

## NÉPSZAVAZÁS

*A Képviselői Információs Szolgálat Infojegyzete áttekinti a népszavazás nemzetközi és hazai intézményrendszerét, illetve annak fejlődését.*

- A rendszerváltás utáni közjogi berendezkedés szerint a képviselői szervek hatásköre teljes és általános, a közvetlen demokrácia eszközei kivételesek.

Magyarország Alaptörvénye alapvetésének B. cikke alapján:

*(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.*

- „A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll. „ (52/1997. (X.14.) AB határozat)

- **Definíciók:**

**Iniciatíva:**

a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás, a népi kezdeményezés egyik formája a petíció mellett.

**Referendum:**

a svájci kantonok alkotmányából ismertté vált jogintézmény; ma a törvényhozás vagy a kormány által kezdeményezett népszavazás.

**Plebiscitum:**

eredetileg népgyűlési határozat az ókori Rómában; ma a megalakított törvények melletti társadalmi méretű véleménynyilvánítás; gyakran a végrehajtó hatalom kezdeményezi.

A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy bizonyos ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehetnek. Ugyanezen jogok megilletik a helyi önkormányzatok közösségét is, az Európai Unió polgárai pedig polgári kezdeményezéssel léphetnek fel.

### A jogintézmény hazai története és szabályozása

Az **1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről** mind az országos, mind a helyi népszavazásra vonatkozó szabályokat magában foglalta. Később a szabályozás kettévált: a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket a törvényalkotó a helyi önkormányzatokról szóló **1990. évi LXV. törvénybe** (Ötv) helyezte át. Az 1997-es alkotmánymódosítással alaptörvényi rangra emelkedtek az országos népszavazásra és a népi kezdeményezésre vonatkozó legfontosabb rendelkezések. A jelenleg hatályos választási eljárási törvény a **2013. évi XXXVI. törvény** a választási eljárásról; a **2013. évi CCXXXVIII. törvény** a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról 2014. január 19-én lépett hatályba.

Az Alkotmánybíróság rendszeresen végzett alkotmányértelmező tevékenységével irányadó módon befolyásolta a népszavazással összefüggő tartami és eljárási szabályokat. **Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)** Az ÁLLAM - Az Országgyűlés fejezet 8. cikkében szabályozza az országos népszavazás intézményét. Az Alaptörvény megszüntette a véleménynyilvánító- és a törvényt megerősítő népszavazást, és érvényességi küszöböt vezetett be. Ugyanakkor az Alaptörvény már nem tartalmazza a népi kezdeményezés (iniciatíva) intézményét.

Általában két kérdéstípust visznek népszavazás elé: **alapvető alkotmányos kérdéseket** (pl. alkotmány, államforma, föderációban való részvétel) és **a mindennapi életet érintő kérdéseket** (pl. abortusz, környezetvédelem, helyi ügyek stb.).

Magyarországon először 1921-ben, Sopronban tartottak népszavazást. Az első országos referendum 1989. november 26-án volt. A 2006. őszi politikai eseményeket követően a népszavazási kezdeményezések száma ugrásszerűen megnőtt. Ekkor merült fel az ún. versengő, azaz egy időben, de ellentétes céllal kezdeményezett népszavazás és a moratórium kérdése.

**KÜLFÖLDI JOGI SZABÁLYOZÁS**

**Ausztria:** A népszavazás tárgya lehet bármely törvényhozás tárgyául szolgáló ügy, (a kivételeket ld. Alkotmány 43. cikk); az alkotmány teljes körű megváltoztatása esetén népszavazás kiírása kötelező. Az alkotmánymódosításról szóló népszavazás eredménye kötelező a parlamentre nézve, az egyéb törvényhozás tárgyául szolgáló javaslatok tekintetében tartott népszavazás lehet véleménynyilvánító és kötelező is.

**Belgium:** A konszenzusos demokráciát tartják elsőrendűnek, a népszavazást kifejezetten ellenzik.

**Csehország:** Az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló döntés kivételével még nem tartottak népszavazást. Ebből az alkalomból külön törvénnyel szabályozták a referendum lebonyolításának menetét.

**Dánia:** Komoly történelmi hagyományai vannak a népszavazásnak. Az Alkotmány által szabályozott esetekben kötelező népszavazást tartani. Kivételes esetben különleges törvény elrendelhet népszavazást olyan tárgykörben is, amelyben egyébként nem lehet népszavazást tartani (Alkotmány 42. cikk).

**Finnország:** Az Alkotmány 53. cikke értelmében a véleménynyilvánító népszavazást törvénnyel kell elrendelni.

**Franciaország:** az Alkotmány részletesen szabályozza a népszavazást. Ismeri az alkotmánymódosításra és a törvénymódosításra irányuló országos népszavazás intézményét is. Eredménye kötelező a parlamentre nézve. Eredetileg az államfő által kezdeményezett népszavazásnak volt hagyománya, amit az államfő bizalmi szavazásként kezelt.

**Hollandia:** Az Alkotmány nem tartalmaz a népszavazásra vonatkozó szabályozást. 2005-ben tartottak népszavazást az Európai Unió alkotmányáról, illetve a Lisszaboni Szerződésről. Ezen alkalmakra külön törvény született.

**Lengyelország:** Az alkotmány alapján a népszavazások három formáját különböztetnek meg: alkotmányos népszavazás, nemzeti szintű (országos) népszavazás és helyi referendum.

**Nagy-Britannia:** A népszavazás eljárási szabályairól egy 2000-ben elfogadott törvény rendelkezik. Főszabály szerint véleménynyilvánítóknak tekintendő minden népszavazás, de a kormány eddig minden referendum esetén a végeredménynek megfelelő döntést hozott. Országos népszavazást összesen két alkalommal tartottak eddig.

**Németország:** Az Alkotmány csak az ország területének újrafelosztásával kapcsolatban ismeri el a népszavazás intézményét (29. cikk), s ebben az esetben is csak az érintett területek lakossága szavazhat. Helyi népszavazásokat viszont nagy számban tartanak.

**Olaszország:** Meglehetősen gyakoriak a népszavazások. A törvények lehetővé teszik a népi vétót. A választók petíciós joggal rendelkeznek, az elfogadott törvényekkel szemben referendummal léphetnek fel (ld. abrogatív jogalkotás). Létezik az ún. alkotmánymegerősítő népszavazás is.

**Svájc:** A közvetlen demokrácia intézményének egyedi példája, a községek nagy részében népgyűlés dönt az alapvető fontosságú kérdésekben. Az ún. népi vétó megakadályozhatja a törvény hatálybalépését. Föderatív szinten kötelező a népszavazás az alkotmány megváltoztatásánál; fakultatív bármely törvénnyel kapcsolatban (50 000 támogató aláírással); a kantoniális referendumot legalább 8 kanton kezdeményezheti.

## NEMZETKÖZI TENDENCIÁK

**Számos országban** – az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló referendumot nem számítva – **a népszavazásnak országos szinten nincs gyakorlata.** Ahol van alkotmányos szabályozás, ott is széleskörű eltéréseket tapasztalhatunk. Az angolszász országokban a népszavazás intézménye nem jellemző, illetve csak regionális szinten létezik.

Az országok többségében **népszavazást kezdeményezhet** a kormány, a képviselők meghatározott hányada, a köztársasági elnök, illetve a választópolgárok is. A népszavazás tárgya tekintetében sok ország élesen megkülönbözteti az alkotmány-módosító népszavazás szabályait az egyéb témára irányuló referendumtól (Ausztria, Dánia, Franciaország, Írország, Lengyelország, Spanyolország). Ausztriában, Lettországon, és Szlovákiában a köztársasági / szövetségi elnök elvben elmozdítható népszavazással is. Lettországon viszont maga a köztársasági elnök rendelhet el népszavazást a parlament feloszlásáról, ennek elutasítása esetén neki kell távoznia tisztségéből. Szlovákiában ez elnök a Nemzeti Tanács által kezdeményezett népszavazáson hívható vissza.

Az országok többségben **a népszavazás tárgya** kiemelt fontosságú nemzeti kérdés, de legtöbb esetben jól körülbástyázva olyan tárgykörökkel, amelyekről népszavazás nem dönthet, tipikusan ilyenek lehetnek többek között a közpénzügyek, nemzetközi szerződések, az alkotmány módosítása, a bírói függetlenséget érintő kérdések, hadiállapot kinyilvánítása, választási szabályok módosítása.

Nem írható le általánosan az **érvényességi-eredményességi kritérium** meghatározása sem. Nem határoznak meg részvételi küszöböt Ausztria, Észtország, Franciaország, Görögország, Írország, Lengyelország, és Spanyolország népszavazásra vonatkozó szabályai. Az érvényességhez szükséges részvételi minimum meghatározása eltérhet olyan szempontból is, hogy az összes választópolgár meghatározott számának megjelenését kívánja meg a jogszabály, vagy más szempontból közelíti meg a részvételi minimumot.

Az eredményességhez a legtöbb országban az érvényesen leadott szavazatok egyszerű többsége szükséges, de pl. Dániában az összes választópolgár 30%-ának kell azonosan szavaznia, Írországon pedig ez a szám az összes választópolgár 33 és egyharmad százaléka. Azokban az országokban, ahol külön szabályok vonatkoznak az alkotmánymódosító népszavazásra (Ausztria, Dánia, Franciaország, Írország, Lengyelország) az érvényességi-eredményességi kritérium eltérhet az egyéb kérdésekre irányuló népszavazásokétól.

*A népszavazás megítélése és gyakorlata Európán belül sem egységes, de az elmondható, hogy általában kivételes intézményként működik. Országos népszavazásra viszonylag ritkán kerül sor, sokkal gyakoribb a helyi települési szinten rendezett referendum.*

**A népszavazás eredménye** néhány országban minden esetben köti a parlamentet, így Bulgáriában, Észtországban, Franciaországban, Görögországban, Írországon, Lettországon, Olaszországban. Néhány országban a népszavazás tárgya dönti el a kötőerőt, így az alkotmánymódosító népszavazás mindig kötelező Ausztriában és Spanyolországban. Lengyelországban és Portugáliában a népszavazáson leadott szavazatok száma befolyásolja a kötőerőt, ha a többség szavazott, az eredménykötelező a parlamentre nézve, ellenkező esetben csak konzultatív népszavazásnak minősül.

## SZAKMAI ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK

A forrásokban felsorolt szakmai vélemények alapján:

## A népszavazás előnyei:

- a választópolgárok hatékony bevonása az állami döntéshozatali folyamatokba;
- növeli a döntések legitimitációját;
- tükrözi a valódi népakaratot;
- kevésbé érvényesülnek a pártpolitikai erőviszonyok;
- informáló- és demokráciára nevelő hatása van.

## A népszavazás hátrányai:

- általában csak igennel vagy nemmel lehet szavazni, ez nem engedi a kérdés alapos körüljárását; a döntésre feltett kérdés irányított;
- megbontja a képviseleti demokrácia szerkezetét;
- a döntés nem kompromisszum mentén születik;

- a kisebbségben maradt vélemény teljesen háttérbe szorul;
- a választópolgárok nagy része nem képes az adott kérdést összefüggésében látni;
- a valódi részvétel és a valódi népakarat illúzióját kelti.

ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSOK  
MAGYARORSZÁGON 1989 ÓTA

- **1989. november 26:** a „négyigenes” népszavazás;
- **1990. július 29:** a köztársasági elnök közvetlen választásáról;
- **1997. november 16:** a NATO-csatlakozásról;
- **2003. április 12.** az EU-csatlakozásról;
- **2004. december 5.** a kórházak privatizációjáról és a kettős állampolgárságról;
- **2008. március 9.** a tandíjról; vizitdíjról és a kórházi napidíjról.

## Források:

- Választáskutatás – [valasztaskutatas.hu](http://valasztaskutatas.hu)
- Enyedi Zsolt (szerk.): [A népakarat dilemmái](#) – Budapest: DMKKA - Századvég, 2009.
- Majtényi László – Szabó Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? – Budapest: EK Int., 2009.
- Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére – Budapest: Rejtjel, 2008.
- Elections and referendums, political parties – [Council of Europe, Venice Commission](#)
- Országos népszavazások alkotmányos szabályai – [INFOSZOLG elemzés, 2011.](#)
- Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya – [Pro Publico Bono, 2013. 3.](#)

Készítette: Dr. Draskovich Edina  
Képviselői Információs Szolgálat  
E-mail: [infoszolg@parlament.hu](mailto:infoszolg@parlament.hu)



ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA KKI

Internet: [www.parlament.hu/infoszolg](http://www.parlament.hu/infoszolg)  
Intranet: [intra.parlament.hu/infoszolg/](http://intra.parlament.hu/infoszolg/)  
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486

Az információs jegyzet az országgyűlési képviselők tájékoztatása céljából készült.  
A dokumentum az összeállítás elkészültének időpontjában fennálló aktuális helyzetet mutatja be.  
Az információs jegyzet szerzői jogvédelem alatt áll.