

A népszavazáshoz való jog mint alapjog

TÉGLÁSI ANDRÁS

Political parties have always played an important role in the organization of national referenda in Hungary since the first referendum act came into effect following the political system change in 1989. The role of parties in referenda has arisen due to uncertainties over the content of the constitutional right to referendum. Does this right only mean there is a constitutionally guaranteed right for a citizen to participate in national referenda (i.e. the right to participate in national referenda), or does it mean there is a constitutional guarantee encompassing the entire process (including e.g. collecting signatures, i.e. the right to initiate a referendum). The answer to this question also defines the role of the parties in a referendum procedure. If the right to referendum is restricted to only participation in national referenda, then in case the Supreme Court refuses a referendum proposal, parties would obviously not be entitled to submit a constitutional complaint to the Constitutional Court against this decision stating the violation of their fundamental rights. However, if the right to referendum is extended to every stage of the referendum process (including e.g. collecting signatures), then parties should also be entitled to submit a constitutional complaint to the Constitutional Court because of the violation of their constitutional right to referendum. In this case parties are eventually entitled to enforce a national referendum in a country. This paper is intended to discuss these questions according to the jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a népszavazási eljárással kapcsolatban igénybe vehető jogorvoslati fórumrendszer megváltozása a népszavazáshoz való jog mint alapjog vonatkozásában több elméleti és gyakorlati kérdést is felvetett.

1. A népszavazáson való részvételhez és a népszavazás kikényszerítéséhez való jog elhatárolása, valamint az ebből eredő hatásköri kérdések a jogorvoslat terén

A népszavazáshoz való alapjog tartalmára vonatkozó alaphatározat az Alaptörvény hatálybalépését követően a 31/2013. (X. 28.) AB határozat. Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában foglaltakra is¹ – a következőket állapította meg: „...az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat. Az Alkotmánybíróság szerint a »népszavazás alkotmányos joga« a népfelség elvén alapul

1 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

(987/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991, 527, 528–529.) Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatában a népszavazást érintően leszögezte, hogy az a »népszuverenitás gyakorlásának« olyan formája, amely »a parlamentáris rendszerben a hatalom képviselői gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű«. (ABH 1993, 33., 37.) Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatában ugyanakkor azt is megállapította: »A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll.« (ABH 1997, 331.) Mindezt figyelembe véve a népszavazásban való részvételhez való jog céljaként rögzíthető, hogy a közhatalom – közvetlen formában történő – gyakorlását biztosítsa. A jog tartalmát ezzel összhangban az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában úgy határozta meg, hogy az »mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre«. (ABH 1997, 331, 344.) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény érintett rendelkezése kapcsán rámutatott: »A népszavazás intézménye a népszavazás kezdeményezését, támogatását és magát a szavazási eljárást foglalja magában. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.]« [3160/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [23]; 3161/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [24]; 3162/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [24]].²

Az Alkotmánybíróság imént ismertetett gyakorlatával szemben a nemzetközi gyakorlat dogmatikailag különválasztja a népszavazáson való részvétel jogát és a népszavazás kikényszerítéséhez való jogot. Míg az előbbi, vagyis a részvétel joga alapjogként garantált, addig a népszavazás kikényszerítésének joga nem minősül alapjognak, hanem – ahogy arra Pokol Béla alkotmánybíró rámutat – az Alaptörvény szintje alatti, törvényben biztosított jog.³ Pokol Béla ezzel kapcsolatban – tágabb összefüggésben – főként azt a tendenciózussá váló gyakorlatot tartja problematikusnak, hogy miután az alkotmányi szabályozás az egyes jogi folyamatok garanciális pontját alkotmányos alapjogként rögzítette, az Alkotmánybíróság úgy fogja fel ezt a garanciális pontot, hogy a teljes folyamatra kiterjeszti az adott alkotmányos alapjogot, elvonva ezzel a jogi folyamat többi részét is a törvényhozási alakítási szabadság alól, alapjogiasítva ezáltal az egész jogterületet.⁴ Ez a gyakorlat aztán – főleg nemzetközi bírói fórumok

2 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]–[28], hasonlóan: 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]–[25].

3 Lásd Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz [51]. Ezen az elvi alapon utasította vissza az Alkotmánybíróság a 3001/2014. (I. 24.) AB végzésben az alkotmányjogi panaszt, megállapítva, hogy az olimpiai járadékhoz való jog a sporttörvény által biztosított jog, amely mint törvényi jog sem alapvető jognak, sem az Alaptörvényben biztosított egyéb, nem alapvető jognak nem minősül. Ebből következően az olimpiai járadékhoz való jog nem áll alkotmányjogi panasz keretében érvényesíthető alaptörvényi védelem alatt.

4 Pokol Béla: Nemzetközi jog és az alkotmányidentitás doktrínája. Kézirat. 8. oldal (A tanulmány az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K108790 számú OTKA-projekt Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett, *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című tudományos konferenciára készült. A konferencia időpontja: 2014. március 21., péntek. A tanulmány elektronikus közzésére az *MTA Law Working Papers* című kiadványban (ISSN 2064-4515) (<http://jog.tk.mta.hu>) kerül majd sor.

esetében – még az államok szuverenitása korlátozásának veszélyét is magában hordozhatja.⁵

Ezt támasztja alá a német és az osztrák alkotmánybíróság joggyakorlata is.

Az osztrák Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a szövetségi alkotmány csupán a már elrendelt népszavazáson való részvételt biztosítja, de nem az annak elrendeléséhez való jogot.⁶ A német szövetségi Alkotmánybíróság pedig az ún. Maastricht-döntésében nem találta befogadhatónak a panaszosnak azt az indítványát, amely a népszavazás véghezvitelének jogára mint öt megillető alkotmányos jogosultságra hivatkozott.⁷

Ugyanakkor kétségtelenül az is megindokolható, hogy a népszavazási eljárásra vonatkozó szabályok fokozottabb – esetleg alkotmányos – védelmet élvezzenek a mindenkori kormányzó többség erre vonatkozó döntéseivel szemben, lévén, hogy a népszavazás általában mindig az aktuális kormánytöbbség érdekeivel szembemennő döntéseket próbál kikényszeríteni,⁸ amelyeket bizonyos eljárási akadályokkal akár ki is lehet iktatni. Erre azonban elegendő lehetne a tárgykör – jelenleginél szélesebb körű⁹ – sarkalatos szintű szabályozása.¹⁰

A népszavazáson való részvételhez és a népszavazás kikényszerítéséhez való jog elhatárolásából – tehát hogy meddig terjed az alapjogi védelem, és mikor beszélhetünk „csak” törvényi szintű védelemtől – további hatásköri kérdések is felmerülnek a jogorvoslat terén, nevezetesen a hatályos magyar szabályozásban az Alkotmánybíróság és a Kúria között megosztott jogorvoslati hatáskörök szempontjából. 2011-ig ugyanis az Alkotmánybíróság a népszavazást törvényességi szempontból is felülvizsgálhatta,¹¹ ahogy teheti ezt manapság sok más külföldi ország alkotmánybírósága is,

5 Lásd erről Pokol Bélának a Nemzetközi jog és az alkotmányidentitás doktrínája című tanulmányát.

6 VfSlg. 17.588/2005, Beschluss vom 12. Juni 2010, SV1/10 (Hivatkozik rá egyebek között az osztrák alkotmánybíróság az SV 2/10. számú ügyben 2010. szeptember 27-én hozott döntése. A határozat teljes szövegét lásd: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09899073_10SV0002_00).

7 BVerfG 89, 155. Ezt a gyakorlatot a BVerfG egy 2000-es döntésében is megerősíti: BVerfG, 2 BvR 2091/99 vom 31.3.2000, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20000331_2bvr209199.html

8 Természetesen olyan kérdéskör is könnyen előfordulhat, amely nemcsak az aktuális kormánytöbbség, hanem valamennyi képviselő érdekeivel ellentétes, mint például a képviselők költségelszámolásának kérdése, amelynek tárgyában – számos indítvány ellenére – a mai napig nem tartottak népszavazást. Lásd Vizvári Béla:

A népszavazás védelmében. *Valóság*, 2011/5., 57.

9 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló, 2013. évi CCXXXVIII. törvénynek csak a 69. §-a, a 79. § (3) bekezdése, a 98. §-a, a 101. § (3) bekezdése, a 99. §-a és a 102. § f) pontja minősül sarkalatosnak (lásd a törvény 95. §-ában foglalt sarkalatosági záradékot).

10 A sarkalatos törvényekről lásd Koi Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/6–7. szám 2–9.

11 Lásd Patyi András: Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010. Schenk Verlag, Passau, 2011, 31. (Referendums and complaints). A törvényességi szempontú felülvizsgálatról – különösen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során – lásd különösen: Patyi András: Közigazgatás – alkotmány – bíraskodás. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011, 138–141.

mint például a román alkotmánybíróság, amely még azt is felülvizsgálhatja egy népszavazás kapcsán, hogy az érvényességi küszöb fennállt-e.¹²

2012. január 1. óta viszont a kifogások elbírálása nálunk átkerült a Kúriához.¹³ Kérdés, hogy lehet-e az Alkotmánybírósághoz – és ha igen, milyen – jogorvoslattal fordulni a népszavazás során hozott döntésekkel szemben. Az Alkotmánybíróságról szóló, 2011. évi CLI. törvényben (a továbbiakban: Abtv.) jelenleg egy konkrét hatáskör szerepel a népszavazással kapcsolatban: ez a népszavazás elrendelésével összefüggő országgyűlési határozat vizsgálata.¹⁴ Ezt a határozatot az Alkotmánybíróság érdemben csak akkor vizsgálhatja, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. Az Abtv. kifejezetten kimondja, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányosági aggályokra hivatkozik.¹⁵

12 Hasonló a helyzet a legtöbb németországi tartományban is, amelyet – vagyis az alkotmánybírósági hatáskört – Herbert Küpper azzal indokol, hogy itt a népszuverenitás gyakorlásának egyik formájáról van szó, ezért „az alkotmánybírósági hatáskört nem annyira egy hitelesítendő kérdés jogi jellege indokolja, hanem a kérdés jelentősége a demokratikus alkotmányos életben.” Megjegyzendő ugyanakkor, hogy Németországban az érintettek csak a népszavazás megengedhetőségéről szóló határozatot támadhatják meg, a népszavazást megtiltó határozat ellen csak a kezdeményezők – vagy több tartományban az ún. bizalmi embereik – élhetnek jogorvoslattal, illetve néhány tartományban az állampolgári kezdeményezést aláírásukkal támogató állampolgárok is jogosultak még erre. Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura, i. m. 113.

13 A ma már nem hatályos, a választási eljárásról szóló, 1997. évi C. törvényt a 2011. évi CCI. törvény 145. § (7) bekezdés módosította.

14 Ezt a hatáskört az Alaptörvény konkrétan nem említi, ezért ennek a hatáskörnek az alkotmányos alapját az Alaptörvény 24. cikk g) pontja adja meg, miszerint az Alkotmánybíróság számára sarkalatos törvényben – az Alaptörvényben meghatározottakon kívül – további feladat- és hatásköröket lehet megállapítani.

15 Abtv. 33. § (2)–(3) bekezdés.

Az Alkotmánybíróság az elmúlt időszakban két döntésében – a már említett 31/2013. (X. 28.) AB határozat és 1/2014. (I. 21.) AB határozatban¹⁶ – is felülvizsgálta (és megsemmisítette) a Kúriának a népszavazási eljárás során hozott – OVB-határozatokat helybenhagyó – végzéseit. Mindkét eljárásra az Abtv. 27. § szerinti – a jogirodalomban „valódinak” nevezett – alkotmányjogi panasz keretében került sor.¹⁷ Ez alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy nincs számára biztosítva jogorvoslati lehetőség. Az Alkotmánybíróság hatáskörét itt lényegében az a korábban már ismertetett kiterjesztő értelmezés adta meg, amely a népszavazáson való részvétel jogát – és így az alaptörvényi védelmet – kiterjesztette az egész népszavazási eljárásra, így az aláírások gyűjtéséhez való jogra is. Ezáltal az Alkotmánybíróság tulajdonképpen egy új, önálló hatáskört vindikált magának a népszavazás alkotmányjogi panasz keretében való felülvizsgálata. Ez a hatáskör ugyanis – legalábbis a határozatok meghozatalának időpontjában – kifejezetten nem szerepelt sem az Alkotmánybíróságról, sem a választási eljárásról szóló törvényben. Ez tehát akár felvetheti a hatásköri aktivizmus kritikájának lehetőségét is, vagyis azt a helyzetet, amikor az Alkotmánybíróság, túllépve a törvényben megállapított hatáskörén, olyan eljárásba kezd, amire a törvény nem hatalmazza fel.¹⁸

16 Az alapügyben az OVB, illetve a Kúria azt állapította meg, hogy az LMP aláírásgyűjtése a Parlament épületében, munkahelyen, munkaidőben, munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben és állami szerv hivatali helyiségében történt, ezáltal az LMP a hivatkozott tevékenységével megsértette a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjait. Az Alkotmánybíróság szerint az OVB, illetve a Kúria a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontja alkalmazása során nem az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést követett, s úgy tiltotta meg az aláírásgyűjtést, hogy az a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jog korlátozása. Ez a döntés – ugyan eltérő elvi alapon – de Németországban is megállta volna a helyét, ott ugyanis a munkahelyen történő aláírásgyűjtés ugyan nem *ab ovo* tilos, de különbséget tesznek állami munkaadók és magánmunkaadók között. Az állami (közjogi) munkaadók helyeiben az állami terhelő semlegességi kötelesség miatt tilos az aláírásgyűjtés, míg a magánjellegű munkaadóknál az aláírásgyűjtésről mindig az adott munkaadó dönt. A munkahelyekkel kapcsolatos különbségtétel Herbert Küpper szerint azzal magyarázható, hogy Magyarországon a munkahelyek a pártállam idejében a politikai propaganda színhelyei voltak, ezért a rendszerváltás során a munkahelyek alapos depolitizálására került sor. Németországban azonban a magánécké politikai tevékenységet tűrhet vagy ösztönözhet is. A gyakorlatban a magánmunkaadók leginkább a szakszervezetek politikai tevékenységét tűrik, mialatt más jellegű politizálást – nem utolsósorban az üzemi béke miatt – tiltanak. Küpper–Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II., i. m. 105.

17 Lásd erről bővebben Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész), *Közjogi Szemle*, 2012/3. szám 11–19.; Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész), *Közjogi Szemle*, 2012/4. szám 29–37. A valódi alkotmányjogi panasszal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatról lásd Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatbavétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014. májusi szám (megjelenés alatt).

18 Az aktivizmus kritikusai ekként értékelik többek között az Alkotmánybíróságnak az ún. „János-ügy” kapcsán hozott 57/1991. (XI. 8.) AB határozatát. Lásd Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 2000/1. szám.

Nem beszélve arról, hogy ez ellentétes azzal a céllal, hogy a népszavazási eljárásban a jogorvoslati döntés minél hamarabb megszülessen,¹⁹ tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos végső döntés meghozatalára nincs törvényben előírt határideje. A konkrét esetben a 2012. május 31-i alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság csak 2013 októberében bírálta el a 31/2013. (X. 28.) AB határozatával.

Ugyanakkor az új népszavazási törvény [2013. évi CCXXXVIII. törvény 79. § (3) bekezdése] már megteremti ennek a hatáskörnek a törvényi alapját, és gondoskodik annak megfelelő határidőben való meghozataláról.²⁰ Vagyis a törvényhozó – még ha *ex post facto* – végül igazolta az Alkotmánybíróság álláspontját. Mindez ugyanakkor – álláspontom szerint – alapjaiban nem teszi feleslegessé az új népszavazási törvény meghozatala előtti időszakra vonatkozó megállapításaimat.

A Kúria és az Alkotmánybíróság között most már törvényi szinten meglévő hatáskör-elhatárolás ugyanis a gyakorlatban még további elhatárolási problémákat vethet fel. Ennek ékes példája a – már többször idézett – 31/2013. (X. 28.) AB határozat, amely azért semmisítette meg az OVB és az azt felülvizsgáló Kúria döntését, mert azok a Ve. 48. § (3) bekezdésére hivatkozással megengedhetetlennek tartották az aláírást gyűjtő személy díjazását,²¹ és ezzel „*korlátozta az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése által a népszavazáshoz való jog részeként a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jogot, s közvetve az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésén keresztül a választók szervezetének aláírásgyűjtéshez való jogát.*”²²

Juhász Imre alkotmánybíró ugyanakkor a határozathoz írt különvéleményében²³ – egyebek mellett – rámutat arra, hogy az OVB és a Kúria „*az aláírásgyűjtés díjazását, pontosabban annak módját találta jogsértőnek, és így kizárólag ennek gyakorlásától tiltotta el az indítványozót, ez azonban nem jelenti az aláírásgyűjtés – tágabb értelemben a népszavazáshoz való jog – korlátozását.*” Juhász hangsúlyozta, hogy „*eljárása során bizonyos magatartást (tényeket) értékelt a Kúria, és ezt a szerepet az Alkotmánybíróság egyébként sem veheti át, mivel nem tekinthető hagyományos jogorvoslati fórumnak, a bírói szervezetrendszer felett álló superbíróságnak, amely következik egyébként az Alaptörvény 28. cikkéből is.*” Juhász szerint – élve az Abtv. 28. cikke által biztosított lehetőséggel – az Alkotmánybíróság további feltételek fennállásának esetén (formailag, ha lett volna erre irányuló indítvány; tartalmilag, ha a bíróságok eltérő jogértelmezése

19 Ezzel kapcsolatban ugyanakkor Cserny Ákos felhívja a figyelmet arra, hogy a választási eljárások során a jogorvoslati határidők megállapításánál célszerű figyelemmel lenni a választási szervek működőképességére és a jogorvoslati határidők tarthatóságára is. Lásd Cserny Ákos: A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/12. szám, 18.

20 E szerint a Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap.

21 Az Országos Választási Bizottság 41/2012. számú határozatában megállapította, hogy „a Lehet Más a Politika az aláírásgyűjtési maraton meghirdetése során tett ajándékok ígéretével megsértette Ve. [a választási eljárásról szóló, 1997. évi C. törvény] 48. § (3) bekezdésében foglalt tilalmat”. Az OVB az indítványozót a további jogsértéstől eltiltotta. A Kúria az OVB határozatát helybenhagyta.

22 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [36].

23 Juhász Imre alkotmánybíró 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz írt különvéleménye.

nem lenne feloldható az ítélkezési gyakorlat során) legfeljebb arra irányuló vizsgálatot folytathatott volna, hogy a Ve. 48. § (3) bekezdése sérti-e a normavilágosság követelményét és ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Juhász Imre szerint ilyen tartalmú indítvány hiányában azonban az Alkotmánybíróságnak – tekintettel az indítványhoz kötöttségre – az alkotmányjogi panaszt el kellett volna utasítania.

További problémaként merül még fel a népszavazásban való részvétel (alap)jogának (mint *par excellence* a választópolgárokhoz kötődő alapjog) kiterjesztésének kapcsán, hogy vajon alapjogsérelemre alapozott alkotmányjogi panasz benyújtására is csak a választópolgároknak van-e jogosultsága, vagy egyéb szervezeteket, így például pártokat is megillette-e ez a jogosultság, vagyis – másként fogalmazva – elvi szinten felmerülhet-e egyáltalán alapjogsérelem a pártok tekintetében a népszavazás kapcsán. Ehhez azonban érdemes megvizsgálni a pártok alkotmányos szerepét a népszavazásban.

2. A pártok alkotmányos jogállása a népszavazási eljárásban

A 2011 végéig hatályban lévő magyar alkotmánynak a pártokra vonatkozó – az 1989-es átfogó módosítás révén megállapított – szövege szerint „a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”.²⁴ Az Alaptörvény ezt gyakorlatilag változatlan formában vette át, annyi különbséggel, hogy a „népakarat” helyett a „népakaratának” kialakításában és kinyilvánításában való közreműködést írja elő.²⁵

Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatban ebből az alaptörvényi rendelkezésből vezette le azt, hogy a pártokat is megilleti a népszavazásban való részvétel joga, legalábbis annak egyes részelemei. Az indokolás szerint egyrészt az, hogy az országos népszavazáson való részvétellel irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog szervezetek jogaként is funkcionálhat, következik az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdéséből is, amely az országos népszavazás elrendelését nagyszámú, kétszáz-ezer választópolgár támogatásától teszi függővé, és ennek megszerzését a törvény szoros határidőhöz köti.

24 Az 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (párttörvény) preambuluma még ehhez hozzáteszi, hogy „a pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak”.

25 Herbert Küpper rámutat arra, hogy a „nép” amorf embertömeg, és mint ilyennek nincs saját akarat. A nép minden egyes tagjának van véleménye, álláspontja és akarat, de magának a népnek nincs. Jellemző azonban a totalitárius rendszerekre, hogy ott „a nép akarat” állandó politikai toposz, amely a totalitárius vezetők uralmát hivatott legitimizálni és stabilizálni, hiszen ők (és általában csak ők) képesek a nép akaratának felismerésére és kifejezésre juttatására – többek között azzal a következtetéssel, hogy azt az egyént, akinek álláspontja a nép állítólagos véleményétől, akaratától eltér, szabad és adott esetben ki kell rekeszteni a nép kötelékéből. Ezért a demokráciában – Küpper szerint – a „nép akarat” nem megállapított tartalmú politikai tény, hanem politikai folyamatot jelent, olyan folyamatot, amelyben a nép minden tagja részt vehet, és amelyet a nép tagja részvétele révén tud befolyásolni. Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I., i. m. 72.

Az Alkotmánybíróság másik érve szerint a nagyszámú választópolgári támogatás teszi szükségessé a „választók szervezeteinek” (vagyis áttételesen a pártok) szükség-szerű részvételét a népszavazásban.²⁶ Ezzel szemben felhozható érvként, hogy a korábbi alkotmányhoz képest kimaradt az országgyűlési képviselők népszavazás-kezdemenyezési joga, ami viszont akár arra is enged következtetni, hogy az alkotmányozó éppenséggel a (parlamentari) pártok (tagjai) szerepének csökkentését tűzte ki célul. Nem beszélve arról, hogy a pártok Magyarországon még csak úgy sem foghatók fel, mint a választópolgárok egy speciális csoportosulásai, lévén, hogy a párttörvény szerint a pártban való tagságot – az alapító tagok és a tisztségviselők kivételével – nem köti választójoghoz,²⁷ szemben például az észt alkotmánnyal, amely kifejezetten kimondja, hogy csak észt állampolgárok lehetnek politikai pártok tagjai.²⁸ Vagyis álláspontom szerint eljárásjogi szempontból úgy lenne helyes, hogy ha egy párt a nép nevében kíván fellépni alkotmányjogi panasszal, akkor ne pártként, hanem a választójoggal rendelkező tagja saját nevében, magánszemélyként nyújthassa csak be az indítványt.

A 31/2013. (X. 28.) AB határozat másik érve szerint a pártok azért tekintendők különösen a népszavazáshoz való jog mint politikai részvételi jog alanyainak, mivel az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely *„kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet”*²⁹

Az Alkotmánybíróság tehát a korábbi – a népszavazáson való részvétel jogának – kiterjesztő értelmezéséből kiindulva ezt az alapjogi védelmet a 31/2013. (X. 28.) AB határozatban a pártokra is kiterjesztette, és ezt az álláspontját megerősítette az 1/2014. (I. 21.) AB határozatában is. Ugyanakkor a határozatokhoz írt különvélemények közül szinte kivétel nélkül valamennyi kifogás tárgyává tette, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére pártok is hivatkozhattak.

Pokol Béla alkotmánybíró szerint: *„A választójoghoz kötött népszavazáson való részvétel joga »természeténél fogva« nem illetheti meg a politikai szervezeteket, ezek listaállítási joggal rendelkezhetnek a választásokon, ha teljesítik annak előfeltételeit. [...] A népszavazáson a választójoggal rendelkező állampolgárok vehetnek részt, és ez »természeténél fogva« kizárja a szervezeteket az erre az alapvető jogra való hivatkozásból. Ha egy politikai szervezet a politikai versengés logikájának nyomása alatt egy-egy népszerű téma népszavazásra vitelével szavazatszerzésre kívánja felhasználni a népszavazást, akkor ott állnak számára az Alaptörvény szintje alatti vonatkozó törvényekben biztosított jogok lehetőségei és a bírósági út, de alaptörvényi védelmet ehhez az Alkotmánybíróságtól nem kérhet.”*³⁰

26 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30].

27 Párttörvény 2. § (3) bekezdés.

28 Észt alkotmány 48. cikk (1) bekezdés.

29 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30].

30 Pokol Béla alkotmánybírónak a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz írt különvéleménye [49] és [51].

Juhász Imre alkotmánybíró ugyan nem vitatta, hogy ezek a szervezetek is szereplői a választási/népszavazási eljárásnak, de meglátása szerint a határozat nem kellő mélységében tárja fel, hogy ezek a szervezetek (ez esetben politikai pártok) – amelyek jellemzően a képviseleti hatalomgyakorlás szervezetrendszerébe tartoznak – milyen szerepet töltenek be a közvetlen hatalomgyakorlás során, illetve a népszavazáshoz való jog mint alanyi jog egyáltalán értelmezhető-e vonatkozásukban.³¹ Ezek mellett *Juhász* az 1/2014. (I. 21.) AB határozathoz írt különvéleményében ellenérvként hozza fel az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdését, miszerint „a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”, és a VIII. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatát is, miszerint „a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak”.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró a különvéleményében ugyancsak azt az álláspontot képviseli, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével biztosított alapjog alanya csak a természetes személy választópolgár lehet, ráadásul véleménye szerint a népszavazáson való részvétel joga és az aláírásgyűjtés, illetőleg annak díjazása között hiányzik az alkotmányossági összefüggés.³²

Salamon László alkotmánybíró a különvéleményében ugyancsak amellet érvel, hogy az Alaptörvény a szervezeteket nem teszi az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében rögzített, az országos népszavazáson való részvétel jogának alanyává, így annak egyes elemei tekintetében sem állhat fenn a szervezeteket illető alaptörvényi védelem: „[...] a pártok szereplői lehetnek népszavazási kezdeményezéseknek, de a népszavazásban való részvétel jogának – ideértve a népszavazási kezdeményezések aláírásokkal történő biztosítását is – nem alanyai.”³³

A különvélemények tehát valójában nem önmagában a pártok részvételét tartották elfogadhatatlannak a népszavazási eljárás során – sőt, ezeknek a szükségyszerűségét lényegében el is ismerték –, hanem a népszavazáson való részvétel jogának a teljes népszavazási eljárásra való kiterjesztését vitatták. Ez az álláspont lényegében összhangban van azzal a nemzetközi gyakorlattal, amelyet már korábban – külföldi, osztrák és német alkotmánybírói határozatokra támaszkodva – kifejtettem, hogy ti. az alkotmány önmagában csak a népszavazáson való *részvételt* biztosítja alapjogként, a népszavazás *kikényszerítéséhez* való jog azonban önmagában nem alapjog, hanem olyan törvényi jog, amely már megilletet jogi személyeket, társadalmi szervezeteket is.

31 A határozat egyébként az aláírásgyűjtést végző személyekkel összefüggésben kimondta, hogy rájuk nézve nem tilalmazott a – szimbolikus, aránytalanak nem minősülő – díjazás, ti. ez még önmagában a népszavazási eljárás tisztaságát általában nem érinti. Ezt erősíti meg a Velencei Bizottság is egy összehasonlító elemzésében, amelyben rámutat arra, hogy az európai országok egyikében sem tilalmazott az aláírásgyűjtésért díjazást nyújtani. Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States – Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21–22 October 2005), 18. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)034.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)034.aspx)

32 *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz és az 1/2014. (I. 21.) AB határozathoz, [41].

33 *Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz [56]–[60]; továbbá *Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye a 1/2014. (I. 21.) AB határozathoz [91].

Ezt az elhatárolást támasztja alá a 2013-as új népszavazási törvény,³⁴ amely szerint országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoggal rendelkező magánszemély mellett párt és nem párt jogállású egyesület³⁵ is szervezhet. A törvény eredeti javaslatához benyújtott indokolás szerint: „A javaslat megkülönbözteti a kezdeményezést szervező polgárokat a kezdeményezést aláíróktól. Kezdeményezést csak választójoggal rendelkező magánszemély, továbbá párt vagy egyéb társadalmi szervezet szervezhet. Az a társadalmi szervezet, amely nem minősül pártnak, csak olyan kérdésben lehet népszavazási kezdeményezés szervezője, amely a létesítő okiratában rögzített tevékenységi körébe tartozik.”³⁶

Mint láthattuk, a választói szervezetek közül a pártok kiemelt alkotmányos szerepét a 31/2013. (X. 28.) AB határozat az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésének abból a fordulatából vezette le, miszerint „a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában”. Kérdésként vetődik fel azonban, hogy az Alaptörvénynek ez a fordulata mennyiben vetíthető rá – ha rávetíthető egyáltalán – a pártok népszavazásban való szerepére.

Érdeemes alaposabban megvizsgálni a német Grundgesetz szövegét és a hozzá kapcsolódó német alkotmánybírói gyakorlatot, lévén, hogy a magyar alkotmányszöveg kialakításában a rendszerváltáskor a német minta szolgált alapul.³⁷

A német Grundgesetz terminológiailag is különbséget tesz a tekintetben, hogy a pártok a nép *politikai* akaratának a kialakításában működnek közre,³⁸ ugyanakkor a nép a választások és a (nép)szavazások során az *államhatalmat* gyakorolja.³⁹

A német szövetségi alkotmánybíróság (BVerfG) egy 1966-os döntése a pártok funkcióját a következőképpen részletezte: „A pártok a nép politikai akaratképzésére a választásokon való részvétel útján hatnak, amely pártok nélkül nem lenne lehetséges. Ebből eredően a pártok az egyén és az állam közötti közvetítők, eszközök, melyek útján a polgárok akaratja a választások között is megvalósulhat, a nép »szócsövei«.”⁴⁰

A BVerfG egy 1958-as döntésében⁴¹ rámutatott arra, hogy egy modern demokráciában a közvélemény döntő szerepet játszik. A közvélemény kialakításának szabadsága

34 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló, 2013. évi CCXXXVIII. törvény 2. § (1) bekezdés.

35 A törvény az egyesület vonatkozásában leszűkíti, hogy csak a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben szervezhet népszavazást. Megjegyzendő, hogy a T/3479. számú törvényjavaslat eredeti, benyújtott szövege még „társadalmi szervezetről”, és nem „egyesületről” szólt.

36 T/3479. számú törvényjavaslat részletes indokolása a 2. §-hoz.

37 Halmi Gábor ennek okát abban látja, hogy „a magyar átalakulás számára egyébként is elsődleges alkotmányjogi mintául szolgáló német modell tartalmazza a leginkább kiérlelt szabályokat a pártokra vonatkozóan”. Halmi Gábor: Párt, állam, jog. *Politikatudományi Szemle*, 1993/1. szám, 41., http://www.poltudszemle.hu/pdf/1993/1993_1/halmi.pdf. A népszavazás intézményét nemzetközi kitekintésben lásd Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat korlátja. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/3. szám, 128–130.

38 Grundgesetz 21. cikk (1) bekezdés.

39 Grundgesetz 20. cikk (2) bekezdés.

40 BVerfGE 20, 56/101. Idézi Halmi: Párt, állam, jog, i. m. 41.

41 BVerfGE 8, 104. 2 BvF 3, 6/58 www.servat.unibe.ch/dfr/bv008104.html

olyan jelentőségű, hogy azt a Grundgesetz 5. cikke is garantálja.⁴² Maga a Grundgesetz a „nép politikai akarata kialakításának” fontosságából indul ki, amikor a 21. cikkben a pártokról azt írja, hogy ők ebben közreműködnek. A közvélemény a politikai kérdésekben megnyilvánuló tendenciákat és állásfoglalásokat előszeretettel tekinti „a nép politikai akarata nyilvánításának” formájaként. Önmagában az, hogy a nyilvános véleményalkotást és a nép politikai akaratának kinyilvánítását – természetéből adódóan – társadalmi-politikai jelenségként, és nem államszervezeti kereteken belül értelmezzük, még nem csökkenti annak súlyát és jelentőségét egy demokráciában. A közvélemény és a nép politikai akaratának nyilvánítását ugyanis a pártokon és az állami, kormányzati szervek intézkedésein kívül számos egyéb tényező is befolyásolja, úgymint a különböző, olykor egymásnak ellentmondó értékeket képviselő egyesületet, társadalmi szervezetek, az ezek által képviselt felfogások, hitvallások.

Ugyanakkor a BVerfG hangsúlyozta, hogy a közvélemény és a nép politikai akaratának kialakítása nem azonosítható az állami akarat kialakításával, vagyis egy állami szerv akaratának vagy véleményének hivatalos formában való kifejezésével. A BVerfG utalt arra, hogy maga a Grundgesetz is ebből a különbségtételből indul ki: egyik oldalról a 21. cikk (1) bekezdésében a nép politikai akaratának kialakításából, másik részről a 20. cikk (2) bekezdésében az állami akarat kialakításából és a néptől eredő és bizonyos körülmények között a nép mint állami szerv által is gyakorolt államhatalom gyakorlásából.

A BVerfG rámutatott arra is, hogy az adott népszavazás tekintetében nem az (volt) az eldöntendő kérdés, hogy a népszavazás a közvélemény kialakításának vagy a nép politikai akaratképzésének folyamatában tényezőként szerepet játszik-e (erre a kérdésre nyilván igenlő a válasz). Az ügyben az alapvető kérdés az volt, hogy a népszavazás társadalmi-politikai vagy államszervezeti területhez kapcsolódó rendezvény-e vagy – másként megfogalmazva – a megkérdezetteknek a válaszadáshoz melyik tulajdonságuk került felhívásra. A testület rámutatott arra, hogy a népszavazások során a választópolgárok az államhatalom gyakorlóiként vesznek részt még abban az esetben is, ha az adott népszavazás nem kötelező erejű. Az alkotmányos szervek (így maga a nép) ugyanis akkor is államhatalmat gyakorolnak, ha jogilag nem (közvetlenül) kötelező erejű aktusokat hoznak (például amikor a szövetségi elnök a GG. 63. cikk alapján a Bundestagnak javaslatot tesz a szövetségi kancellár személyére).

A magyar jogirodalomban *Halmi Gábor* szerint is a magyar szabályozás „kifejezetten a politikai akaratképzés intézményének tekinti a pártokat”.⁴³ *Petrétei József* szerint a pártok kifejezett célja és feladata, hogy képviselőik útján részt vállaljanak a közhatalomból, illetve politikai eszközökkel folyamatosan befolyásolják a közhatalom tevékenységét, továbbá – a párttörvény preambulumba szerint – a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak. Az Országgyűlés ezért „az állampolgárok egyesülési szabadságának és politikai jogainak érvényesülése, valamint a társadalomban meglévő különböző érdekek és értékek demokratikus megjelenítésének és érvényesítésének előmozdítása érdekében” alkotta meg a párttörvényt.

42 A határozat hivatkozik Neumann/Nipperdey/Scheuner: Die Grundrechte című munkájára. (Bd. 2 S. 249. ff., 265., 285.)

43 Halmi: Párt, állam, jog, i. m. 44.

Az Alkotmánybíróság az 53/1996. (XI. 22.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a többpártrendszerű alkotmányos jogállami keretek között a népakarat alakításának és kinyilvánításának kiemelkedő eszköze és formája a népképviselési intézmények létrehozásában és működésük előmozdításában való politikai részvétel. Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése a népfelség érvényesülésének eszközei és formái között első helyen jelöli meg a népképviselést. A pártok elsődleges rendeltetése az, hogy politikai eszközökkel működjenek közre a népakarat alakításában, kinyilvánításában, vegyenek részt a népképviselési testületek tagjai választásának szervezésében és az általuk támogatott képviselők, valamint a megválasztott országgyűlési és önkormányzati testületek működésének előmozdításában.⁴⁴

Sólyom László a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában ehhez hozzáteszi, hogy „a pártok közvetlen közhatalom-gyakorlásának tilalma [3. § (3) bekezdés – másrészt az Alkotmány számos összeférhetetlenségi szabálya a párttagság vonatkozásában] szintén amellet szóló általános érv, hogy a pártok által közvetített »népakarat kinyilvánítása« csakis a képviselési szervekben válhat közvetlenül közhatalom gyakorlásává»⁴⁵

Az Alkotmány kommentárja szerint a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködésnek a *pártok által számos megnyilvánulási formája lehet*,⁴⁶ ám ezek között a kommentár nem említi a népszavazásban való részvételt, sőt, éppen ezt kizáró érvként is értelmezhető azon megállapítása, miszerint: „A népakarat »kialakítása« erre tekintettel akaratformálásként, akaratalakításként fogható fel – a választópolgárok akaratát, szándékát nem általában a semmiből kell létrehozni, hanem a meglévő szerteágazó szándékokat, elképzeléseket kell lehetőleg egységes, képviselhető rendszerré alakítani. A népakarat kialakítása tehát az akarat alakítása, formálása, nem pedig a semmiből történő létrehozatala. Erre a »közreműködnek« kitétel is egyértelműen utal.»⁴⁷ Ennek az értelmezésnek tehát ellentmond az a tendencia, ha a népszavazás kezdeményezése során a pártok válnak dominánssá.

Az Alkotmány kommentárja szerint továbbá a „közreműködnek” kifejezés arra utal, hogy „e tekintetben sem kizárólagos a pártok szerepe: maga a nép is képes lehet az akaratkinyilvánításra, másrészt pedig más társadalmi szervezetektől (például egyesületektől) sem vitatható el a jog, hogy a választópolgárok akaratának valamely szegmense érdekében fellépjenek, azt kinyilvánítsák. A pártoknak a kinyilvánításban való közreműködése annyiban jelent többet más szervezetek hasonló tevékenységénél, hogy a pártoknak lehetőségük van a népakaratot a képviselési szervek keresztül állami döntéssé transzformálni»⁴⁸ Ez szintén egy ellenérvként hozható fel azzal szemben,

44 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165., 169.

45 Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 1996, 165., 171.

46 Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009, 281–282. A kommentár szerint a pártok „választás-előkészítő” szervek, azaz a választásokon részt vesznek, jelöltet állítanak. Ennek megfelelően a népakarat kialakításában és kinyilvánításában betöltött szerepüknek e vonatkozásban úgy tudnak eleget tenni, hogy legalább egy egyéni jelölt érvényes jelölését elérik.

47 Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok], i. m. 282.

48 Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok], i. m. 282.

hogy a pártoknak a népakarat kinyilvánításában való közreműködési kötelezettsége nem a népszavazásra vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság azon következtetése, miszerint a pártok azon alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, „*kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet,*”⁴⁹ álláspontom szerint tehát nem állja meg a helyét. Ráadásul az Alkotmánybíróság döntése ezzel akaratlanul is szűkíti a többi társadalmi szervezetnek a népszavazás kikényszerítésére való jogát. Pontosabban kiemeli a pártokat, holott a pártok országgyűlési szerepe az egyetlen olyan fogalmi ismérv, amely a pártot más társadalmi szervezettől megkülönbözteti.⁵⁰ Már csak azért sem árt ezzel óvatosan bánni, ugyanis – amint erre *Kilényi Géza* rámutat – a pártok nem érik be a népakarat megfogalmazásában és érvényre juttatásában való közreműködéssel, hanem hajlamosak önmagukat a népakarat kizárólagos letéteményesének tekinteni.⁵¹

Összegezve, a politikai akarat kialakításának eszköze tehát nem a népszavazás, az már az állami akarat kialakításának az eszköze, amelyet a pártok – lévén, hogy közvetlenül közhatalmat nem gyakorolhatnak – népszavazás útján nem gyakorolhatnak.

Ez az elhatárolás nemcsak elméleti, hanem gyakorlati síkon is tetten érhető. A valóságban ugyanis megfigyelhető, hogy a népszavazási kérdések pártok általi benyújtásának számos esetben eleve nem is célja a népszavazás elrendelése, hiszen sok esetben a szükséges aláírások összegyűjtésének reális esélye sincs meg (sőt, gyakran meg sem kezdik az aláírásgyűjtést), hanem sokkal inkább a politikai közvélemény befolyásolása a cél, vagyis tulajdonképpen kampányfogás, és nem a nép állami akarata kialakításának tényleges elősegítése.

Így például a termőfölddel kapcsolatos népszavazási kezdeményezések – amelyek már több mint egy évtizede folyamatosan napirenden vannak⁵² – kapcsán az Alkotmánybíróság is rávilágított arra, hogy az újra benyújtott népszavazási kérdéssel a „kampányidőszak” meghosszabbodik, a vitatott téma hosszabb ideig marad a közérdeklődés, a közbeszéd középpontjában.⁵³

49 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30].

50 Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok], i. m. 280.

51 Kilényi Géza ehhez hozzáteszi, hogy ez a jelenség nem rendszerspecifikus, a különbség legfeljebb annyi, hogy amíg a bolsevik típusú diktatúrák az alkotmányba is belefoglalták és nyíltan hirdették a párt vezető szerepét, addig a parlamenti demokráciák pártjai ettől messzemenően tartózkodnak ugyan, mindazonáltal vajmi keveset tesznek annak érdekében, hogy a nép javára csorbítsák saját közhatalmi monopolhelyzetüket. Kilényi ezt a messianisztikus küldetésudatot a következő idézettel szemlélteti: „Egyedül mi tudjuk, mi jó a népeknek, s ha a nép másként gondolja, akkor téved, ezért a mi feladatunk: megóvni a népet a tévedés lehetőségétől.” Kilényi Géza: *A nép mint hatalmi tényező. Magyar Közigazgatás*, 2001/2., 80.

52 Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatban, valamint a 14/2007. (III. 9.) AB határozatban és a 126/2008. (X. 22.) AB határozatban, majd 104/2011. (XI. 24.) AB határozat is népszavazásra bocsáthatónak találta a következő kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a – 2002. június 15-ei állapot szerint hatályos termőföldről szóló, 1994. évi LV. törvény szerinti – családi gazdálkodót első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén?” Ugyanakkor népszavazás elrendelésére azóta sem került sor.

53 102/2007. (XII. 12.) AB határozat.