

Löffler Tibor<sup>1</sup>

**Közjogi érvénytelenség és politikai érvényesség:  
Kísérlet a „politikai érvényesség” fogalmának értelmezésére politikai és jogpszichológiai  
kontextusban<sup>2</sup>**

Az Orbán-kormány kezdeményezésére 2016. október 2-án megtartott „kvóta népszavazás” a 41,32%-os részvétel miatt *érvénytelennek* bizonyult.<sup>3</sup> Mivel azonban az érvényesen szavazók elsőprő többsége, 98,36 %-a voksolt a kormány által támogatott opcióra, a kormány úgy döntött, hogy *politikai érvényt* szerez a győztes opciónak az *érvénytelenség ellenére*. Az érvénytelen népszavazáson győztes opció érvényesítésének politikájából állt elő a *közjogi érvénytelenség* és a *politikai érvényesség* politikai konfliktust gerjesztő ellentmondása. A két terminus politikaelméleti értelmezésével megragadhatóknak tartok sajátos, Magyarországon az 1989/90-es rendszerváltás óta bevett politikai stratégiákat, aminek viszont elméleti előfeltétele a közjogi érvényesség és érvénytelenség *politikai diskurzusokban* használatos *jogi* fogalmainak rekonstrukciója is a népszavazással összefüggésben.<sup>4</sup>

*I. A „közjogi érvénytelenség” a politikai diskurzusokban*

Az Alaptörvény vonatkozó passzusai nem nyújtanak egyértelmű támpontot a népszavazással kapcsolatos „közjogi érvényesség” értelmezéséhez: „Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”; „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

Az érvényesség kifejezése a népszavazáshoz és a szavazó polgárokhoz kapcsolódik (népszavazás érvényessége, érvényesen szavazó választópolgár), de a szöveg expressis verbis nem szól „közjogi” érvényességről. A népszavazás érvényessége inkább a jól ismert számszaki összefüggésre utal (a népszavazás akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott), bár az érvényesség implicite jogilag is tételeződik, amennyiben az, hogy egy leadott szavazat érvényességének megállapítása jogilag szabályozott, illetve a leadott szavazatok érvényessége jogilag vitatható. A leadott szavazatok érvényességének megállapítása (szavazatszámolás stb.) a jogilag illetékes fórumokon megfellebbezhető. Az „érvényesen szavazó” választópolgár szavazata értelemszerűen „érvényes szavazatnak” tűnik, de a szavazat érvényteleníthető, ha például jogosulatlanul szavazott. Ezek alapján a „népszavazás érvényessége” inkább tűnik egy olyan *procedurális (eljárás vagy eljárásjogi) érvényességnek*, amely sajátos kettősséget és oksági összefüggést takar: a jogilag érvényes (jogszerű, törvényes) eljárás eredményeképpen megszületett

<sup>1</sup> Docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék.

<sup>2</sup> A tanulmányt megalapozó kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

<sup>3</sup> A népszavazásra feltett kérdés: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

<sup>4</sup> Ezúton mondok köszönetet észrevételeiért Stumpf Péter Bencének, és a koncepcionális inspirációkért – posztumusz – Kovács László Imrének.

eredményt („döntést”) *jogilag érvényesnek nyilvánítják*, és ez a jogilag érvényesnek nyilvánított eredmény („döntés”) *kötelezi* az Országgyűlést.<sup>5</sup>

A népszavazáskor hatályos népszavazási törvény (2013. évi CCXXXVIII. törvény) kulcsfogalma az „érvényes aláírás”, de lehet olvasni a törvénytöredékben az aláírások érvényességének megállapításáról, érvényes szavazásról, érvényesen szavazó választópolgárokról, érvényes szavazat formájára vonatkozó tájékoztatásról, érvényes és eredményes népszavazásról. Továbbá arról, hogy a kezdeményezéshez szükséges választópolgárok számát a központi névjegyzéknek az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal történő ellátásának napján érvényes adatai alapján kell megállapítani, érvényesen szavazni csak egy válaszra lehet, és a levélben szavazás szavazólapja bélyegzőlenyomat nélkül érvényes. Az érvényesség jogi-procedurális értelmét itt a „jogorvoslat” és a „fellebbezés” aláírásgyűjtéssel, médiával és magával a népszavazással kapcsolatos „kifogás”-okra vonatkozó fogalmi, valamint az erősítik, hogy az akár a fellebbezésig eljutó kifogások jogi orvoslása a népszavazás jogi érvényességéhez járul hozzá.

A „közjogilag érvényes” nyilvános diskurzusokban elterjedt fogalmával inkább azt szokás kifejezni, hogy a népszavazás érvényes, mert a választásra jogosultak több mint fele *érvényesen szavazott*, és az érvényesség miatt az eredmény jogilag (közjogilag) köti az országgyűlést. Ugyanakkor a fogalommal a népszavazás folyamatának egyes stációi is leírhatók, aminek adott esetben megvan a maga politikai jelentősége. 2016. február 29-én a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) a 14/2016. számú határozatában hitelesítette a kormány által benyújtott országos népszavazási kezdeményezést, amellyel szemben a Kúriához lehetett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani. Május 3-án a Kúria a hitelesítő határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmeket a Knk.IV.37.222/2016/9 számú határozatában megalapozatlannak találta, és az NVB határozatát helybenhagyta. Május 10-én az Országgyűlés a 8/2016. (V. 10.) OGY határozatában elrendelte a népszavazást, de három indítványozó az Alkotmánybírósághoz (AB) fordult, hogy az állapítsa meg az Országgyűlés határozatának alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt. Június 22-én az AB a 12/2016. (VI. 22.) határozatában az Országgyűlés határozatát helybenhagyta, ami alapján július 5-én a köztársasági elnök a 233/2016. (VII. 5.) KE határozatában az országgyűlés által elrendelt népszavazást 2016. október 2. napjára kitűzte. Végül október 11-én az NVB a 150/2016. számú határozatában *hivatalosan megállapította*, hogy népszavazás „*érvénytelen volt*”: „A Nemzeti Választási Bizottság az eredmény megállapítása során – figyelemmel a népszavazási törvény<sup>6</sup> 78. §-ában foglaltakra – vizsgálta az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdésében foglalt *érvényességi feltételek* fennállását. Ennek keretében megállapította, hogy a szavazás napján a központi névjegyzékben szereplő, a népszavazáson részt venni jogosult választópolgárok száma 8 272 625 volt. Az érvényes szavazatok száma 3 418 387 volt”.

A „közjogi érvénytelenség” fogalmát azonban kevésbé ebben a közjogi értelemben használják a népszavazásról szóló nyilvános *politikai* diskurzusokban, noha az AB-hoz benyújtott indítványban *expressis verbis* az is szerepel, hogy az országgyűlési határozat elfogadásához vezető eljárás közjogi érvénytelenségben is szenved. Nem azért tekintik közjogilag érvénytelennek a népszavazást, mert a *hivatalos végeredmény jogilag kétségbe vonható* lenne a *jogilag érvénytelen szavazatok jogilag – jogellenes módon történő – érvényessé nyilvánítása* vagy egyéb *jogsértő eljárási hibák* miatt. A fogalom használata annyiban mégis érthető, amennyiben a népszavazás érvényesnek nyilvánítása *jogkövetkezésménnyel vagy joghatással járó közjogi aktus*: az Országgyűlésnek *kötelező* a népszavazásban feltett kérdésnek megfelelő törvény meghozatala.

<sup>5</sup> Az Alaptörvény szerint: „Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre *kötelező*”.

<sup>6</sup> 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

A köznapi-politikai szóhasználatra hatással van az, hogy a népszavazás „közjogi érvénytelensége” tudományosan alulteoretizált.<sup>7</sup> Abban közmegegyezés van, hogy egy (közjogilag) érvénytelen népszavazás (közjogilag) nem kötelezi az Országgyűlést, a (közjogi) érvénytelenségből nem keletkezik közjogi kötelelem az Országgyűlés számára, de az érvénytelen népszavazáson győztes opció politikai érvényesítésének *politikai* elutasítása kimondatlanul is arra alapozódik, hogy az érvénytelenségből a *nem cselekvés* politikai és morális kötelezettsége hárul az Országgyűlésre. Álláspontom szerint viszont a – politikailag bárhogyan is definiált – érvénytelenségből nem csak hogy nem vezethető le kötelezettség, hanem az érvénytelenség még *politikai szabad kezet* is ad az Országgyűlésnek, és a kettő együtt lehetővé teszi a „politikai érvényesség” és a „politikai érvényesítés” mindaddig politikai fogalmainak politikaelméleti megalapozását, amihez a „*nullum crimen sine lege*” analógiáját hívom segítségül.

## II. „*Nullum crimen sine lege*”

A *nullum crimen sine lege* (nincs bűncselekmény törvény nélkül) és a *nulla poena sine lege* (nincs büntetés törvény nélkül) jogelvei olyan jogi analogikus megközelítést engednek meg, amely igazolja, hogy *egy közjogilag érvénytelen népszavazás bármelyik opciójának az érvénytelenség ellenére politikai érvényt szerezhessen bármely kormányzat.*

Ahogy sem bűncselekmény, sem büntetés nem lehetséges törvény nélkül, mert törvény híján a törvény által definiálandó bűncselekménynek és büntetésnek *nincsenek meg az egzisztenciális előfeltételei*, úgy – legalábbis a jogi analógia szerint – *semminemű* kötelelem nem hárul a kormányzatra a népszavazás érvénytelensége miatt. Az érvénytelenség bárminemű közjogi kötelezettség egzisztenciális előfeltételének hiányát jelenti: egy érvénytelen népszavazás közjogilag olyan, mintha meg sem rendezték volna. Hasonló következtetés levonását engedi meg a jogszabályoknak vagy szerződéseknek az érvényessége vagy érvénytelensége is. Ha egy szerződés jogilag érvénytelen, akkor jogilag *semmis*, mintha *nem létezne*, mintha meg sem kötötték volna. Egy érvénytelen szerződés *nem köti* a szerződő feleket, ahogy egy érvénytelen vonatjegy sem a jegyvizsgálót. Az érvénytelenség miatt sem a szerződő felek egyikének, így az utasnak sem lehet olyan jogigénye, amit a másik félnek figyelembe *kell* venni vagy ki *kell* elégiteni. A közjogilag érvénytelen népszavazás tehát nem egyszerűen nem köti az Országgyűlést, hanem *közjogilag semmis: mintha meg sem rendezték volna*. Ha nem lenne közjogilag semmis, akkor az Országgyűlésre még hárítható lenne valamiféle *közjogi kötelezettség*, például a *nem cselekvés jogi kötelezettsége*: az érvénytelenség miatt az Országgyűlésnek *jogilag tilos* politikai érvényt szerezni a népszavazás bármelyik opciójának. Ebben az esetben azonban a politikai érvényesítés jogi tilalmát kodifikálni kell, a közjogi érvénytelenség ellenére történő politikai érvényesítést jogilag támadhatóvá kell tenni, és az Alkotmánybíróságnak biztosítani kell a jogot a közjogilag érvénytelen népszavazás politikai érvényesítése során megalkotott jogszabályok *megsemmisítéséhez*. (A megsemmisítés egyenértékű a semmisséggel, a nem létezéssel: a

---

<sup>7</sup> Stumpf István a jogalkotásra szűkítve, de általános érvénnyel állapítja meg: „A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos kutatások a tudományos érdeklődés mostoha gyerekeinek tekinthetők. Kevés olyan munka áll rendelkezésre, amely komplex, alkotmányjogi, *politológiai*, közigazgatás-tudományi megközelítést alkalmazva feldolgozza a jogalkotás alkotmányos ellenőrzésének témáját”. Stumpf István: Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya a közjogi érvénytelenség tükrében. Miskolci Jogi Szemle, 2020/1. különszám, 289. o. Lásd még: Karsai Dániel: Rekvium a közjogi érvénytelenségért. Fundamentum. 2013/1. szám, 84-89. o. Karsai az AB-nak a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos határozatait vizsgálja, középpontban azzal a kérdéssel, hogy ha egy jogszabály „közjogilag érvénytelen”, mert „a jogalkotási eljárás nem volt alkotmányos”, „a normaalkotás folyamata nem felel meg a jogállamiság követelményeinek”, akkor az érintett jogszabályból *érvényes kötelezettség nem fakadhat*”. (Sic!) Kiemelések tőlem – L. T.

megsemmisített törvény olyan, mintha nem is létezett volna, meg sem alkották volna.) Mindaddig viszont, amíg az ilyen jogszabályokat nem tekinthetjük *jogilag semmisnek*, mert hatályos jogszabályok nem tiltják megalkotásukat, és mert illetékes szervek jogilag nem nyilváníthatják semmisnek, nem várható el az Országgyűléstől, hogy törvényalkotással ne szerezzen érvényt a közjogilag érvénytelen népszavazás eredményének. A közjogi érvénytelenségből azonban nemcsak a nem cselekvés közjogi kötelezettsége nem következik: *a közjogilag érvénytelen és a közjogilag érvényes népszavazásnak nem lehet ugyanazon jogkövetkezménye*, mert különben elvész az érvényesség és az érvénytelenség közötti különbségtétel értelme.

Az Országgyűlés és a parlamenti többségen keresztül a mindenkori kormányzat azért kaphat *politikai szabad kezét*, mert a közjogi érvénytelenségből eredő közjogi semmisség megnyitja a kaput a politikai érdekek, akaratok és célok által determinált politikai cselekvők előtt a közjogi érvénytelenségnek a politikai érdekek, akaratok és célok szerinti értelmezésére, és az értelmezés szerinti politikai cselekvésre.<sup>8</sup> Emellett szól az Alkotmánybíróságnak a népszavazás eredményességével kapcsolatos érvelése is: „a népszavazáson való meg nem jelenés is a népakarat kifejeződése legalábbis abban a vonatkozásban, hogy a meg nem jelentek nem tartották szükségesnek a döntés jogának Országgyűléstől való elvonását”. (894/B/1990. AB határozat) Ha ez az érvelés helytálló, akkor az elégtelen megjelenés miatti érvénytelenség nem eliminálhatja az Országgyűlés jogát, hogy érvényt szerezzen az egyik, ráadásul győztes opciónak (=döntés), mely opció támogatottságában nem melleleg népakarat fejeződik ki.

### *III. Politikai érvényesség és politikai érvényesítés*

A népszavazás érvénytelenségének vagy érvényességének *politikai értelmet* ad a tény, hogy az „érvénytelen” és „érvényes” fogalmak a népszavazásra mint olyan *jogintézményre* vonatkoznak, amelynek *politikai funkciói* vannak: 1) az állampolgári politikai akaratok aggregálása, 2) érvényesség esetén az aggregált politikai akaratoknak a politikai törvényhozásba (parlament) közvetítése úgy, hogy 3) adott esetben a politikai törvényhozást politikai törvényalkotásra kötelezi. Ennek a folyamatnak az egyszerre jogi-közjogi és politikai jellege miatt az „érvénytelen” és „érvényes” fogalmak analitikusan felbonthatók a „közjogilag érvényes/érvénytelen” és a „politikailag érvényes/érvénytelen” fogalmaira. Az analitikus distinkció politikailag árnyalja a közjogilag érvényes népszavazás hatásait és következményeit: az, hogy a politikai törvényhozás (Országgyűlés) a törvényalkotással eleget tesz jogi kötelezettségének, egyben azt is jelenti, hogy *politikailag érvényt szerez* a népszavazásnak, a népszavazás eredményének, illetve a győztes opció mögött álló politikai akaratoknak.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Kovács László Imre egyik elemzési szempontja éppen az, hogy „a népszavazáson megnyilvánuló aktivitás nem függetleníthető attól a *politikai erőterétől*, amelyben arra sor kerül, vagyis a választói magatartást nem csak maga a feltett kérdés befolyásolja”. Kovács László Imre: Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. Szeged, 2015, 91. o. Kiemelés a szerzőtől.

<sup>9</sup> Kiszelly Zoltán politológus megközelítésében: „A népszavazás érvényességének van egy közjogi és egy politikai oldala. A balliberális ellenzék a közjogi álláspontot erőlteti, amely szerint a választásra jogosultak legalább felének (azaz legalább négyemillió embernek) részt kell vennie a voksoláson. Bojkott felhívásukkal ezt a közjogi érvényességet szeretnék megghiúsítani. Minden nagyobb politikai akciónak (mint pl. a népszavazásnak) van azonban egy politikai oldala is, amely jelzést, üzenetet küld a *politikai döntéshozók* felé. [https://mozgasterblog.hu/az\\_5\\_legnagyobb\\_hazugsag\\_a\\_kvotanepszavazas\\_ellen.html](https://mozgasterblog.hu/az_5_legnagyobb_hazugsag_a_kvotanepszavazas_ellen.html) Hónapokkal a népszavazás előtt azzal érvelt, hogy „Vona Gábor a népszavazás jogi érvényességére próbálja helyezni hangsúlyt, és az valóban igaz, hogy 4 millió embert nehéz elvinni szavazni. Van azonban a referendumnak politikai érvényessége is, a Fidesz és a kormány nyilván erre fókuszál”. <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/milliardokat-emeszt-fel-a-nepszavazas-3934760/>

2016-ban Gulyás Gergely, az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke még a népszavazás előtt egy spanyol lapnak azt nyilatkozta,<sup>10</sup> hogy *politikai értelemben* akkor is *érvényes lesz* a népszavazás, ha a részvételi arány nem haladja meg az 50 százalékot.<sup>11</sup> Közvetlenül a népszavazás után kijelentette, hogy a népszavazás *„politikailag érvényes”*: jogi értelemben nem köti az Országgyűlést az eredmény, de *politikai értelemben igen*.<sup>12</sup> Orbán Viktor miniszterelnök a népszavazás reggelén azt nyilatkozta a sajtónak, hogy: „Mindig jobb az érvényes, mint az érvénytelen népszavazás, de *a közjogi következmények beállnak mindenképpen*, hiszen azt vállaltuk, hogy a kérdésben foglalt jogi szabályozást, miszerint csak a magyar parlament dönthet arról, hogy kikkel akarnak a magyarok együtt élni, ezt a jogrendszer részévé fogjuk tenni. *Ezt akkor is megtesszük, ha érvényes, és akkor is, ha nem*. Egy feltétele van ennek, hogy több legyen a nem, mint az igen”.<sup>13</sup> Orbán Viktor az érvénytelenség ellenére bejelentette, alkotmánymódosítási javaslatot nyújt be a parlamentnek, mert “az emberek akaratát rögzíteni kell az alaptörvényben”. A parlamentben kijelentette: „Ez a döntés és ez a támogatás *kötelez* [...] *Közjogi értelemben a magyar népszavazás nem kötelezi a magyar országgyűlést a törvényalkotásra*. A kérdés az, *érvényt akarunk-e szerezni az emberek tegnapi döntésének*. Ha igen, akkor ezt megtehetjük. A Kereszténydemokrata Néppárt és a Fidesz azt tartja helyes, becsületes és szükséges lépésnek, hogy *adjunk közjogi súlyt az emberek egybehangzó akaratának*. Ezért kezdeményezem az alaptörvény módosítását a népszavazás *szellemében* [...] Az a kérdés, hogy [...] mi, magyar politikusok képesek vagyunk-e *az emberek döntésének érvényt szerezni az európai porondon is*”. Gulyás Gergely úgy érvelt, hogy „most, hogy a népszavazás eredménye világos és egyértelmű, *jogi értelemben kötelezettséget nem jelent az Országgyűlésre nézve, magyarul, az 50 százalék alatti részvétel miatt meghagyja a szabad döntés lehetőségét a képviselőknek*”.<sup>14</sup>

Ha főszabályként elfogadjuk, hogy egy közjogilag érvényes népszavazás eredményének politikai érvényt kell szerezni, a főszabályt erősítő kivétel az lehet, ha a politikai törvényhozás (Országgyűlés) nem tesz eleget a törvényalkotás jogi kötelezettségének, mert *nem tud* vagy *nem képes* eleget tenni annak, például politikai és/vagy kormányzati válság miatt, vagy *nem akar* eleget tenni, és politikailag *elszabotálja* a győztes opció mögött álló politikai akaratoknak a politikai érvényesítését. Az érvényes népszavazás eredményének esetleges, akár hipotetikus *politikai nem érvényesítése* külön is alátámasztja a „politikai érvényesség” és a „politikai érvényesítés” fogalmainak elméleti-analitikai érvényességét.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> A továbbiakban idézett politikai megszólalásokkal nem célom az, hogy a 2016-os népszavazást illetően politikai igazságot tegyek, és koncepciómból értelemszerűen következik az, hogy bármely – így hatalomváltás esetén egy új – kormányzó erőt jogosultnak tartok közjogilag érvénytelen népszavazás politikai érvényesítésére.

<sup>11</sup> Az eredetiben inkább politikai szempont, semmint „politika értelem” szerepelt: Para que el referéndum sea considerado válido es necesario que participe un 50% del electorado. Sin embargo, desde el punto de vista político también es válido si no supera esa cifra. Lásd: “Ninguna ley dice que los refugiados tengan derecho a elegir dónde vivir”. El País, 2016.10.01. [https://elpais.com/internacional/2016/10/01/actualidad/1475325704\\_475256.html](https://elpais.com/internacional/2016/10/01/actualidad/1475325704_475256.html).

<sup>12</sup> <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/a-nepszavazas-ervenytelen-orban-alkotmanymodositasra-keszul-3918809/>

<sup>13</sup> <https://444.hu/2016/10/02/orban-annak-is-lesz-kozjogi-kovetkezmenye-ha-ervenytelen-a-nepszavazas;> [https://mandiner.hu/cikk/20161002\\_orban\\_mindegy\\_hogy\\_ervenyes\\_lesz\\_e\\_a\\_szavazas](https://mandiner.hu/cikk/20161002_orban_mindegy_hogy_ervenyes_lesz_e_a_szavazas).

<sup>14</sup> Lásd az Országgyűlés 2016. október 3-i vitáját. Országgyűlési Napló, 2016. október 3. <https://www.parlament.hu/documents/10181/56618/ny161003/fdb974f8-35cf-4951-a2a9-959839431561>

<sup>15</sup> Kis János demokráciaelméleti kritikájában az Országgyűlést jogalkotásra kötelező és - ezért - végrehajtott szerepkörbe kényszerítő népszavazás alkotmányellenes, és a képviselői függetlenség elvébe ütközik, mert eredménye arra kötelezné a képviselőket, hogy meggyőződésük ellenére hozzanak meg egy törvényt. Kis János (2009): A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In Enyedi Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 74. o. Az én megközelítésemben a „politikai érvényesítés” ezen a ponton már nem alkotmányos-elvi, hanem gyakorlati politikai problémaként

Harrach Péter (KDNP) sajátos érvelése okán, miszerint alaptörvény-módosítás „mindenképpen megtörtént volna” (sic!), még akkor is, ha a népszavazáson az „ügynevezett érvényességi küszöb fölött is van a részvétel”, elméletileg számolnunk kell annak lehetőségével is, hogy a törvényalkotás nem vagy kétes módon tesz eleget jogi kötelezettségének. A kormánypárti képviselő kijelentése ugyanis megenged egy olyan értelmezést is, hogy a kormányoldal akkor is módosította volna az alkotmányt, ha az érvényes népszavazáson az ellenopció győzött volna...<sup>16</sup>

Egy *politikailag realista* megközelítésben azonban kérdéses, hogy ha a 2016-ban *érvényes népszavazáson szenvedett volna politikai vereséget* az Orbán-kormány és parlamenti többsége, akkor a kormánypártok *úgy tettek volna* eleget közjogi kötelezettségüknek, hogy közjogi formába öntik azt, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését. Mivel ebben az esetben *két politikai akarat*, a győztes opció mögött álló politikai akarat és a vesztes opció mögött álló kormányzat politikai akarata ütközött volna meg, a kormányoldal valószínűleg *nem alkotott volna törvényt* arról, hogy az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa az EU nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését. És az sem valószínű, hogy a két politikai akarat közötti antagonisztikus ellentét miatt a kormány lemondott volna. A kormányoldalnak vagy a népszavazási eredmény politikai érvényesítésének *nagy politikai kockázattal járó elszabotálását* kellett volna választania, vagy azt, hogy – akár igen szűk *politikai mozgásteret* biztosítva magának – *úgy* tehessen eleget pro forma a politikai érvényesítés közjogi kötelezettségének, hogy politikai ellenakarata a lehető legnagyobb mértékben érvényesüljön vagy minimálisan sérüljön, és mindösszesen az így óhatatlanul kialakuló politikai konfliktusban vállalható mértékű (lehető legkevesebb) politikai veszteséget szenvedjen.

Az érvényes és kötelezettséget teremtő népszavazás – itt csak hipotetikusan felvillantott – politikai nem érvényesítése *politikai döntés*, amit *pragmatikusan* a politikai mozgásterekre, feltételekre, lehetőségekre, alkalmakra, esélyekre és igazolási kényszerekre tekintettel hoznak vagy nem hoznak meg az előnyök és hátrányok (veszteségek) haszonelvű kalkulációja alapján.

Ha a kormányoldal a győztes ellenopció politikai érvényesítésének azt a stratégiáját választja, hogy *valamilyen* tartalommal megalkot egy törvényt, de a tartalmat úgy határozza meg, hogy az ne ütközzön vagy legalábbis politikailag kezelhető módon ütközzön saját politikai akaratával, akkor a politikai ellenzék okkal támadhatja, hogy az *nem tükrözi* az érvényes népszavazás többségi akaratát. A „közjogi érvényesítés” és a „politikai érvényesítés” egy olyan ellentmondása alakulna ki, amely a „politikai érvényesítés” fogalmának nagyon sajátos értelmet adna: a törvényalkotó kormánytöbbség valójában *politikailag érvénytelenítette* a népszavazás eredményét.

2016-ban a kormányoldal *politikai döntést* hozott az érvénytelen népszavazáson győztes opció érvényesítéséről, és a *politikai érvényesítés politikáját* választotta, ami forrása volt a közjogi érvénytelenség és a politikai érvényesség (érvényesítés) ellentmondása miatti politikai konfliktusnak. A parlamenti ellenzék alapállása politikailag egyértelmű volt. A népszavazás érvénytelenségét a kormány és személy szerint Orbán Viktor *politikai vereségének* tekintették. Abból, hogy a vitában az érvénytelenség ultima ratio volt, és követelték a kormányfő lemondását, az a következtetés volt levonható, hogy Orbán Viktornak *kötelessége* tiszteletben tartani az érvénytelen népszavazás eredményét: *nem szerezhet (politikai) érvényt egy érvénytelen népszavazás győztes opciójának*.

Míg tehát a kormányoldal stratégiája az volt, hogy úgy szerezzenek politikai érvényt az érvénytelen népszavazáson győztes opciónak, *mintha érvényes* népszavazáson *győztek*

---

merül fel: milyen politikai mozgástere lehet a képviselőknek ebben a kényszerhelyzetben?

<sup>16</sup> Országgyűlési Napló, 2016. október 3.

volna, az ellenzék azt várta el a kormányfőtől, hogy tegyen úgy, *mintha* érvényes népszavazáson szenvedett volna *vereséget*, és *ne tegyen semmit*. Az ellenzék tehát egy olyan értelmű *politikai nem cselekvést* vezetett le az érvénytelenségből, amely kizár bármilyen politikai érvényesítést vagy politikai érvényességet.

#### *IV. A politikai érvénytelenítés ellenzéki stratégiája*

Az érvénytelenség és az – abból levezetett – politikai nem cselekvés összekapcsolásnak politikailag logikus eredménye volt az, hogy az ellenzék nagyobb része a népszavazás *bojkottja* mellett döntött.<sup>17</sup>

A bojkott – függetlenül az igazolhatóságától – tisztán *politikai manőver*, amelynek nyílt vagy burkolt *politikai célja* volt közjogilag *érvénytelenné tenni* a népszavazás *eredményét*.<sup>18</sup> Nem a népszavazást magát, mert azt a Kúriához és az Alkotmánybírósághoz benyújtott panaszokkal már megkísérelték. Az ellenzék egy része nem maradt politikailag passzív, érdektelen vagy motiválatlan a részvételben, hanem nyíltan szólított fel *bojkottra* vagy *érvénytelen szavazásra*, amit *nem jogi, hanem politikai érvekkel* igazoltak.

A bojkott és az érvénytelen szavazás politikai stratégiája a *politikai érvénytelenítés* fogalmával értelmezhető. Nem azt mondták, hogy az állampolgárok azért ne vegyenek részt a népszavazáson, mert továbbra is az a meggyőződésük, hogy a népszavazás maga közjogilag érvénytelen, ezért nem is helyezték kilátásba azt, hogy nem fogadják el (illegitimnek tartják) az – ezek szerint – illegitim népszavazás eredményét. A népszavazás procedurális-eljárásjogi

---

<sup>17</sup> A bojkottnak az 1989/90-es rendszerváltás óta gyakorolt stratégiája még nincs kellőképpen feldolgozva. A kevés idevágó szakirodalomhoz lásd Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. MTA LAW WORKING PAPERS, 2014/1. szám. 1-30. o. Kovács László Imre: Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. Szeged, 2015. Az Eötvös Károly Intézet inkább normatív alapon, egy politikai állásfoglalás részeként nyúlt a bojkott témájához. Eötvös Károly Intézet: Üzenjük Magyarországnak. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/13067.pdf> A nyílt bojkott politikáját először az MDF alkalmazta az 1989-es „négyigenes” népszavazás során. Kiss Gy. Csaba: A négyigenes népszavazás 1989-ben. Hírel, 2020. február. Az MDF a 2008-as „szociális népszavazást” is bojkottálta.

<sup>18</sup> A Velencei Bizottság ellenzi a részvételi és eredményességi küszöbök alkalmazását, mert ezáltal *a tartózkodókat azonosítják a „nem” szavazatokkal*, és a kampány racionálisa irányulhat a részvételtől tartózkodásra, viszont általános demokratikus szabályokkal nem harmonizál az, ha az állampolgárokat arra buzdítják, hogy ne éljenek választójogukkal. És *veszélyes a demokráciára* az, ha az egyik álláspont győz, de mégsem érhetik el céljukat. Paczolay Péter (2016): A Velencei Bizottság népszavazások helyes gyakorlatáról szóló kódexe és az ezzel kapcsolatos tapasztalatok. In Gáva Krisztián és Téglási András (szerk.): A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, Budapest, Budapest, 2016. A politikai ellenakarattól születő bojkott olvasható ki Komáromi László tanulmányából. A részvételi küszöb ellen felvethető az, hogy „a nem szavazókat és a nemmel szavazókat azonos platformra helyezi, s lehetővé teszi, hogy egy akár kis ellenzői csoport, tartózkodva a szavazástól, *megakadályozza az érvényes népszavazást és ezáltal a túlnyomó többség akaratának érvényesülését*” például úgy, hogy "50%-os részvételi küszöb esetén, ha a szavazásra jogosultak 48%-a támogatja a javaslatot, 5%-a ellenzi, 47%-a pedig tartózkodni kíván a szavazástól, az 5%-nyi ellenző otthon maradásával meg tudja hiúsítani az érvényes népszavazást, bár a szavazni szándékozók túlnyomó része támogatta a javaslatot. Ez a lehetőség pedig teret nyit a részvételtől lebeszélni akaró, alapvetően *antidemokratikus* kampányok számára.” Komáromi: id. mű, 19. o. (Kiemelés tölem – L.T.) Claus Offe a Brexit-népszavazás ellen foglalt állást abból a megfontolásból is, hogy az egy vezető politikus (David Cameron) opportunisták kalkulációja volt fenntartani hatalmát pártja és országa felett (sic!), és hajlik arra, hogy a kollektív döntés értelmének megmentése érdekében a népszavazás részvételi küszöbét 75%-ban állapítsák meg, de elismeri: egy ilyen megoldás lehetőséget nyújtott volna a maradáspártiaknak, hogy egy tartózkodási kampánnyal *szabotálják* (sic!) a népszavazást. Offe, Claus: Referendum vs. Institutionalized Deliberation: What Democratic Theorists Can Learn from the 2016 Brexit Decision. Daedalus, Vol. 146, No. 3, 2017. p. 20

értelemben vett közjogi érvényességének elfogadása után a népszavazás eredményét is közjogilag érvényesnek (legitimnek) fogadták el, mert az érvényes eredmény a joghatásával együtt, a népszavazás érvénytelenné válásával, *jobban megfelelt politikai érdekeiknek*, mint a népszavazás egészének és eredményének jogi értelemben illegitimmé nyilvánítása. Az illegitimmé nyilvánítás értelmetlenné és ezért lényegtelené tette volna az érvényesség kérdését, hiszen politikailag semmi haszna nem lett volna annak felvetése, hogy egy illegitim népszavazás illegitim eredménye érvénytelenné teszi-e az eleve illegitimitása miatt bojkottált népszavazást. Az ellenzék tehát a népszavazás közjogi érvénytelenítésének frontján elszenvedett vereség után már a népszavazás eredményének közjogi érvényességében volt *politikailag érdekelt*: 1) a végeredmény legyen közjogilag érvényes abban az értelemben, hogy a NVB állapítson meg egy jogilag érvényes, de egyben az ellenzék által is jogilag érvényesnek elfogadható végeredményt; 2) magát a népszavazást az ellenzék által jogilag érvényesnek elfogadott végeredmény miatt nyilvánítsák érvénytelennek.

A népszavazás közjogi érvényességében való politikailag érdekeltségnek azonban értelemszerűen volt egy *politikailag racionális* határa az ellenzék számára: politikailag addig jó a népszavazás, amíg az érvényes szavazatok aránya nem éri el az érvényességi küszöböt. Ezért volt az, hogy a részvételre és – az érvényes szavazatok arányát növelő – igen szavazatra buzdító Magyar Liberális pártot (MLP) nagyon kemény támadások és vádak érték az álláspontja miatt. Az érvényes „igen” szavazatok száma 56 163, míg az érvénytelen szavazatoké 224 668 volt. Mivel az utóbbiak döntő többsége tudatosan érvénytelen szavazatot adott, érdemes az ellenzéki bojkottstratégiát aszerint is értékelni, hogy mi lett volna, ha nem bojkottra, hanem egységesen részvételre, de érvénytelen szavazásra szólították volna fel az állampolgárokat. Ebben az esetben a 3 362 224 érvényes „nem” szavazatot és az 56 163 érvényes „igen” szavazatot kellett volna ellensúlyozni 3 418 388 érvénytelen szavazattal. A kifejezetten *politikai* kérdés ezért az, hogy az MLP nélküli ellenzék a Jobbikot is beleértve képes lett-e volna közel három és fél millió állampolgár *politikai mozgósítására*. De ha tekintettel vagyunk a Jobbikra, amely párt a népszavazási kérdésben foglaltak elutasításában egyetértett a kormánnyal, csak a népszavazással nem, ezért effektíve a passzivitást választotta, és a bojkottból sem vette ki részét tevőlegesen, akkor az ellenzék egy még szűkebb körére hárult volna az így politikailag szinte kivitelezhetetlennek tűnő politikai feladat: több millió ember mobilizálása, hogy érvénytelen szavazatot adjon le.

Az ellenzék nagyobb része tehát a saját jól felfogott politika érdeke szerint kifejezetten racionális *politikai döntést* hozott a politikai bojkottról, a politikai passzivitásról, az állampolgárok politikai demotiválásáról és demobilizálásáról, mindösszesen pedig: a *politikai érvénytelenítés* stratégiájáról. Ennek fényében viszont a kormányfőnek a morális kötelessége már az lett volna, hogy az érvénytelenség miatt politikai nem cselekvéssel fejezze ki, hogy tiszteletben tartja a *politikailag tudatosan érvénytelené tett* népszavazás eredményét. A nyílt bojkott miatt viszont a kormányoldal – szintén a politikai játszma részeként – különösebb skrupulus nélkül teríthette ki kártyáját már a népszavazás előtt: politikai érvényt szereznek az érvénytelen népszavazási eredménynek.

Az érvénytelenség miatti politikai nem cselekvésben kifejeződő kötelesség feltételezni engedi, hogy *bármilyen* eredmény születik is egy népszavazáson, az *valamilyen* kötelességet mindenképp ró a népszavazást kezdeményező kormányzatra: morálist és/vagy politikait és/vagy közjogit. Az, hogy egy érvényes népszavazás eredménye az érvényesség miatt közjogi és morális kötelezettséget ró a kormányzatra, magától értetődő, mert ha a vonatkozó jogszabályok eleve kötelezővé teszik a politikai cselekvést, a kormányzatnak morális kötelessége is betartani az őt kötelező jogszabályokat. Az érvénytelenség esetében azonban nem ilyen egyértelmű a helyzet, mert – mint láttuk – *jogszabály nem rendelkezik arról, hogy érvénytelenség esetén mi a teendője* a népszavazást kezdeményező kormányzatnak, ezért *jogszabályból levezethető vagy arra visszavezethető* morális kötelességről nem lehet beszélni.



A nem cselekvés jogi köteletségének hiánya miatt az, hogy a kormányzatnak morális kötelessége lenne az érvénytelenség miatt nem cselekedni, *tisztán politikai elvárás*, aminek nem mond ellent az, hogy a kormányfő politikai és morális köteletségének tekintette azt, hogy a győztes opciónak az érvénytelenség ellenére is érvényt szerezzen. Ez ugyanis egy *szabad politikai döntés*en alapuló *egyoldalú politikai kötelezettségvállalás* volt,<sup>19</sup> aminek viszont a *politikai erőterben* megvan a maga *politikai kockázata*. Ha nem szabad kötelezettségvállalás lenne, akkor – az érvénytelenség miatti politikai nem cselekvésben kifejeződő *kötelesség* elve alapján – morálisan megkövetelhető lenne a kormányzattól, hogy szerezzen érvényt egy *érvénytelen* népszavazás győztes opciójának akkor is, ha azt történetesen nem támogatta! Ha 2016-ban az érvénytelen népszavazáson a kormány által nem, csak az MLP által támogatott opció győzött volna, az ellenzék és a kritikusok valószínűleg szintúgy elvárták volna, hogy a kormány tartsa tiszteletben a népszavazás eredményét, de nagy valószínűséggel kevésbé vagy egyáltalán *nem az érvénytelenség* miatt, hanem azért, mert a kormány által nem támogatott opció *vereséget* szenvedett.

Az érvénytelenségből levezetett nem cselekvés köteletségének elvét erodálja az is, ha a népszavazásról távolmaradó állampolgárokat úgy állítják be, mint akik *távolmaradásukkal mondanak nemet* magának a népszavazásnak. Mintha 2016-ban mindegyik távolmaradó tudatosan bojkottálta volna a népszavazást.<sup>20</sup> Ez azonban csak a hivatalos eredmény *politikai* értékelése és értelmezése, amely ráadásul egy sajátos *politikai értelmezési keretbe* helyezi az érvénytelenséget. Ha a népszavazásról távolmaradó állampolgárokról nemcsak gondoljuk, hanem nyilvános diskurzusokban állítjuk is, hogy távolmaradásukkal magának a népszavazásnak mondtak nemet,<sup>21</sup> akaratlanul is elimináljuk a számadatokkal precízen definiálható érvényességi küszöb és az érvényesség jelentőségét: a népszavazás *politikailag érvénytelenné* nyilvánítható, és ezáltal az eredmény közjogi érvényessége kikezdhető akkor is, ha a kormányoldal által támogatott opció történetesen egy érvényes népszavazáson kap többséget. Minél kisebb arányban lépik át az érvényességi küszöböt (pl. 50,01%) és kap többséget (pl. 50,01%) a győztes opció, annál inkább lehet a győztes opció ellenében önkényesen és pszichológiailag is hatásosan értelmezni a távolmaradók számát és arányát. A pszichológiai hatás annál inkább veszít erejéből, minél nagyobb arányban lépik át az érvényességi küszöböt és kap többséget a győztes opció.

#### *V. A politikai érvénytelenítés statisztikai igazolása és lélektani határa*

A politikai cselekvés számokkal és számarányokkal történő statisztikai igazolása nemcsak a politikai érvénytelenítés (ellenzéki), hanem a politikai érvényesítés (kormányzati) eszköze is lehet. Az érvénytelenség ténye és az abból levezetett politikai vereség ellenzéki érve *igazolási kényszer*, az *igazolás politikai kényszere* alá helyezte a kormányzatot, amit annak egy haszonelvű politikai kalkulációval (nyereség vs veszteség) kellett kezelnie. A kalkulálható politikai veszteség annál nagyobb, minél kevésbé lehet igazoló érvéssel és más politikai eszközökkel politikai támogatást generálni a politikai érvényesítés mögé. A korábbi választások és népszavazások, s különösen az EU-csatlakozásról népszavazás *számszaki*

<sup>19</sup> Lásd ehhez a 10. végjegyzetben írottakat.

<sup>20</sup> A parlamenti vitában Tóth Bertalan (MSZP) úgy interpretálta az adatokat, hogy „az eredmény 5:3 [...] Győzött a józan többség [...] 5 millió ember tegnap nemet mondott a Fidesz és a Jobbik politikájára”. Vona Gábor viszont azt állította, hogy „a társadalom 80-90 százaléka elutasítja a kvótát”, de többségük a távolmaradással azt üzenté Orbán Viktornak, hogy elege van a politikájából. Országgyűlési Napló, 2016. október 3.

<sup>21</sup> Mint láttuk, a távolmaradásnak a már idézett 894/B/1990. AB határozatból levezethető értelmezése ellentétes ezzel a – politikai szférában politikailag legitim - politikai értelmezéssel. Az AB határozatára alapozódó alkotmánytani megközelítéshez lásd még: Petrétei József – Tilk Péter: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014.

*eredményeivel* való összehasonlítás pontosan ezt szolgálta, és nem is eredménytelenül, mert a számok szinte „magukért beszéltek”, amire az ellenzéknek nem volt érdemi – a statisztikai igazolást hatástalanító – válasza. Talán azért, mert úgy kalkuláltak, hogy saját politikai veszteségük nagyobb lesz, ha a kormányzat statisztikai igazolásának hatástalanítása céljából belemennek a korábbi népszavazások és választások eredményeinek aktualizált politikai újraértelmezésébe.

A politikai érvényesítés kormányzati politikáját akaratlanul is visszaigazolta Vona Gábor (Jobbik) ellenzéki helyzetértékelése: „Ennek a népszavazásnak egyedül egy érdemi és valós tétje volt, hogy érvényes lesz-e jogilag, vagy nem lesz érvényes, hogy a társadalmi akarat mögé *oda tudunk-e tenni* egy érvényes népszavazást, vagy nem tudunk. Ez nem sikerült, nem sikerült odatenni”.

A népszavazáson kinyilvánított társadalmi akarat valójában politikai akarat, a társadalom, az állampolgárok vélt vagy valós, és egyben *politikailag értelmezhető* politikai akarata. Orbán Viktornak az érvénytelen népszavazás utáni taktikája éppen ezért lehetett az, hogy olyan társadalmi-politikai akaratot „találjon” az érvénytelen népszavazás vesztes opciója mögött, amely *hatástalanítja* az érvénytelenségre apelláló *nem jogi, hanem politikai ellenérveket*, köztük a népszavazásról távolmaradókra hivatkozásokat. Ez a „megtalálás” a számszaki eredmény tényeken alapuló, egyben népszavazás- és választástörténeti kontextusba helyezett interpretációja volt: „Amikor az Európai Unióba lépésről döntöttünk, akkor 3 millió 50 ezer ember szavazata elég volt a belépéshez; most 3 millió 300 ezer ember mondott nemet, vagyis akkor most jó néhány ezerrel több ember szavazata elegendő kell hogy legyen, hogy eldöntse a migránskvóta kérdését [...] 3 millió 300 ezer ember egyetértett a Fidesz és a Kereszténydemokrata Néppárt megoldási javaslatával. A magyar demokrácia történetében, ideértve a parlamenti választásokat is, 1990 óta még soha egyetlen párt vagy pártszövetség sem kapott ilyen mértékű támogatást. Egymillióval több magyar választópolgár szavazott a kormány álláspontjának bizalmat, mint ahányan 2014-ben ismét felhatalmaztak bennünket a kormányzásra”. Rétvári Bence (KDNP) megközelítésében: „[...] 3 millió 300 ezren állnak ki a kormányzat ezen törekvése mellett. Ez olyasfajta legitimáció, olyasfajta támogatottság, amit az MSZP még fénykorában, 1994 körén sem élhetett meg”.<sup>22</sup> Csakhogy 1994-ben az MSZP 1 689 081 szavazatot kapott, viszont 2002-ben 2 277 732-t, 2006-ban pedig 2 336 705-öt. A statisztikai csapda adott volt: ha az MSZP korrigálná a „fénykorának” választói támogatottságát, az még mindig messze elmaradna a kvótanépszavazás győztes opciójának támogatottságától.

A politikai érvényesítés statisztikai igazolásának megértéséhez érdemes áttekintenünk azt, hogy 1989 óta hogyan alakult a győztes népszavazási opciók támogatottsága az érvényesség tükrében.

---

<sup>22</sup> Országgyűlési Napló, 2016. október 3.

_észvételi arány és érvényesség	Győztes opciót támogató szavazatok száma	%	
1989: Négyigenes népszavazás	58,4% érvényes	2 145 023 [A köztársasági elnök megválasztásának ideje]	50,07%
		4 088 383	95,14%
		4 054 977	94,93%
		4 101 413	95,37%
1990 A köztársasági elnök megválasztásának módja	14,01% érvénytelen	926 823	85,90%
1997 NATO-csatlakozás	49,24% érvényes	3 344 131	85,33%
2003 EU-csatlakozás	45,62% érvényes	3 056 027	83,76%
2004 A kórházak privatizációjáról és a „kettős állampolgárságról”	37,49% érvénytelen	1 922 680	65,01%
		1 521 271	51,57%
2008 „Szociális” népszavazás	50,51% érvényes	3 309 616	82,22
		3 385 981	84,08%
		3 321 313	82,42%
2016: „Kvóta” népszavazás	44,08 % érvénytelen	3 362 224	98,36%

A statisztikai igazolhatóságnak azonban *politikai pszichológiai határai* vannak: egyáltalán nem mindegy a népszavazáson elszenvedett és a részvételi arányban megragadható politikai vereségnek, valamint a győztes opció támogatottságának a *mértéke*. Az 1989-es négyigenes népszavazás kérdése (Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?), annyira megosztotta az állampolgárokat, hogy a győztes opció (50,07%) csak 6 404 szavazattal kapott többet, mint a vesztes (49,93%), és a győztes opciót támogató politikai erők olyannyira nem tudták diadalként megélni győzelmüket, hogy kénytelenek voltak nem kizárni az elvi lehetőségét annak, hogy a későbbiekben, a győztes opció politikai érvényesítése során tekintettel lesznek a vesztesek politikai igényeire.

A győztes opció támogatottságának *mértéke* valamilyen mértékig ellensúlyozhatja az elégtelen arányú részvételt. A politikai érvényesítés szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy 44,08%-os részvétel mellett a győztes opció 98,36%-os támogatottságot kap, ahogy 2016-ban történt, esetleg 83,76%-os vagy 85,33%-os támogatást, mint 2003-ban és 1997-ben, vagy csak 50,07%-ot, mint 1989-ben.

Orbán Viktor 2016-ban szembeállíthatta az általa támogatott opció 3 362 224 szavazóját az EU-csatlakozást támogató 3 056 027 szavazóval. Az EU-csatlakozásával megegyező arányú, 83,76%-os támogatottság mellett azonban már csak 2 863 241 érvényes szavazatra hivatkozhatott volna, ami 192 786-tal *kevesebb* az EU-csatlakozást támogatók számánál. Csak százalékban kifejezve a különbség nem tűnhet nagynak, hiszen egy 83,76%-os győzelem is elsöprő erejű, de abszolút számokban kifejezve – ha ragaszkodunk a 2003-as népszavazáshoz mint referencia ponthoz – már jóval a *lélektani határ alatt* van, és ezért *kifinomultabb igazolást* igényelt volna a politikai érvényesítés során. A 2004-es, kórházprivatizációs törvény visszavonásáról szóló népszavazási kérdésnek a 65,01%-os támogatottsága is magabiztos győzelmet sugall, de ez az arány 2016-ban csak 2 222 293 szavazatot biztosított volna, és a politikai érvényesítés igazolásának már radikálisan más módszereit követelte volna. A 65,01%-os győzelemre is lehetett volna hivatkozni, de a tényleges támogatottság messze alatta lett volna a NATO- és az EU népszavazás eredményének, amik szinte tálcán kínálták volna magukat a politikai ellenzék számára. Egy 51,57%-os vagy 50,07%-os támogatottságú opció (lásd az 1989-es, köztársasági elnök megválasztásáról szóló, és a 2004-es, kettős állampolgárságról szóló népszavazási kérdéseket) politikai érvényesítésének *igen nagy politikai kockázata* lett volna a számszaki győzelem ellenére és nagyon alacsony szavazói támogatottság (1 762 862 és 1 711 586 szavazat) miatt. Akkora, hogy a kormányfő vagy lemondott volna a politikai érvényesítés stratégiájáról, vagy ha nem, a politikai érvényesítés igazolásának egy rendkívül kétséges hatékonyságú és kimenetelű megoldását kellett volna kidolgoznia. A politikai érvényesítés kockázatos felvállalásának alternatíváját mégsem zárhatjuk ki, mert 2004-ben a honosítási törvényről („kettős állampolgárságról”) szóló érvénytelen népszavazáson elért minimális (51,57%-os) győzelmet bár ellenzékiből, de szintúgy győzelemként kommunikálta Orbán Viktor. Ezért azt sem zárhatjuk ki, hogy amennyiben 2004-ben ő a kormányfő, akkor – szűk másfél évvel a választások előtt – az eredmények ellenére belevág a politikai érvényesítésbe, a honosítási törvény módosításába, ami viszont a *társadalomlélektani* forrásokból is táplálkozó *politikai klíma* aktív alakítását igényelte volna. Itt külön is kell hangsúlyoznom, hogy a kifejezetten jogpszichológiai elemzéseknek nem csak azért van létjogosultsága, mert a politikai érvényesítés igazolásának – a részvétel és a támogató igenek arányától függő – lélektani határa van, hanem abban is, hogy *szubjektív jogtudatuk* miképpen determinálja az állampolgárokat annak *lelki feldolgozására*, hogy a kormányzat érvénytelen népszavazásnak szerez politikai érvényt, ha úgy gondolják, hogy ehhez *nincs joga* a kormányzatnak.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> A jogpszichológiai irodalomból lásd főleg: Pósch Krisztián: A jog és a pszichológia viszonyának nemzetközi szakirodalma. In Hunyadi György – Berkics Mihály (szerk.): A jog szociálpszichológiája, a hiányzó láncszem.

A politikai érvényesítés lélektani határait és vele a politikai kockázatokat végig lehet gondolni úgy is, hogy a 98,36%-os támogatottság *politikai értékét* és ezzel együtt az ellenzéki politikai bojkott súlyát és hatékonyságát 44,08%-osnál alacsonyabb részvétel mellett becsüljük meg. A két, „számmisztikailag” biztos támpont a 2003-as népszavazás 37,49%-os és az 1990-es népszavazás 14,01%-os részvételi aránya. 2016-ban a 98,36%-os elsőprő győzelem mögött 37,49%-os részvétel mellett 3 050 544, míg 14,01%-os részvétel mellett 1 139 986 szavazat állt volna. A 3 050 544 szavazat alulról súrolja az uniós csatlakozást támogató 3 056 027 szavazatot, ezért a politikai érvényesítés még igazolható lett volna az uniós népszavazás eredményével. A 37,49%-os részvétel viszont egy mélyebb, 40%-os lélektani határ alatti van, ami lelkiileg jóval nehezebbé tette volna az igazoló kommunikáció befogadását. A 14,01%-os részvétel melletti 1 139 986 szavazat már feltételezni enged egy olyan mélylélektani határt, amikor már az elkötelezett és biztos kormánypárti szavazók is immunisak a győzelmi kommunikációra, ezért feltételeznünk kell a statisztikai igazolásnak is egy olyan – számok és százalékok diktálta – lélektani határát is, ami alatt már a maga a kormányzat nem meri felvállalni a politikai érvényesítés stratégiáját.<sup>24</sup>

Végül érdemes felvázolni, de már a számok alapján, hogy mi lett volna, ha 2016-ban a nem jobboldali ellenzék<sup>25</sup> egységesen részvételre, de egyben érvénytelen szavazásra szólított volna fel. 2014-ben az Összefogás lista és az LMP listája durván másfél millió szavazatot kapott, ebből kiindulva 2016-ban a 224 668 érvénytelen szavazat helyett talán nem túlzás egymillió érvénytelen szavazattal számolnunk úgy, hogy feltételezzük, hogy a részvételre, de egyben érvénytelen szavazásra felszólítás hatására 775 332-vel több állampolgár vesz részt a szavazásban, ezért a részvételi arány ennek megfelelően nő meg: 44,08% (3 643 055 fő) helyett 53,4% (4 418 387 fő). Mivel az érvénytelen szavazatok nem befolyásolják a győzelem mértékét (a 98,36% az érvényes szavazatok 98,36%-át jelenti), Orbán Viktornak az 53,4%-os részvétel mellett 98,36%-os győzelmet aratni felért volna egy totális győzelemmel. Az érvénytelen szavazatok győzelméhez és a kormány által támogatott opció vereségéhez minimálisan 3 362 225 érvénytelen szavazatra lett volna szükség, ami 81,96%-os részvételt követelt volna meg. Ez alapján 3 137 557 új szavazót kellett volna mozgósítania a nem jobboldali pártoknak, ami a 2014-es választás fényében lehetetlen vállalkozás lett volna. A bojkott választása ezért racionális döntés volt ugyan, de önmagában elégtelen. Ahhoz, hogy kicsavarhassák az érvénytelen népszavazási eredmény politikai érvényesítésének fegyverét a kormányfő kezéből, azt is el kellett volna érniük, hogy a távolmaradás a lehető legnagyobb arányú legyen, hogy *lelkileg sokkolja* a kormányzatot és a kormánypárti szavazókat, és eltántorítsa a kormányzatot attól, hogy az alacsony részvétel miatti érvénytelenség ellenére a politikai érvényesítés politikáját válassa. Az ellenzék azonban mintha előzetesen megelégedett volna azzal, hogy a népszavazás érvénytelen lesz, és nem szentelt kellő figyelmet a távolmaradás mértékének. Talán azért, mert nem tanult abból, hogy Orbán Viktor a 2004-ben érvénytelenség miatt elvesztett népszavazást is hatásosan tudta győzelemként kommunikálni a 40%-os lélektani határ alatti részvételi arány ellenére.

---

ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 28-36. o. Visontai-Szabó Katalin: A jog és a pszichológia összekapcsolódása: úton egy új tudományág kialakulása felé. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. Szeged, 2017, 291-302. o.

<sup>24</sup> Juhász Attila politikai elemző (Political Capital) úgy látta, hogy belpolitikailag legfeljebb csak akkor jár sok veszéllyel a népszavazás a Fidesz számára, „ha nagyon alacsony lenne a részvétel, mondjuk alig 1,5 millióan szavaznának”. Magyar Nemzet, 2016.09.12.

<sup>25</sup> A Jobbikot figyelmen kívül hagyom, mert bár a párt passzív volt a népszavazási kampány során, nem szólított fel sem bojkottra, sem érvénytelen szavazásra.

## VI. A politikai akarat elsődlegessége és a politikai érvényesség

Az érvényes népszavazás után megalkotandó törvény győztes opció szerinti tartalmi kidolgozása *politikai tevékenység*. A törvény „*politikai tartalommal*” kitöltése maga is annál inkább tekinthető politikai érvényesítésnek, minél kevésbé egyértelmű a népszavazásra feltett kérdés, és minél bonyolultabb *politikai feladat* érvényt szerezni a népakaratnak. A népszavazás eredményének „végrehajtása” során meghozott döntésben, a megalkotott törvényben a törvényhozónak, *a parlamenti többségnek és a kormánynak a politikai akarata és a népakarat politikai közös nevezőre kerül* úgy, hogy a törvényhozó a maga akarata, „szája íze” szerint önti jogi formába a népakaratot.<sup>26</sup> Az, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhatta nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését, megoldható *politikai alternatívák* révén is. A törvényhozó akarata dönti el, hogy a „hozzájárulásról” szóló törvényt abszolút, kétharmados vagy négyötös többséget igénylő szavazással fogadják-e el; a „hozzájárulás” alkotmánymódosítással valósuljon-e meg; olyan törvényt alkotnak-e, amely a szó szoros értelemben vett „kötelező betelepítésre” vonatkozik, vagy olyat, amely csak részben vonatkozik arra. De a „politikai érvényesítés” mint politikai akaratérvényesítés fogalmába még az is beleférhet, hogy az Országgyűlés politikai megfontolásból *nem a népszavazásra feltett kérdésnek megfelelően*, nem azzal összhangban, ezért *politikailag támadható módon* tesz eleget a törvényalkotás jogi kötelezettségének.

A 2016-os népszavazás győztes opciója, miszerint az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül ne írhatta elő nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését, az Alaptörvény hetedik módosításával (2018. június 28.) a következő passzus szerint nyert politikai érvényt: „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet”. A szövegben nem szerepel „az Országgyűlés hozzájárulása”, aminek az ad jelentőséget, hogy a népszavazási kérdés alapján még megtörténhet, hogy a bármilyen összetételű vagy többégű, tehát akár egy kormányváltás utáni Országgyűlés „hozzájárul” kötelező betelepítéshez, mert a lényeg az lenne, hogy betelepítés ügyében hatóságok (kormány stb.) ne hozhassanak önállóan, az Országgyűlés kizárásával vagy megkerülésével döntést. Az alkotmánymódosítás nem zárja ki abszolút ezt a lehetőséget, de a parlamenti „hozzájárulást” a továbbiakban csak alkotmánymódosításként teszi lehetővé. Ez a megoldás azért támadható politikailag, különösen *a politikai helyzet és erőviszonyok megváltozásával*, mert egy hatalomváltás után súlyos akadályokat gördít az új kormány és parlamenti többség új elvi alapokra helyezett menekült- és népesedéspolitikája elé.

A politikai közös nevező azonban nem áll elő törvényszerűen. Az 1997-es NATO-népszavazás a bizonyítéka annak, hogy ha a kormányzati politikai akarat, de még a törvényhozás (Országgyűlés) összpárti politikai akarata sem találkozik előreláthatólag a népakarattal, akkor a kormányzat és a törvényhozás kész önhatalmúlag, a vonatkozó jogszabályok megváltoztatásával elhárítani a *politikai akarata érvényesítése előtt tornyosuló intézményi akadályokat*. Az 1997-es alkotmánymódosításig hatályos szabályok értelmében a NATO- és az EU-népszavazások eredményei közjogilag érvénytelennek bizonyultak volna, ami nyilvánvalóan *súlyos politikai kihívással* járt volna a népszavazást kezdeményező, de NATO- és EU-csatlakozást egyben támogató kormányok és parlamenti többségek számára. Ennek elkerülésére az Országgyűlés egy hónappal (!) a november 16-ára kiírt népszavazás előtt, október 14-én elfogadta az alkotmányt módosító 1997. évi XCVIII. törvényt, melynek

---

<sup>26</sup> Kis János is hangsúlyozza, hogy az eredményes népszavazás utáni kodifikálás valamelyes *mozgásteret* biztosít az Országgyűlésnek, „de nem akkorát, hogy a képviselői függetlenség elve ne szenvedne csorbát”. Kis: i. m. 76. o.

értelmében „az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott”.

Az új szabály a részvételi arányból levezethető érvényességet illetően kimondatlanul is egy nagyon alacsony, 25%-os érvényességi küszöböt feltételezett: érvényes és eredményes a népszavazás akkor is, ha a szavazásra jogosultaknak csak negyede vesz részt, és a résztvevők mindegyike egy opcióra szavaz. 1997-ben a szavazásra jogosultak száma 8 059 039 fő volt. Legrosszabb esetben tehát 2 014 760 szavazattal már érvényes eredmény születhetett volna népszavazáson, és a győztes opciónak (csatlakozás) is ideális esetben minimum ennyi szavazatra lett volna szüksége. Ellenben ha nem változtatják meg a szabályokat, minimum 4 029 520 fős részvétellel lett volna érvényes a népszavazás. A tényleges részvétel (3 968 668 fő) nem sokkal, csak 0,73%-kal maradt el ettől, ami 60 852 főt jelent, mindenesetre a népszavazás érvénytelennek bizonyult volna. Drámaian más lett volna minden, ha a csatlakozást ellenzők nem a nemmel szavazásra, s így a részvételre, hanem *bojkottra* szólítanak fel, és az 574 983 nemmel szavazó nem megy el szavazni, ami a 2016-os 44,08 %-os részvételnél alacsonyabb, 42,86% részvételt (3 454 537 fő) jelentett volna. Az EU-csatlakozásról szóló 2003-as, bojkott nélküli népszavazás esetében sem jobb a helyzet, ha nincs alkotmánymódosítás: a 45,62%-os részvételi arány alig jobb mint, mint a bojkottált 2016-os népszavazás 44,08 %-a. Ha viszont az EU-csatlakozás ellen leadott 592 690 nem szavazatot vagy akár csak annak felét egy feltételezett politikai bojkott miatt kivonjuk a résztvevők számából (3 669 252 fő), akkor sokkal sötétebb képet kapunk: 38,25%-os (3 076 562 fő) vagy 41,93%-os (3 372 907 fő) részvételt. Mindkét adattal rosszabb a 2016-os számoknál, de a legrosszabb forgatókönyv, a 38,25%-os részvétel a 40%-os lélektani határ alatt van.

A népszavazás érvénytelensége alaposan feladta volna a leckét a kormánynak és az Országgyűlésnek egyaránt, hogy a továbbiakban miképpen *szerezzenek érvényt politikai akaratuknak*, a NATO-hoz vagy az EU-hoz csatlakozásnak. Megoldás lehetett volna 1997-ben, ha – Orbán Viktor 2016-os stratégiájához hasonlóan – a csatlakozás melletti győztes opciók elsöprő mértékű támogatottságára (hárommillió feletti szavazattal 83% feletti támogatottság) és az érvényességi küszöbtől való *minimális (0,73%) elmaradásra* hivatkozni és ez alapján politikai érvényt szerezni a győztes opcióknak – az érvénytelenség ellenére. Feltéve, ha nem akarták volna levenni a politikai napirendről a csatlakozást. Az is nyilvánvaló, hogy ha a csatlakozást ellenző pártok az érvénytelenségre apelláltak volna, de az ellenopció alacsony támogatottsága (16–17%) miatt a csatlakozáspárti politikai erők számára – a túlnyomórészt szintén csatlakozáspárti média támogatásával – ugyanúgy nem okozott volna fejfájást *politikai érvényt szerezni az érvénytelen népszavazásnak*, mint 2016-ban az Orbán-kormánynak.

Az előzetes alkotmánymódosítás azt bizonyítja, hogy az alacsony részvétel és az érvénytelenség miatti *politikai veszéllyel* tisztában voltak 1997-ben, de egy érvénytelen népszavazás eredményének – akár utólagos alkotmánymódosítással történő – politikai érvényesítésére nem gondoltak, vagy nem mertek vállalkozni. Az előzetes alkotmánymódosítás, a *politikai akaratérvényesítés jogszabályi feltételnek előzetes megváltoztatása* sokkal hatékonyabb megoldás volt és sokkal kisebb politikai kockázattal járt. 2016-ban Orbán Viktor is választhatta volna ezt a megoldást, de a kvóta-népszavazásnak nem volt akkora nemzetstratégiai tétje, mint a NATO- és EU-csatlakozásnak, hogy a népszavazás előtti alkotmánymódosítás eszközához nyúljon, ami ráadásul politikailag kontraproduktív is lett volna azok után, hogy az 1997-ig érvényben volt szabályokat nem sokkal korábban visszaállították.

Az előzetes alkotmánymódosításában is megragadható a *politikai akarat elsődlegessége*: a csatlakozáspárti Horn-kormány és az ebben a kérdésben a csatlakozáspárti ellenzék is magába foglaló parlamenti többség számolt a népszavazás érvénytelenségével és

a népszavazási törvény módosításával *közjogilag megalapozta a politikai érvényesítés stratégiáját*. Az érvénytelen népszavazás politikai érvényesítését 1997-ben és 2004-ben kifejezetten megkönnyítette volna az, hogy a csatlakozás győztes opcióját külső politikai erők, a NATO, az EU és a tagállamok is teljes mértékben támogatták (a 2016-os kvótanépszavazás negatív politikai fogadtatásban részesült külföldön), és hogy a győztes és vesztes opciókat a parlamenten belüli *kormány-ellenzék törésvonal* nem determinálta. A pártok közül 1997-ben a NATO-csatlakozást ellenző MIÉP és Munkáspárt parlamenten kívüli párt volt, ezért ha csak ők hangoztatták volna az érvénytelenséget, ahogy 2016-ban a parlamenti ellenzék, annak sokkalta kisebb *politikai súlya* lett volna.

A népszavazásba kódolt politikai akarat politikai érvényesítésének sajátos formája az, amikor a politikai pártok az általuk kezdeményezett népszavazás kudarcba fulladása miatt azt ígérik, hogy ha kormányra kerülnek, kormányzati döntésekkel szereznek érvényt a népszavazási kezdeményezésüknek. 2001-ben az MSZP az 1989-es „négy igenes” népszavazás mintájára négy kérdésben kezdeményezett népszavazást, amit az elhúzódó alkotmányossági vizsgálat miatt<sup>27</sup> már csak a 2002-es választások után lehetett megrendezni. A párt az idő rövidege miatt elállt az aláírásgyűjtéstől. Annak ellenére, hogy még nem volt biztos, hogy megnyeri a választást, ezért ha veszít, ellenzékben maradva kampányolhatott volna a hivatalban maradt kormány által kiírt népszavazáson. 1997-ben az ellenzéki pártok kezdeményezték népszavazást a földtörvény módosításáról, amit a kormánypártok az általuk megfogalmazott kérdéseikkel akartak megrendezni (86/1997. OGY határozat), de azt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte (52/1997. AB határozat). Az ellenzék megelégedett az AB döntésével, és azzal, hogy a kormánypártok szándéka szerinti népszavazásra nem kerül sor, de a kormányváltás után nem írtak ki a népszavazást az általuk eredetileg megfogalmazott kérdés szerint. Ideális esetben, tehát *elvi* alapon, a népszavazást kezdeményező ellenzéknek a választási győzelem után ki kellett volna írni a népszavazást. Azonban jól láthatóan nem voltak érdekelve abban, hogy a *maguk politikai akaratát akkor is alárendeljék a nép (többség) akaratának, ha a nép (többség) nem az általuk preferált opciót támogatja*. 2001-ben a MSZP deklarálta, hogy a népszavazásra felkínált négy kérdés a kormányváltás után része lesz az első száz nap törvényalkotásának.

Álláspontom szerint a kezdeményezett, de meg nem rendezett népszavazás kérdésének utólagos, kormányra kerülés utáni érvényesítése, megfeleltethető az érvénytelen népszavazás kérdésének politikai érvényesítésével.

---

<sup>27</sup> Az Országos Választási Bizottság 2001. május 21-én hitelesítette a kérdéseket, amit Alkotmánybíróság július 9-én megsemmisített, és új eljárásra kötelezte az OVB-t. Az OVB augusztus 21-én hitelesítette újból a kérdéseket, amelyek azonban az AB elé kerültek. Az Alkotmánybíróság november 26-án hozta meg a végső döntését, amely csak két kérdést (nyugdíjmelés, nyelvtanítás) talált alkotmányosnak.