrácia, illetve a népszavazás. Ez annál is inkább furcsa, mert a vizsgált időszakban, különösen 1988–89-ben számos más intézmény, eljárás esetében kifejezetten mérvadó volt a nemzetközi tapasztalatok és intézményi megoldások figyelembevétele, implementálása (Alkotmánybíróság, versenyjog, piacgazdasági átalakulás intézményei és szabályai). A népszavazás azonban megmaradt „magyar” intézménynek, melynek szabályozása és gyakorlata nemzetközi kitekintést vagy tapasztalatok gyűjtését nem igénylő „belügy”, és mindenekelőtt olyan alkotmányjogi kérdés, mely a képviselői hatalomgyakorlás, nem pedig a demokrácia és állampolgári részvétel felől tekintett a népszavazásra. Ennek intézményformáló hatása pedig nemcsak az 1989-es népszavazási törvényen, hanem a későbbi politikai-alkotmányos gyakorlaton is meglátszott.

Irodalom

Altman, D. (2011): *Direct democracy worldwide*. Cambridge University Press, New York, doi.org/10.1017/CBO9780511933950

Altman, D. (2019): *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, doi.org/10.1017/9781108634397



TANULMÁNYOK

- Antal L. – Bokros L. – Csillag I. – Lengyel L. – Matolcsy Gy. (1987): Fordulat és reform. *Medvetánc*, 7 (2. Melléklet): 5–45.
- Baló Gy. et al. (1989a): Baló György – Andics Jenő – Bihari Mihály – Medgyessy Péter – Miszlivetz Ferenc – Orbán Viktor kerekasztalbeszélgetése: Merre mentünk, merre megyünk, merre menjünk? *Mozgó Világ*, 15(1): 7–47.
- Baló Gy. et al. (1989b): Gál Zoltán – Kilényi Géza – Sólyom László – Tamás Gáspár Miklós – Baló György kerekasztalbeszélgetése: Se karmester, se partitúra. *Mozgó Világ*, 15(6): 3–22.
- Bihari M. (1987): Reform és demokrácia. *Medvetánc*, 7 (2. Melléklet): 165–225.
- Birch, A. (1993): *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, Abingdon, Oxon
- Bjørklund, T. (1982): The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed? *Scandinavian Political Studies*, 5(3): 237–259. doi.org/10.1111/j.1467-9477.1982.tb00262.x
- Dezső M. (1988): A választójog mint politikai alapjog. *Jogtudományi Közlöny*, 43(12): 655–658.
- Fejti Gy. (1988): A politikai intézményrendszer reformjának útján. *Társadalmi Szemle*, 43(12): 29–37.
- Fürcht P. (1987): A helyi népszavazásról. *Állam és Igazgatás*, 37(2): 118–124.
- Görög T. – S. Horváth J. (1986): Meditációk a szocializmus politikai intézményrendszeréről. *Világosság*, 27(2): 83–91.
- Jegyzőkönyv a Politikai Bizottság 1987. április 21-én megtartott üléséről. adatbázisonline.hu/pdfview2?file=static/documents/mszmp_mdp/HU_MNL_OL_M-KS_288_05_09910.pdf#search=&page=57 (Szövegbeli hivatkozása: MSZMP PB 1987) (Utolsó letöltés: 2022. 10. 26.)
- Kara P. – Wiener Gy.: A népszavazás bevezetésének lehetősége a helyi tanácsoknál. *Jogtudományi Közlöny*, 41(5): 224–231.
- Kilényi G. (1986): Gondolatok a tanácsai szervezet továbbfejlesztéséről. *Állam és Igazgatás*, 36(5): 432–454.
- Kis J. – Kőszeg F. – Solt O. (1987): Társadalmi szerződés. A politikai kibontakozás feltételei. *Beszélő, Különszám*, 1987. július.
- Komáromi L. – Pállinger Z. T. (2011): Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására az új alkotmányban. (Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának 2010 októberében megküldött javaslat.) <https://www.parlament.hu/biz39/aeb/info/klpz.pdf> (Utolsó letöltés: 2020. október 28.)
- Körösényi A. (2009): A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In: Enyedi Zs. (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a*



TANULMÁNYOK

- nagyvilágban. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Századvég Kiadó, Budapest
- Közlemény az MSZMP Központi Bizottságának 1988. november 22-i üléséről. Magyar Nemzet, 1988. november 24., 51(240): 1–2. (Szövegbeli hivatkozása: MSZMP KB 1988)
- Kószeg F. (1985): Kér még a nép? Beszélő, 13–14. sz., 1–18.
- Kukorelli I. (1984): Az állampolgári alapjogok jelentősége a jogalkotásban. Állam és Igazgatás, 34(4): 289–299.
- Kukorelli I. (1986): Időszerű közjogi feladatok. Népfront, 31(5): Melléklet, 34–40.
- Kukorelli I. (1996): A közvetlen demokrácia „visszafejlesztésének” irányai. In: Em-lékkönyv Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica, 49(1–48.): 315–325.
- LeDuc, L. (2003): The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective. Broadview Press, Peterborough, Ontario. doi.org/10.3138/9781442602823
- Magyar Szocialista Munkáspárt központi szerveinek jegyzőkönyvei, Magyar Nemzeti Levéltár, Országos Levéltár, 1987. április 21. (288. f. 5/991. ó. e.), 57–74, online elérhetőség: https://adatbazisokonline.hu/pdfview2?file=static/documents/muszmp_mdp/HU_MNL_OL_M-KS_288_05_09910.pdf (Utolsó letöltés: 2022. 10. 26.)
- Matsusaka, J. G. (2004): For the Many or the Few? The Initiative, Public Policy, and American Democracy. The University of Chicago Press, Chicago
- Netling Gy. (1989): Mozgalmi napló. Népfront, 34(6): 22–28.
- Pateman, C. (1970): Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press, Cambridge. doi.org/10.1017/CBO9780511720444
- Pokol B. (1988): Bináris logika és politikai rendszer. Valóság, 31(12): 1–14.
- Pozsgay I. (1988): Emelkedő nemzet akarunk lenni! (felszólalás az MSZMP Országos Pártértekezletén, 1988. május, Népszabadság, 1988. május 22. 46(121): 3–4.
- Raft M. et al. (1987): Alkotmányos rendszerünkről – Gál Zoltán, Kilényi Géza, Király Tibor, Kovács István, Madarász Tibor, Schmidt Péter, Vékás Lajos, Raft Miklós és Forgács Imre beszélgetése. Társadalmi Szemle, 42(12): 48–62.
- Rahat, G. (2009): Elite motives for initiating referendums. Avoidance, addition and contradiction. In: Schiller, T. – Setälä, M. (eds.): Referendums and Representative Democracy Responsiveness, accountability and deliberation. Routledge, Abingdon, Oxon, doi.org/10.4324/9780203873427
- Samu M. (1986): Szocialista államunk fejlesztésének mai tendenciái. Állam és Igazgatás, 36(2): 142–151.



TANULMÁNYOK

- Schiller, T. (2013): Origins of Direct Democracy – Conflict, Independence, Democratic Transformation. *Iustum Aequum Salutare*, 9(4): 11–25.
- Sólyom L. (1985): A társadalom részvétele a környezetvédelemben. *Medvetánc*, 5–6(4–1): 217–242.
- Sólyom L. (1988): Felszólalás a Duna Kör rendezvényén, 1988. november 30. *Beszélő*, 25. szám, 590–591.
- Szentpéteri I. (1965): A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Unger A. (2009): Képviselési vagy közvetlen demokrácia. In: Szabó M. D. – Majtényi L. (szerk.): *Mi fenyegeti a köztársaságot? Eötvös Károly Intézet*, Budapest
- Unger A. (2019): *Demokrácia a képviselőtől túl. Közvetlen demokrácia és az EU demokratizációja*. Eötvös Kiadó, Budapest