
**MTA Law Working Papers
2014/19**

**Azért a nép az úr?
A népszavazás aktuális
alkotmányjogi kérdései az
Alaptörvény elfogadása óta**

Téglási András

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Dr. Téglási András PhD.

egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar

Alkotmányjogi Tanszék

Azért a nép az úr? – a népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta*

A népszavazás kérdésének elméleti és gyakorlati kérdéseivel a rendszerváltozást követően sokan sokféle szempontból foglalkoztak.¹ A közjogi rendszerváltás menetében megjelenő népszavazás azonban akkor nem, csak 1997-ben vált alkotmányos intézménnyé hazánkban, ennek ellenére a rendszerváltozást követő első években már a népszavazás kapcsán felmerült az a kérdés, hogy mi is a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonya.² Erre utal már az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozata is, majd később az 52/1997. (X. 14.) AB határozata is. A 2006-os politikai események hatására feltörő ún. „népszavazási cunami” eredményként ismét élesebben kerültek felszínre a népszavazással kapcsolatos kérdések.³

Jelen tanulmányban azokkal az elméleti és gyakorlati kérdésekkel szeretnék foglalkozni, amelyek az Alaptörvény elfogadását követően merültek fel illetve kerültek ismét felszínre.

1. A *vacatio legis* problematikája

Az Alaptörvény megalkotását követően új, korábban fel nem merülő problémaként jelentkezett a jogszabály érvényes létrejötte és hatálybalépése közötti felkészülési idő, azaz a *vacatio legis* joghatása. A konkrét probléma az új Alaptörvény kihirdetését követő, de még a hatálybalépést megelőző időszakban benyújtott népszavazási kezdeményezésekkel

* Ez az írás az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K 108790 számú OTKA-program Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett, *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című tudományos konferencián (2014. március 21.) elhangzott előadás szerkesztett változata.

¹ Lásd többek közt: Bakó Bea: Mennyit rólunk nélkülünk? Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában. *Iustum – Aequum – Salutare*, 2013. vol. 9. no. 3, 167–185. p.; Erdős Csaba: Tűzzünk-e objektív határidőt az Alkotmánybíróság számára a népszavazási eljárásban. *Optimi nostri. Díjnyertes tudományos diákköri dolgozatok*, 2012. 112–162. p.; Kis János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában. *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata*, 2009. vol. 13. no. 4, 5–28. p.; Térey Vilmos: Népszavazási kötőerő. *Jogtudományi közlöny*, 2009. vol. 64. no. 12, 540–545. p.; Bodnár Eszter: Létezik-e megerősítő népszavazás Magyarországon? *Gondolatok két és fél eset kapcsán. Közigazgatási Szemle*, 2008. no. 2, 56–63. p.;

² Lásd erről egyebek közt Körösi András: A népszavazások és a képvisleti demokrácia viszonya. A népakarat dilemmái. *Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*, 2009. 37–61. p.

³ Lásd erről egyebek közt Chronowski Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, 2008. 103–116. p.

összefüggésben merült fel. Ilyen helyzet korábban a magyar alkotmányjogban – a körülményekből adódóan – még nem merült fel.

Az egyik ilyen népszavazási kezdeményezés például arra irányult, hogy *„Egyetért-e azzal, hogy továbbra is bárki az Alkotmánybírósághoz fordulhasson, ha úgy látja, hogy egy jogszabály alkotmányértő?”* Az Országos Választási Bizottság 78/2011. (VI. 24.) OVB határozatával az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta azon az alapon, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.)13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az Országos Választási Bizottság megállapította, hogy a választópolgár egy, a hatályos szabályozás szerinti megoldással megegyező, ugyanakkor egy jövőbeli szabályozással ellentétes felvetés esetén nem tudja kétséget kizáróan eldönteni, hogy „igen” vagy „nem” szavazatával pontosan milyen megoldást támogat. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság döntését a 11/2012. (III. 9.) AB határozatával helybenhagyta. A határozatok számából látható, hogy az OVB döntésére még az Alaptörvény hatálybalépése előtt (vagyis a *vacatio legis* időtartama alatt) került sor, míg az Alkotmánybíróság döntése már az Alaptörvény hatálybalépését követően született meg. Az Alkotmánybíróság tehát ügyesen alkalmazta a „ki időt nyer, életet nyer” tételét, és így már egyértelműen hivatkozhatott arra az indokra, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének benyújtását követően hatályba lépett Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében nem tartható népszavazás az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről. Mivel a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás szükségszerűen maga után vonná az Alaptörvény módosítását, így a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében felsorolt, „tiltott” népszavazási tárgykörök közé tartozik, ezért abban nem tartható népszavazás.

Hasonlóan az Alaptörvény elfogadása és hatálybalépése közti időben – tulajdonképpen az előzővel egyidejűleg – került benyújtásra és elbírálásra az a népszavazási kérdés is, miszerint: *„Egyetért-e azzal, hogy a Költségvetési Tanács ne akadályozhassa meg, hogy az országnak költségvetése legyen?”*. A 76/2011. (VI. 24.) OVB határozat hasonló indokkal, az egyértelműség követelményének való meg nem felelés okán tagadta meg az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, lévén, hogy „azt a téves látszatot kelti, mintha a hatályos jogszabályok alapján a Költségvetési Tanácsnak lenne a kérdésben foglaltakra hatásköre”. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatát a 12/2012. (III. 9.) AB határozatával – az időközben hatálybalépő Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjára tekintettel – helybenhagyta.

Érdeemes azonban ettől függetlenül ezt a gyakorlatban – különösen az OVB határozatának meghozatalával összefüggésben – felmerülő alkotmányjogi helyzetet elméleti síkon is megvizsgálni.

Látható, hogy az OVB érezte, hogy nem hagyhatja teljesen figyelmen kívül a már érvényes, de még nem hatályos Alaptörvényt. Alapvetően helytálló és könnyen hivatkozható érv lehetett volna a kérdések hitelesítése mellett, hogy az Alkotmánybíróság és az Országos Választási Bizottság is „csak a hatályos jogszabályok figyelembe vételével hozhatja meg döntését.” A 34/1991. (VI. 15.) AB határozat is kimondta – igaz, egy törvénymódosítással összefüggésben –, hogy „[a] jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam olyan bizalmi időszaknak minősül, amely alatt a jogszabály címzettjei még a korábbi rendelkezések szerint járhatnak el.”

Ugyanakkor álláspontom szerint a kérdés megítélésekor igenis tekintettel kell lenni az érvényes, de még nem hatályos jogszabályokra – így jelen esetben az Alaptörvényre – is, ahogy tette ezt nagyon helyesen az OVB is az említett két határozatában.

Ha a jogszabály már érvényesen létrejött, de még nem hatályos, hanem csak egy jövőbeli időponttól fogva lesz az, a két időpont közti időszakot nevezzük *vacatio legis*-nek [nyugvási idő, Legisvakanz]. A hatálybaléptetésnek a keletkezéshez képest későbbi időpontját általában a jogszabályra való felkészülési idő biztosítása indokolja. A 2010. évi CXXXI. törvény előírja, hogy „A jogszabály hatálybalépésének napja a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.” A kihirdetés napja csak akkor lehet, ha „a szabályozás célja másként nem érhető el”.⁴ A jogszabály keletkezése és a hatálybalépés közti nyugvási idő alatt történő eseményekre tehát a jogszabály nem vonatkozik, de az alárendelt jogalkotó szerveknek már figyelembe kell venniük, hogy van egy ilyen „érvényes de még nem hatályos” jogszabály, azaz nem tehetnek olyat (így különösen nem alkothatnak olyan jogszabályt), ami annak későbbi végrehajtását akadályozná. Egy érvényesen létrejött jogszabály tehát elzárja az azzal ellentétes jogalkotás előtti utat.

Kilényi Géza 31/1991. (VI. 5.) AB határozathoz írt különvéleményében úgy fogalmaz: „Abból, hogy még nem hatályos, következik: a jogszabály potenciális "címzettjeire", a természetes és jogi személyekre nézve az ilyen jogszabályból semmiféle közvetlen joghatás nem hárul, azaz nem kötelesek tekintettel lenni az említett jogszabályra, s amennyiben annak hatálybalépése előtt – az akkor hatályos jog keretei között maradva – saját előnyükre használják fel a később hatályba lépő rendelkezések ismeretét, e magatartásuk nem jogellenes.

⁴ Jat. 7. § (1) és (2) bekezdés.

Más a helyzet a törvényalkotónál alsóbb szintű jogalkotó szervek esetében. E szerveket ugyanis bizonyos mértékben köti a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvényben megfogalmazott törvényhozói akarat: nem bocsáthatnak ki olyan jogszabályt, amely – akár csak részben is – megghiúsítaná a törvényhozó akaratának érvényre jutását. A törvények későbbi időpontban való hatályba léptetése ugyanis általában azt a célt szolgálja, hogy mind az alsóbb szintű jogalkotó szerveknek, mind a jogalkalmazó szerveknek, mind pedig a törvény "címzettjeinek" elegendő idejük maradjon a felkészülésre. Ez főként akkor nélkülözhetetlen, ha az új törvény – nem politikai értelemben véve – rendszerváltással jár: a korábbi helyébe egy új elvekre épülő szabályozási vagy szervezeti rendszert hoz. Az említett esetben a törvény kihirdetésétől hatálybalépéséig terjedő időben az alsóbb szintű jogalkotó szervek csupán

- a korábbi (szabályozási vagy szervezeti) rendszer zavartalan működéséhez nélkülözhetetlen átmeneti szabályokat, vagy

- a törvény végrehajtását szolgáló rendelkezéseket

bocsáthatnak ki, de feltétlenül tartózkodniuk kell a törvénnyel összhangban nem álló, a törvény hatályosulását akadályozó vagy zavaró rendelkezések kiadásától. Az utóbbit ugyanis a demokratikus országok alkotmánybíróságai a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősítik és alkotmányellenesnek tekintik.” (ABH 1991, 118–121)

Petrétei József is megjegyzi, hogy a törvénnyel összhangban nem álló, a törvény hatályosulását akadályozó és zavaró rendelkezések kiadása „eleve felesleges, mivel a törvény hatálybalépésével e rendelkezések automatikusan alkotmányellenessé, tehát az Alkotmánybíróság által megsemmisíthetővé válnának.”⁵

A jogalkotó az általa kibocsátott jogszabállyal valamilyen fontos célt akar elérni. Nyilvánvaló, hogy ebben késlelteti őt a „vacatio legis”, azaz a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése (alkalmazhatósága) közötti időtartam. Ez az intervallum a jogállamiság (és ezen keresztül az alkotmányosság) lényeges eleme, hiszen azt szolgálja, hogy mindenki megismerhesse a jogszabályt és fölkészülhessen alkalmazására; a polgároknak és a különböző szerveknek hasznára és érdekében kerül meghatározásra, ezért céljával ellentétes és semmiképpen sem indokolható, ha azt a jogalkotó eredeti célja elérésének megghiúsítására vagy megnehezítésére használják föl; más szavakkal: ha az alkotmányosság érdekében meghatározott intézményt alkotmányellenesen, azaz a jogszabállyal elérni kívánt cél

⁵ Petrétei József: A jogszabályok érvényessége és hatályossága a magyar alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2000. 177. p. 28-as lj.; lásd továbbá Jakab András: Jogszabályok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága. Jogelméleti Szemle, 2001/2. sz.

kijátszására használják föl. A jogszabály kihirdetése (s ezzel érvényessé válása) tehát azzal a jogi következményekkel jár, hogy elzárja a vele ellentétes tartalmú jogalkotás és minden más intézkedés útját, akkor is, ha még nem lépett hatályba.

A konkrét helyzetben – lévén, hogy itt egy új alkotmány került megalkotásra – az idézett népszavazási kezdeményezés kapcsán még az az elvi kérdés is felmerült, hogy a nép – a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva – népszavazás útján kényszerítheti-e az Országgyűlést olyan törvény megalkotására, ami tudvalévő (volt), hogy 2012. január 1-jétől alkotmány(alaptörvény)ellenes lesz (lett volna). Ez a népszavazás – amennyiben eredményes lenne (lett volna) – a törvényalkotót egy alkotmányellenes jogszabály megalkotására kényszerítené, amit az Alkotmánybíróság majd később – az Alaptörvény hatálybalépésével – úgysis meg kell semmisítsen.

A *vacatio legis* – ahogy Kilényi is írja – a polgárokat nem köti, de az Országgyűlést, mint – az alkotmányozó hatalomnak alárendelt – törvényhozó szervet igen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint pedig a népszavazás az Országgyűlést csak mint törvényhozó hatalmat köti, mint alkotmányozó hatalmat nem.

Való igaz az is, hogy az Alkotmánybíróságot alapvetően csak a hatályos jogszabályok kötik, így egy népszavazási kezdeményezésnél is ez az elsődleges szempont, ám véleményem szerint csak addig kötik, amíg az nem okoz felesleges kárt (feleslegesen kidobott milliók egy értelmetlen népszavazás miatt).

Ellenérvként felhozható pedig, hogy egy, még hatályba nem lépett jogszabályról a jogalkotó még bármikor rendelkezhet úgy, hogy csak később lép hatályba, vagy egyáltalán nem is lép hatályba (ahogy tette azt a jogalkotó a korábban elfogadott új Ptk.-nál⁶)

A hatályos jogalkotási törvény ezzel összefüggésben főszabályként úgy rendelkezik, hogy nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül.⁷ Ugyanakkor a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) kivételt is enged ez alól, miszerint ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba.⁸

⁶ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatályba nem lépéséről, valamint az ezzel összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi LXXIII. törvényt.

⁷ Jat. 9. § (1) bekezdés.

⁸ Jat. 9. § (2) bekezdés.

Jelen kérdés kapcsán figyelembe kell venni, hogy az Alaptörvény már a népszavazási kérdés benyújtásakor alkotmányi szinten rendelkezett az Alkotmánybíróságról, így ez a népszavazási indítvány „burkolt”-alkotmánymódosításként is felfogható, a jövőben hatályba lépő Alaptörvény által kiváltani kívánt joghatás megszüntetésére, azaz annak „burkolt” módosítására irányulnak. Márpedig az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét. Alkotmánymódosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét és nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés döntsön az Alkotmány megváltoztatásáról. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat] Az Alaptörvény módosítására irányuló népszavazás tilalma pedig az Alaptörvénybe már kifejezetten be is került.⁹

2. Tényleg a nép az úr?

A másik problémakör az új munka törvénykönyvének megalkotásával összefüggésben merült fel, nevezetesen az ellenzék olyan konkrét, egész bekezdéses normaszövegeket kívánt feltenni népszavazásra, amelyek a régi Mt-ben még szerepeltek, az újban viszont már nem. Így például a következő kérdést a 94/2011. (VI. 24.) OVB határozat elutasította: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató a munkaviszonyt rendkívüli felmondással csak akkor szüntethesse meg, ha a munkavállaló a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi?”*.

Az OVB a kérdés hitelesítését – a korábbi említett esetekhez hasonlóan – azért tagadta meg, mert szerinte az nem egyértelmű. Ezt az érvelést a 117/2011. (XII. 2.) AB határozat is helybenhagyta, kimondva, hogy „az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés tartalmát tekintve megegyezik az Mt. hatályos szabályával. Az OVB helytállóan állapította meg, hogy a választópolgárok számára a kérdés alapján nem nyilvánvaló, hogy az általuk támogatott népszavazási kezdeményezés nem a hatályos jog megváltoztatására, hanem annak fenntartására irányul.” Ez a probléma azonban gyakorlati szinten önmagában akár a kérdésben elhelyezett „továbbra is” vagy „változatlanul” kitételrel is áthidalható.

⁹ Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés.

Elvi szinten azonban a felmerülő kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy lehet-e népszavazással egy, a hatályos szabályozással megegyező szabályozás tárgyában népszavazást kezdeményezni?

Az OVB és az Alkotmánybíróság érvelésével szemben felhozható egy olyan ellenérv, hogy ez a népszavazási kezdeményezés a törvényről szóló társadalmi vitában való állásfoglalásra irányul.

A kérdés másik oldalát megvizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy jelen esetben a népszavazást tulajdonképpen az Nsztv. 8. § (1) bekezdése szerinti hároméves moratórium biztosítása céljából kezdeményezték.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis mind a jogalkotói, mind a választópolgári egyértelműség keretében vizsgálandó az az eset, amikor a népszavazási kérdés olyan szabályozásra irányul, amelyről a jogrendszer hatályos szabályai már rendelkeznek. Ebben az esetkörben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotói egyértelműség Nsztv.-beli követelményének azért nem felel meg az a kérdés, amelyről már jelenleg is hatályos norma (törvény) rendelkezik, mivel az eredményes népszavazás esetén a törvényhozó nem tudná eldönteni, hogy terheli-e jogalkotói kötelezettség, és ha igen, akkor milyen.

A 67/2008. (IV. 30.) és 68/2008. (IV. 30.) AB határozatok úgy fogalmaztak, hogy: *„Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy eldöntendő kérdés hiányában, pusztán az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében szereplő három éves moratórium biztosítása céljából nincs helye népszavazás kezdeményezésének.”*

Az idézett határozatokban a népszavazás kezdeményezése óta fennálló helyzet megváltozott, *„a kezdeményezett kérdés vonatkozásában maga az Országgyűlés a törvényt megalkotta. A törvény megalkotása miatt így jelenleg nincs olyan eldöntendő kérdés, melyre az eredeti népszavazási kezdeményezés vonatkozhatna.”*

Szerintem jelen esetben is hasonló a helyzet, annak ellenére, hogy itt nem a népszavazási kezdeményezést követően alkotta meg az Országgyűlés a népszavazási kérdésnek megfelelő jogszabályt, hanem az már a benyújtás pillanatában is azzal megegyező tartalommal érvényben volt. Vagyis a „kizárólag a 3 éves moratórium fenntartásának tilalma” és az „eldöntendő kérdés hiánya” miatt az OVB határozatát álláspontom szerint a korábbi gyakorlata alapján következetesen hagyta helyben az Alkotmánybíróság.

Az Alkotmánybíróság ezen értelmezése alapján viszont úgymond ki lehet „cselezni” a népet: ha a kezdeményezést követően az Országgyűlés a népszavazási kérdésnek megfelelően módosítja a törvényt, ennek alapján elutasításra került a népszavazási kezdeményezést. Ezt követően viszont a parlament bármikor ismét „visszamódosíthatja” az eredeti állapot szerint a

törvényt, hiszen nem köti – az eredményes népszavazás esetén egyébként meglévő – 3 éves moratórium.

3. Korlátlan népszavazási korlátok (?)

Fontos elméleti kérdésként merült fel (ismét) az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, amely alapján az Alkotmányban taxatív módon felsorolt tiltott tárgykörökön kívül a népszavazásnak más korlátai is levezethetők [75/2009. (VII. 10.) AB számú határozat, 26/2007. (VI. 25.) AB számú határozat, 25/1999. (VIII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251,263.]. Ilyen korlát, hogy csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, mely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.

A 440/2009. (XI. 20.) OVB határozat erre hivatkozással tagadta meg a hitelesítését a következő kérdésnek: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy az Alkotmánybíróság naprakész nyilvántartást vezessen arról, hogy mely indítványok elbírálásának előkészítésében mely köztisztviselők, szakértők vettek részt?” A határozat szerint a kérdés az Alkotmány és az Nsztv. preambuluma alapján összeegyeztethetetlen a népszavazás alkotmányos szerepével. Az Nsztv. preambuluma szerint „a demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen”. Az, hogy az Alkotmánybíróság naprakész nyilvántartást vezessen arról, hogy mely indítványok elbírálásának előkészítésében, mely köztisztviselők, szakértők vettek részt, a Bizottság álláspontja szerint nem érint alkotmányos jogot és egyértelműen kívül esik az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén. A Ve. 3. § d) pontja pedig a népszavazási eljárásban is kizárja a népszavazás alkotmányos intézményének rendeltetésével ellentétes joggyakorlást.

Az Alkotmánybíróság 9/2012. (III. 9.) AB határozata a 440/2009. (XI. 20.) OVB határozatot az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

Álláspontom szerint – noha a konkrét kérdés hitelesítésének megtagadását támogatni is tudom – az Alkotmánybíróság ezen indokolása kapcsán óhatatlanul is felmerül a kérdés, hogy vajon ezzel nem nyitja-e túlzottan nagyra az OVB (illetve saját maga) mérlegelési.

Ugyanez a kérdés érvényes az olyan mércékre, mint hogy egy népszavazási kérdés „érint-e alkotmányos jogot”, illetve hogy „kívül esik az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén”.

Az előbbi esetben, vagyis ha elfogadjuk kritériumként azt, hogy a népszavazási kérdés alkotmányos jogot *érintsen*, meglehetősen leszűkülnek a népszavazási kezdeményezések lehetséges tárgykörei, lévén, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján a népszavazás éppenséggel nem *módosíthatja* az Alaptörvényt és a benne foglalt alkotmányos jogokat. E mérce elfogadásával tehát népszavazási kezdeményezés csak olyan tárgykörben válik lehetségessé, amely ugyan *érinti* az Alaptörvényben biztosított valamely alapjogot, ám azt nem *módosítja*.

Álláspontom szerint továbbá az a mérce is eléggé széles – és minden normatív alapot nélkülöző – mérlegelési lehetőséget ad az OVB és az Alkotmánybíróság kezébe, hogy egy népszavazási kérdés kívül esik-e az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén.

Ha a jogalkalmazó szervek normatív támpontok keresnének a lényegtelen, felesleges népszavazási kezdeményezések „szűréséhez”, akkor álláspontom szerint az indokolást inkább az Alaptörvény azon rendelkezésére lehetne alapozni, hogy a korábbi Alkotmányban szereplő „minden hatalom a nép”-hez képest mostmár csak a „közhatalom forrása a nép”, amely a népszuverenitást csak *kivételes* esetben gyakorolja közvetlenül [Lásd: Alaptörvény *B) cikk* (3)–(4) bekezdés].

4. Az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó alapjog kiterjesztése a népszavazási eljárás további elemeire

Az Alaptörvény XXII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Vagyis az Alaptörvény a népszavazáson való részvétel jogát alapjogként biztosítja az országgyűlési képviseléválasztáson aktív választójoggal rendelkezők számára, vagyis mindazon nagykorú magyar állampolgárok részére, akiket a bíróság bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt nem zárt ki a választójogból.¹⁰

Az 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 is¹¹ – a következőket állapította meg: „az országos népszavazáson való részvétel jogának vonatkozásában a korábbi Alkotmány 70. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése, továbbá a választói

¹⁰ Etekintetben a korábbi Alkotmányhoz képest annyi változás történt, hogy az Alaptörvény a népszavazáson való részvétel jogát – mint általában a választójog gyakorlását – sem köti magyarországi lakóhelyhez.

¹¹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]

kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás vonatkozásában a korábbi Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése között szövegszerű egyezés mutatható ki. Az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság szerint a »népszavazás alkotmányos joga« a népfelség elvén alapul (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 képviseleti 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 képviseleti 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]}”.¹²

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése tehát az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jogot garantálja. Ez az alapjog az Alkotmánybíróság idézett 31/2013. (X. 28.) AB határozatában összefoglalt céljára figyelemmel a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akaratukkal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a

¹² 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]–[28], hasonlóan: 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]

népszavazás megtartásáig. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint azonban a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy „az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag »emberre« vonatkoztatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. [...] E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen 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.”¹³

Az Alkotmánybíróság imént idézett gyakorlata több elméleti és gyakorlati kérdést is felvet, nevezetesen:

- a népszavazáson való *részvételhez* és a népszavazás *kikényszerítéséhez* való jog közti különbségtételt,
- ez utóbbi keretében az *aláírásgyűjtéshez való jog*, mint alapjog kérdését,
- a jogorvoslati fórumok (Kúria, Alkotmánybíróság) hatásköreinek elhatárolását,
- a pártok népszavazásban betöltött szerepének vizsgálatát, a nép politikai és állami akaratképzése közötti különbségtételt.

¹³ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]

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

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.¹⁴ 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, és ezzel elvonva a jogi folyamat többi részét is a törvényhozási alakítási szabadság alól, alapjogiasítva ezáltal az egész jogterületet.¹⁵ Ez a gyakorlat aztán – főleg nemzetközi bírói fórumok esetében – még az államok szuverenitása korlátozásának veszélyét is magában hordozhatja.¹⁶

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.¹⁷ A német szövetségi Alkotmánybíróság pedig az ún. Maastricht-döntésében nem találta befogadhatónak a panaszosnak azt az indítványát, amely a népszavazás véghezvitelének jogára, mint őt megillető alkotmányos jogosultságra hivatkozott.¹⁸

¹⁴ 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, mely, 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.

¹⁵ Lásd Pokol Béla e konferencia keretében megtartott előadásáról készült „Nemzetközi jog és az alkotmányidentitás doktrínája” c. tanulmányát. 8. p.

¹⁶ Lásd erről Pokol Béla: Nemzetközi jog és az alkotmányidentitás doktrínája c. tanulmányát.

¹⁷ „...die Bundesverfassung lediglich die Teilnahme an einer angeordneten Volksabstimmung gewährleiste, nicht aber ein Recht auf Durchführung einer solchen einräume.“ VfSlg. 17.588/2005, Beschluss vom 12. Juni 2010, SV1/10 (Hivatkozik rá egyebek közt az osztrák alkotmánybíróság 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

¹⁸ „Die weitere Rüge, das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union verletze ein den Beschwerdeführern aus Art. 38 GG unmittelbar oder analog zustehendes Recht auf Durchführung eines Volksentscheides, weil dieses Gesetz in den änderungsfesten Verfassungskern nach Art. 79 Abs. 3 GG eingreife, ist ebenfalls unzulässig.“ BVerfG 89, 155. Ezt a gyakorlatot a BVerfG egy 2000-es döntésében is megerősíti:

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 kormányzó többség érdekeivel szembemenő döntéseket próbál kikényszeríteni,¹⁹ amelyeket bizonyos eljárási akadályokkal akár ki is lehet iktatni. Erre azonban elegendő lehetne a tárgykör – jelenleginél szélesebb körű²⁰ – sarkalatos szintű szabályozása.²¹

Amennyiben az aláírásgyűjtéshez való jogot alapjognak tekintjük, úgy ez óhatatlanul felveti az alapjoghoz kapcsolódó garanciák kérdését. Egy alapjoghoz ugyanis szükségképpen garanciáknak is kell tartoznia azok érvényre juttatása céljából.

Az egyik garanciális kérdés az *intézményi garanciák* kérdése, vagyis, hogy kell-e és ha igen, milyen – intézményi kereteket biztosítania az államnak az aláírásgyűjtéshez. Németországban ugyanis az aláírásgyűjtés – szemben a magyarországi, úgy mond „magán-eljárással” – alapvetően hivatalbóli jellegű, ti. az önkormányzatok kötelesek helyiségeikben az aláírásgyűjtő íveket úgy kirakni, hogy minden választópolgár probléma nélkül hozzáférhessen és aláírhasa.²² Ezáltal a kezdeményezők az ügyük reklámozására és a lakosság tájékoztatására koncentrálnak.²³ A semlegesség az eljárás fontos eleme, hiszen az állami és önkormányzati hatóságok kizárólag a szervezeti kereteket biztosítják, az ügy reklámozása, a lakosság meggyőzése és akaratának képzése kizárólag a kezdeményezőket illeti és terheli.²⁴

„Seine Verfassungsbeschwerde war nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmenvoraussetzungen aus § 93a BVerfGG nicht gegeben sind. Wie das Bundesverfassungsgericht im Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 entschieden hat, begründet Art. 146 GG kein verfassungsbeschwerdefähiges Individualrecht (BVerfGE 89, 155 <180>). Der Beschwerdeführer könnte allenfalls dann ein Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 146 GG auf Herbeiführung einer Volksabstimmung über die Verfassung haben, wenn aus Art. 146 GG die Pflicht staatlicher Stellen zur Durchführung einer Volksabstimmung folgte. Weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte dieses Grundgesetzartikels ergibt sich dafür ein Anhaltspunkt.“ BVerfG, 2 BvR 2091/99 vom 31.3.2000
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20000331_2bvr209199.html

¹⁹ Természetesen olyan kérdéskör is könnyen előfordulhat, amely nemcsak az aktuális kormányzó többség, 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. p.

²⁰ 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 sarkalatoszági záradékot).

²¹ A sarkalatos törvényekről lásd Koi Gyula: *A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás 2011/6–7.* szám 2–9. oldalak

²² Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura. 2009/2, 104. p.

²³ Csak Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern és Thüringen tartományok előírásai rendelkeznek kifejezetten arról, hogy a kezdeményezők maguk is gyűjthetnek aláírást. Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. i.m. 104. p.

²⁴ Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura. i.m. 105. p.

Németországban tehát alapvetően elválik egymástól (szervezetileg is) a népszavazási eljárás kapcsán az *alírásgyűjtés* és az ahhoz kapcsolódó *politikai reklámozás* kérdése.

Az aláírásgyűjtéshez való jog alapjogi jellegéhez köthető garanciák másik aspektusa az *anyagi garanciák* kérdése, hogy ti. a népszavazással, mint a nép, vagyis a köz érdekéből végzett tevékenységgel együtt járó anyagi terheket az államnak kell-e finanszíroznia. Míg Magyarországon az aláírásokat gyűjtő választópolgárok a velejárási anyagi terheket – a költségtérítést elrendelő vagy lehetővé tevő jogszabály híján – maguk viselik, addig Németország egyes tartományokban törvény vagy a nép saját döntése alapján az állam költségtérítést nyújt.²⁵

A népszavazáson való részvételhez és a népszavazás kikényszerítéséhez való jog elhatárolásából – vagyis, hogy meddig terjed az alapjogi védelem, és mikor beszélhetünk „csak” törvényi szintű védelemről – 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 csak törvényességi szempontból vizsgálhatta felül,²⁶ ahogy teheti ezt manapság sok más külföldi ország alkotmánybírósága is, mint például a román alkotmánybíróság, amely – mint láthattuk – még azt is felülvizsgálhatja egy népszavazás kapcsán, hogy az érvényességi küszöb fennállt-e.²⁷ Ez lényegében be is határolta az Alkotmánybíróság népszavazási eljárással kapcsolatos felülvizsgálati jogkörét az Nsztv. kritériumaira. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság maga is rámutatott arra, hogy ilyen esetekben az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálta, hogy a beérkezett kifogás megfelelt-e a Ve.-ben, továbbá az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos

²⁵ Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura. i.m. 111. p.

²⁶ Lásd: András Patyi: Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010. Schenk Verlag, Passau, 2011. 31. p. (Referendums and complaints). A törvényességi szempontú felülvizsgálatról – különösen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során – lásd különösen: Patyi András: Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás. Universitas-Győr Nonprofit Kft, Győr, 2011. 138–141. p.

²⁷ Hasonló a helyzet a legtöbb németországi tartományban is, melyet – 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. p.

jogállásával és rendeltetésével összhangban kellett ellátnia [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2012. január 1. óta viszont a kifogások elbírálása nálunk átkerült a Kúriához.²⁸ Ez alapján kérdésként merült fel, hogy az Alkotmánybírósághoz lehet-e – és ha igen, milyen – jogorvoslattal fordulni a népszavazás során hozott döntésekkel szemben. Az Abtv-ben jelenleg egy konkrét hatáskör szerepel a népszavazással kapcsolatban: ez az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata.²⁹ Ebben eljárásban az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytathat vizsgálatot, 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 alkotmányossági aggályokra hivatkozik.³⁰

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépésével megkapta általánosságban a bírói döntésekkel szembeni felülvizsgálat lehetőségét az ún. valódi alkotmányjogi panasz hatáskör keretében.

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva az elmúlt időszakban két döntésében – a már említett 31/2013. (X. 28.) AB határozat és 1/2014. (I. 21.) AB határozatban³¹ – is

²⁸ A ma már nem hatályos, választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt a 2011. évi CCI. törvény 145. § (7) bekezdés módosította.

²⁹ 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.

³⁰ Abtv. 33. § (2)–(3) bekezdés

³¹ 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 megállapítható, hogy az Országgyűlés alaptörvényi funkcióját, az országgyűlési képviselők közjogi jogviszonyát figyelembe véve sem az aláírásgyűjtés parlamenti helyszíne, sem az aláírásgyűjtő képviselők tevékenysége nem szolgáltatott alapot a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjának az alapügyben történő alkalmazására. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította: 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 korlátozását, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét jelentette. 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 helyiségeiben az állami terhelő semlegességi köteletség 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

felülvizsgálta (és megsemmisítette) a Kúria népszavazási eljárás során hozott – OVB határozatokat helybenhagyó – végzéseit. Mindkét eljárásra az Abtv. 27. § szerinti – a jogirodalomban „valódinak” nevezett – alkotmányjogi panasz keretében került sor.³² 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 jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. 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 történő felülvizsgálatára. Ez a hatáskör ugyanis – legalább is 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.³³

Nem beszélve arról, hogy ez ellentétes azzal a céllal, hogy a népszavazási eljárásban a jogorvoslati döntés minél hamarabb megszülessen,³⁴ tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz során hozott végső döntés meghozatalára nincs törvényben előírt határideje.³⁵ A konkrét esetben a 2012. május 31-én alkotmányjogi

depolitizálására került sor. Németországban azonban a magáncég politikai tevékenységet tűrhet vagy ösztönözhet is. A gyakorlatban a magánmunkaadók leginkább a szakszervezetek politikai tevékenységét tűrik, mialatt más jellegű politizálást – nem utolsó sorban az üzemi béke miatt – tiltanak. Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. i.m. 105. p.

³² Lásd erről bővebben Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész) Közjogi Szemle 2012/3. szám 11–19. p., Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). Közjogi Szemle 2012/4. szám 29–37. p. A valódi alkotmányjogi panasszal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatról lásd: Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny 2014. májusi szám (megjelenés alatt).

³³ Az aktivizmus kritikusai ekként értékelik többek között az Alkotmánybíróság ún. „Jánosi-ügy” kapcsán hozott 57/1991. (XI. 8.) AB határozatát. Lásd: Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. Jogelméleti Szemle 2000/1. szám

³⁴ Ezzel kapcsolatban ugyanakkor Cserny Ákos felhívja arra a figyelmet, 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. p.

³⁵ Ugyanakkor a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) a népszavazási eljárás egyes kérdéseiben, ezen belül különösen a jogorvoslatra nyitva álló határidő tekintetében fejtette ki álláspontját. Határozatában hangsúlyozta, hogy alkotmányossági szempontból alapvető különbségek ragadhatók meg a

panaszt az Alkotmánybíróság csak 2013 októberében bírálta el a 31/2013. (X. 28.) AB határozatával.

Ugyanakkor, hogy az új népszavazási törvény (2013. évi CCXXXVIII. törvény) 79. § (3) bekezdése már megteremti ennek a hatáskörnek a törvényi alapját, és gondoskodik annak megfelelő határidőben történő meghozataláról.³⁶ 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,³⁷ 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. A korlátozásra anélkül került sor, hogy arra valóban szükség lett volna. Indokolatlan ugyanis a választók számára az Alaptörvény szerint alanyi jogon biztosított jogot olyan módon leszűkíteni, hogy elfogadható ok nélkül kizárják a jog gyakorlásából az aláírásgyűjtést kezdeményező szervezet (párt) díjazásában részesülőket. Ezért az ilyen, megfelelő indok nélküli korlátozás az alapjog szükségtelen korlátozását jelenti, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétes.”*³⁸

Juhász Imre alkotmánybíró ugyanakkor a határozathoz írt különvéleményében³⁹ – 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*

választási és a népszavazási eljárás között. Míg a választási rendszer lényegéből fakadóan szükségesek és ezáltal indokoltak is a rövid (1 és 3 napos) határidők, addig a népszavazási eljárásban ez nem minden esetben indokolható. Rámutatott továbbá: [...] a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslathoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse, s ezáltal a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását meg ne akadályozza [...]. (ABH 1999, 237, 243.)

³⁶ Eszerint a Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap.

³⁷ 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 helyben hagyta.

³⁸ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [36]

³⁹ Juhász Imre alkotmánybíró 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz írt különvéleménye

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 szuperbíróságnak, amely következik egyébként az Alaptörvény 28. cikkéből is.” Juhász szerint – élve az Abtv. 28. cikke által biztosított lehetőséggel – az Alkotmánybíróság további feltételek fennállta esetén (formailag, ha lett volna erre irányuló indítvány; tartalmilag, ha a bíróságok eltérő jogértelmezése 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) kiterjesztése 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.

6. A pártok alkotmányos szerepe a népszavazásban – a népszavazáshoz való jog kiterjesztése a pártokra

A 2011 végéig hatályban lévő magyar Alkotmány pártokra vonatkozó – az 1989-es átfogó módosítás révén megállapított – szövege szerint „A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.”⁴⁰ Az Alaptörvény ezt gyakorlatilag változatlan formában vette át, annyi különbséggel, hogy a „népakarat” helyett a „nép akaratának” kialakításában és kinyilvánításában való közreműködést írja elő.⁴¹

⁴⁰ 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.”

⁴¹ Herbert Küpper rámutat arra, hogy a „nép” amorf embertömeg, és mint ilyennek, saját akarata nincsen. A nép minden egyes tagjának van véleménye, álláspontja és akarata, de magának a népnek nincs. Jellemző azonban a totalitárius rendszerekre, hogy ott „a nép akarata” állandó politikai toposz, amely a totalitárius vezetők uralmát hivatott legitimizálni és stabilizálni, hiszen ők (és általában csak ők) képesek a nép akaratának felismerésére és

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, legalább is annak egyes részelemei. Az indokolás szerint „Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint azonban a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ebből kiindulva az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag „emberre” vonatkoztatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. Az, hogy szervezetek jogaként is funkcionálhat, következik az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdéséből is, amely az országos népszavazás elrendelését nagy számú, kétszáz ezer választópolgár támogatásától teszi függővé (ennek megszerzését az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 3. § (3) bekezdése szoros határidőhöz köti). Ezáltal az Alaptörvény nem csak a kezdeményezés jogát biztosítja, de a kezdeményezés (határidőhöz kötött) jelentős mértékű támogatását feltételként szabva a szervezett formát öltő, a választók szervezetét megillető aláírásgyűjtéshez való jogot is szükségszerűen elismeri. E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen 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.”⁴²

Az Alkotmánybíróság tehát a korábbi – a népszavazáson való részvétel jogának – kiterjesztő értelmezéséből kiindulva ezt az alapjogi védelmet a pártokra is kiterjesztette.

Ezt az álláspontját erősítette meg az Alkotmánybíróság az 1/2014. (I. 21.) AB határozatában is. Ugyanakkor a határozatokhoz írt különvélemények közül szinte kivétel nélkül valamennyi

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. p.

⁴² 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]

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.”⁴³

Juhász Imre alkotmánybíró ugyan nem vitatja, 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) – melyek 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.⁴⁴ 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 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.⁴⁵

⁴³ *Pokol Béla* alkotmánybíró 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz írt különvéleménye [49] és [51]

⁴⁴ A határozat egyébként az aláírásgyűjtést végző személyekkel összefüggésben kimondta, hogy rájuk nézve nem tilalmazott a – szimbolikus, aránytalanul nem minősülő – díjazás, ti. ez még önmagában a népszavazási eljárás tisztaságát általában nem érinti. Ezt erősíti meg a Velencei Bizottság is egy összehasonlító elemzésében, melyben 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. p.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)034.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)034.aspx)

⁴⁵ *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz és az 1/2014. (I. 21.) AB határozathoz, [41]

Salamon László alkotmánybíró 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. Ennek alátámasztására kifejti, hogy „Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése az országos népszavazáson való részvétel jogát az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkezők részére biztosítja. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése értelmében pedig országgyűlési képviselők választásán a nagykorú magyar állampolgárok rendelkeznek választójoggal. Az előbbiekből következően az országos népszavazáson való részvétel joga a nagykorú magyar állampolgárokat megillető alapvető jog. Hasonló következtetésre jutott az 52/1997. (IX. 14.) AB határozat, melynek 3. pontja rögzítette, hogy „A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog.” (ABH 1997, 332.) Ugyanezen határozat indokolásában bontotta ki az alapjog tartalmát az Alkotmánybíróság, és megállapította, hogy: „A népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és az aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételle.” (ABH 1997, 344.) Ez az alkotmánybíróági értelmezés is kifejezetten a választópolgárokat megillető jogról szólt, az alanyi jog részelemeit tekintve az Alkotmánybíróság következetesen csak a választópolgárokat nevesítette, mint az alanyi jog jogosultjait. A pártoknak a népakarat kialakításában és kinyilvánításában vitt szerepe sem tehet lehetővé olyan kiterjesztő értelmezést, mely a pártokat a választójog alanyainak tekinti. A választójog fogalmilag a szavazati jogot és a választhatóságot (azaz az aktív és passzív választójogot) jelenti, mely csak természetes személyekre vonatkoztatva értelmezhető. A pártok bár szereplői a választásoknak, de a választójognak ettől nem alanyai. Ugyanez vonatkozik a népszavazásra is; a pártok szereplői lehetnek népszavazási kezdeményezéseknek, de a népszavazásban való részvétel jogának – ideértve a népszavazási kezdeményezések aláírásokkal történő biztosítását is – nem alanyai. Az országos népszavazásban való részvétel joga – az aláírás gyűjtésének és az aláírás adásának vonatkozásában is – az országgyűlési választásokon választójoggal rendelkezőket illeti meg. A fentiekből következően, feltételezve – de meg nem engedve – a népszavazásban való részvétel jogának sérelmét, álláspontom szerint az indítványozót e jogsérelem miatt alkotmányjogi panasz előterjesztésének joga nem illeti meg.”⁴⁶ Ehhez Salamon az 1/2014. (I. 21.) AB határozathoz írt különvéleményében még annyi kiegészítést fűzött, hogy miután az

⁴⁶ Salamon László alkotmánybíró különvéleménye a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz [56]-[60]

aktív és a passzív választójog fogalmilag kizárólag természetes személyeket illethet meg, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése sem változtat azon, hogy a pártokat választójog, illetve az országos népszavazásban való részvétel joga nem illeti meg.⁴⁷

A különvélemények tehát valójában nem önmagában a pártok részvételét tartották elfogadhatatlannak a népszavazási eljárás során – sőt, ezek szükségszerűségét 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, amit 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 azonban önmagában nem alapjog, hanem olyan törvényi jog, amely már megillette jogi személyeket, társadalmi szervezeteket is.

Ezt az elhatárolást támasztja alá a 2013-as új népszavazási törvény⁴⁸, amely szerint országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoggal rendelkező magánszemély mellett párt és nem párt jogállású egyesület⁴⁹ 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.”⁵⁰

Kétségtelen tény, hogy – ahogy arra a többségi határozat indokolása is rámutat – a népszavazás kezdeményezésének alaptörvényi feltételei – így különösen az összegyűjtendő 100 illetve 200 ezer aláírás⁵¹ – a *gyakorlatban* szinte önmagában nélkülözhetlenné teszi

⁴⁷ Salamon László alkotmánybíró különvéleménye 1/2014. (I. 21.) AB határozathoz [91]

⁴⁸ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 2. § (1) bekezdés.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ T/3479. számú törvényjavaslat Részletes indokolása a 2. §-hoz

⁵¹ A 200 000 választópolgár nagyjából a választópolgárok 4 %-át teszi ki, amivel Magyarország a német tartományok szabályozásaival összevetve a legliberálisabb országnak tekinthető. Ugyanakkor Svájcban és Kalifornia tartományban ez a szám 2 %. Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. i.m. 73. p.

országos lefedettségű szervezetek részvételét az aláírásgyűjtésben.⁵² Emellett az átlag állampolgárnak hiányzik az analitikus képessége és nincs olyan információ birtokában, hogy saját magától megfelelő döntést tudjon hozni.⁵³

Ugyanakkor önmagában nem meggyőző az Alkotmánybíróság azon érvelése, amely a nagyszámú választópolgári támogatás szükségességéből vezeti le a „választók szervezetei” (vagyis áttételesen a pártok) szükségszerű részvételét a népszavazásban,⁵⁴ ugyanis a korábbi Alkotmányhoz képest kimaradt az országgyűlési képviselők népszavazáskezdményezési joga, ami viszont akár arra is engedhet következtetni, hogy az alkotmányozó éppenséggel a pártok szerepének leredukálását tűzte ki célul. Nem beszélve arról, hogy a pártok Magyarországon még csak úgy sem foghatóak 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,⁵⁵ szemben például az észti alkotmánnyal, amely kifejezetten kimondja, hogy csak észti állampolgárok lehetnek politikai pártok tagjai.⁵⁶ 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.

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 egyáltalán rávetíthető egyáltalán – a pártok népszavazásban való szerepére. Ehhez érdemes először néhány külföldi alkotmány szövegét megvizsgálni.

A külföldi alkotmányok közül a francia alkotmány úgy fogalmaz, hogy a politikai pártok és csoportosulások közreműködnek a szavazati jog⁵⁷ gyakorlása alkalmával.⁵⁸ A lengyel alkotmány szerint a politikai pártok célja az állami politika demokratikus eszközökkel történő

⁵² Csink Lóránt számításai szerint a 200.000 aláírás 4 hónap alatt történő összegyűjtéséhez egy magánszemélynek 40 másodpercenként kellene legalább 1 aláírást összegyűjtenie, éjt nappallá téve. (A szerző személyes közlése alapján.)

⁵³ Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye - történeti-összehasonlító perspektívában. i.m. 111. p.

⁵⁴ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]

⁵⁵ Párttörvény 2. § (3) bekezdés.

⁵⁶ Észti alkotmány 48. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ Eredeti szöveg szerint „suffrage”, vagyis választójog.

⁵⁸ A francia alkotmány 4. cikke

formálása.⁵⁹ Az olasz alkotmány szerint minden állampolgár szabadon alakíthat pártokat abból a célból, hogy demokratikus módszerekkel részt vegyen a nemzeti politika alakításában.⁶⁰ A portugál alkotmány szerint a politikai pártok részt vesznek a népakarat kialakításának és kifejezésének véghezvitelében.⁶¹ A spanyol alkotmány szerint a politikai pártok hozzájárulnak a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, alapvető eszközül szolgálnak a politikai részvételhez.⁶²

A külföldi alkotmányok közül érdemes alaposabban megvizsgálni a német Grundgesetz szövegét és a hozzá kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot, lévén, hogy a magyar alkotmányszöveg kialakításában a rendszerváltáskor a német minta szolgált alapul.⁶³

A német Grundgesetz terminológiailag is különbséget tesz tekintetben, hogy a pártok a nép *politikai* akaratának a kialakításában működnek közre,⁶⁴ ugyanakkor a nép a választások és a (nép)szavazások során az *államhatalmat* gyakorolja.⁶⁵

A német szövetségi alkotmánybíró (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 akarata a választások között is megvalósulhat, a nép »szócsövei«.”⁶⁶

A BVerfG egy 1958-as döntésében⁶⁷ rámutatott arra, hogy egy modern demokráciában a közvélemény döntő szerepet játszik. A közvélemény kialakításának szabadsága olyan jelentőségű, hogy azt a Grundgesetz 5. cikke is garantálja.⁶⁸ Maga a Grundgesetz a „nép politikai akarat-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 nevezi „a nép politikai akaratnyilvánításának”

⁵⁹ Lengyel Köztársaság Alkotmánya 11. cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ Olasz Köztársaság alkotmánya 49. cikk.

⁶¹ Portugál Köztársaság alkotmánya 10. cikk (2) bekezdés.

⁶² Spanyolország alkotmánya 6. cikk

⁶³ Halmai 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.” Halmai Gábor: Párt, állam, jog. Politikatudományi Szemle 1993/1. szám 41. p. 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. p.

⁶⁴ Grundgesetz 21. cikk (1) bekezdés.

⁶⁵ Grundgesetz 20. cikk (2) bekezdés.

⁶⁶ BVerfGE 20, 56/101. Idézi Halmai: Párt, állam, jog. i.m. 41. p.

⁶⁷ BVerfGE 8, 104. 2 BvF 3, 6/58 www.servat.unibe.ch/dfr/bv008104.html

⁶⁸ A határozat hivatkozik Neumann/Nipperdey/Scheuner: Die Grundrechte c. munkájára (Bd. 2 S. 249. ff., 265, 285.)

formájaként.⁶⁹ Önmagában az, hogy a nyilvános véleményalkotást és a nép politikai akaratnyilvánítását – természetéből adódóan – társadalmi-politikai jelenségként, és nem államszervezeti kereteken belül értelmezzük, még nem csökkenti annak súlyát és jelentőségét egy demokráciában.⁷⁰ A közvélemény és a nép politikai akaratnyilvánítását 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.⁷¹

Ugyanakkor a BVerfG hangsúlyozta, hogy a közvélemény és a nép politikai akaratképzése nem azonosítható az állami akaratképzéssel, vagyis egy állami szerv akaratának vagy véleményének hivatalos formában történő kifejezésével.⁷² A BVerfG utalt arra, hogy maga a Grundgesetz is ebből a különbségtételből indul ki: egyik oldalról a 21. cikk (1) bekezdésében a nép politikai akaratképzéséből, 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), hanem a kérdés az, hogy a népszavazás egy társadalmi-politikai vagy egy államszervezeti területhez kapcsolódó rendezvény-e, vagy – másként kifejezve – a megkérdezetteknek a válaszadáshoz melyik tulajdonságuk került felhívásra.⁷³ A testület rámutatott arra, hogy a népszavazások során a választópolgárok az államhatalom

⁶⁹ „Die in der »öffentlichen Meinung« zum Ausdruck kommenden Tendenzen und Stellungnahmen zu politischen Fragen mag man als »Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes« bezeichnen.”

⁷⁰ „Öffentliche Meinungsbildung und Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes erfahren aber keine Schmälerung und keine Minderung ihrer Bedeutung und ihres Gewichts in der Demokratie, wenn sie ihrem Wesen entsprechend als eine Erscheinung des gesellschaftlich-politischen und nicht des staatsorganschaflichen Bereichs begriffen werden.”

⁷¹ „In sie gehen ein ohne daß damit eine erschöpfende Darstellung des Integrationsprozesses gegeben würde, der zur öffentlichen Meinung und politischen Willensbildung des Volkes führt - die vielfältigen, sich möglicherweise widersprechenden, ergänzenden, gegenseitig beeinflussenden Wertungen, Auffassungen und Äußerungen des Einzelnen, der Gruppen, der politischen Parteien, Verbände und sonstigen gesellschaftlichen Gebilde, die ihrerseits von einer Vielzahl von (politisch relevanten) Tatsachen, zu denen auch Entscheidungen des Staates und Äußerungen und Maßnahmen staatlicher Organe gehören, beeinflusst sind.”

⁷² „Öffentliche Meinung und politische Willensbildung des Volkes kann aber nicht identifiziert werden mit staatlicher Willensbildung, d. h. der Äußerung der Meinung oder des Willens eines Staatsorgans in amtlicher Form.”

⁷³ „Die entscheidende Frage ist also nicht, ob das Ergebnis der in den beiden Gesetzen angeordneten Volksbefragungen einen Faktor im Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung oder der politischen Willensbildung des Volkes darstellt – eine Frage, die natürlich zu bejahen ist –, sondern die, ob sich die Volksbefragung darin erschöpft, und noch genauer die, ob sie eine Veranstaltung des gesellschaftlich-politischen oder des staatsorganschaflichen Bereichs ist oder - anders ausgedrückt - in welcher Eigenschaft der Befragte angesprochen und zur Beantwortung aufgerufen wird.”

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 (pl. amikor a szövetségi elnök a GG. 63. cikk alapján a Bundestagnak javaslatot tesz a szövetségi kancellár személyére).⁷⁴

A magyar jogirodalomban *Halmai Gábor* szerint is a magyar szabályozás „[k]ifejezetten a politikai akaratképzés intézményének tekinti a pártokat”.⁷⁵ *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.

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 népképviseleti 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 népképviseletet. A pártok elsődleges rendeltetése az, hogy politikai eszközökkel működjenek közre a népakarat alakításában, kinyilvánításában, vegyenek részt a népképviseleti testületek tagjai választásának szervezésében és az általuk támogatott képviselők, valamint a megválasztott országgyűlési és önkormányzati testületek működésének előmozdításában.⁷⁶

Sólyom László határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában ehhez hozzáteszi, hogy „a pártok közvetlen közhatalomgyakorlásának tilalma (3. § (3) bekezdés - másrészt az Alkotmány számos összeférhetetlenségi szabálya a párttagság vonatkozásában) szintén

⁷⁴ „*Verfassungsorgane handeln organschaftlich, d. h. sie üben Staatsgewalt aus, nicht nur wenn sie rechtsverbindliche Akte setzen, sondern auch, wenn sie von Befugnissen Gebrauch machen, die nicht unmittelbar verbindliche Wirkungen hervorrufen: so z.B. wenn der Bundespräsident dem Bundestag den Bundeskanzler vorschlägt (Art. 63 GG)*” Ez utóbbi elnöki jogkör tekintetében *Csink Lóránt* utal arra, hogy amennyiben a Bundestag az elnök által kancellárnak jelölt személyt a német alaptörvényben előírt abszolút (ún. kancellári) többséggel nem választja meg, és a sikertelen választástól számított 14 napon belül hasonló többséggel sem sikerül szövetségi kancellárt választani, akkor haladéktalanul új választási forduló kell tartani, amelyben az tekinthető megválasztottnak, aki a legtöbb szavazatot elnyeri. *Csink Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 53. p.*

⁷⁵ Halmai: Párt, állam, jog. i.m. 44. p.

⁷⁶ 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165, 169

amellett szóló általános érv, hogy a pártok által közvetített »népakarat kinyilvánítása« csakis a képviseleti szervezetekben válhat közvetlenül közhatalom gyakorlásává.”⁷⁷

A népakarat kinyilvánításában való közreműködés tekintetében – lehetőségeiket illetően is – jelentős eltérések mutatkoznak a parlamenti és a parlamenten kívüli pártoknál.⁷⁸ A parlamenti pártok több lehetőséghez jutnak a jogszabályalkotásban, valamint az egyes állami szervek tevékenységére vonatkozó ellenőrzésen és a többi országgyűlési hatáskör gyakorlásán keresztül, mint a parlamenten kívüli pártok.⁷⁹ Az AB szerint a képviselők szabad mandátuma mellett az Országgyűlés működésének másik alapja a politikai pártok parlamenten belüli szervezett tevékenysége.⁸⁰ A pártoknak nem csupán általában van közvetítő szerepük az állam és a társadalom között, hanem az Alkotmány – a preambulumban is foglaltan – kifejezetten olyan többpártrendszer és parlamenti demokráciát valósít meg, amely kimondottan feltételezi a pártoknak az Országgyűlésben való jelenlétét, mert az Alkotmány a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ír elő a pártok parlamenti képviselőcsoportjai, illetve vezetőik számára [19/B. § (2) bekezdés, 28. § (5) bekezdés, 32/A. § (4) bekezdés]. A pártok országgyűlési szerepe tehát az Alkotmányból következik; ez az egyetlen olyan fogalmi ismérv, amely a pártot más társadalmi szervezetektől megkülönbözteti. Csak az a politikai szervezet párt, amely képviselőjelöltek állításával bizonyítja ama törekvése komolyságát, hogy a népakaratot az Országgyűlésben képviselői által nyilvánítsa ki.⁸¹

Az új népszavazási törvény is kiemeli a parlamentben képviselettel rendelkező pártokat azáltal, hogy országos népszavazási kampányidőszakban politikai reklám közzétételét a kezdeményezés szervezőin kívül a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok számára teszi lehetővé.⁸²

Ugyanakkor az Alaptörvényben már nem szerepel, hogy az országgyűlési képviselők is kezdeményezhetnek népszavazást,⁸³ ebből arra is következtethetünk, hogy az országgyűlési

⁷⁷ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 1996, 165, 171.

⁷⁸ Ez az elhatárolás különösen a kormánypártiság-ellenzékiesség kérdéskörével kapcsolatban jelentkezett élesen. Az AB megállapította, hogy „[a] kormánypártiság és az ellenzékiesség csak a parlamentben képviselettel rendelkező pártok relációjában értelmezhető, vagyis a parlamenten kívüli pártok közjogi értelemben nem tekinthetők sem kormánypártinak, sem ellenzékiének” [22/1999. (VI. 30.) AB hat., ABH 1999, 176, 190.]. Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 280. p.

⁷⁹ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 280. p.

⁸⁰ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 280. p.

⁸¹ 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165, 169, 171.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 201. Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 280. p.

⁸² 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról 69. §

⁸³ A korábbi Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján – egyebek mellett – az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhetett el.

képviselőket – és így közvetetten a parlamenti pártokat – ki kívánja zárni az alkotmányozó a népszavazási eljárás alaptörvényi védelmi köréből.

A parlamenten kívüli pártok szerepe lényegesen kisebb, ennek megfelelően hatásuk a döntéshozatalra, valamint lehetőségeik köre is jóval szerényebb.⁸⁴ E pártok főleg a nyilvánosságot és a médiát tudják felhasználni elképzeléseik terjesztésére, illetve a döntéshozó szervekre (Országgyűlés, Kormány) való nyomásgyakorláshoz, befolyásolási kísérletekhez.⁸⁵ Azonban tekintet nélkül a parlamenten belüli vagy kívüli helyzetre, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában valamennyi pártként létező szervezetnek részt kell vennie.⁸⁶ Mivel ez a pártok alkotmányos kötelezettsége, a törvényi szabályozás szerint a „közreműködés” bizonyos fokon túli elmaradása a párt megszűnését kell hogy eredményezze.⁸⁷

A népszavazásban való részvételük – pontosabban annak célja szerint – is különbséget lehet tenni a parlamenti és a parlamenten kívüli pártok között. A parlamenti pártok által kezdeményezett népszavazás egyik célja ugyanis kifejezetten az, hogy ezzel elkerüljék a parlamenten belüli vitákat. Az ellenzéki pártok esetében ez jobban igazolható a döntés tényleges kikényszerítésére irányuló törekvésként, mivel egyébként túl sok esélyük erre nem nagyon van, amíg ellenzékben vannak. A kormánypártok esetében viszont jobban felmerül az, hogy így tulajdonképpen a nép akaratának „álarca” mögé bújva próbálják döntéseiket legitimálni,⁸⁸ elkerülendő ezzel a plenáris üléseken folyó hosszas parlamenti vitákat. Herbert Küpper az ilyen jelenséget a politikai felelősség előli meneküléssel, azaz politikai „gyávasággal” magyarázza, vagyis amikor a népképviselői szerv kellemetlen döntéseket nem maga akar vállalni, hanem azt inkább a népre hárítja.⁸⁹ Az ilyen eljárást azonban – Küpper

⁸⁴ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 281. p.

⁸⁵ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 281. p.

⁸⁶ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 281. p.

⁸⁷ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 281. p.

⁸⁸ Számos történelmi példával igazolható ennek pontosan az ellenkező hatása, vagyis amikor egy-egy államfő a nép akarat mögé bújva korlátozta a parlament jogköreit, mint pl. 1993-ban Ukrajnában és Belorussziában, de nyugati példák is igazolják, például a két Napóleon vagy Hitler nép által legitimált hatalma. (Ian Budge: *Parties, Pressure Groups and People*. i.m. 311. p.) Ezek az autoriter személyiségek (Bonaparte Napóleon, Charles de Gaulle vagy Hitler) a saját céljaik elérésére, saját pozíciójuk erősítésére használták a népszavazást, s e cél érdekében még akár a népszavazásról befutó eredmények „kozmetikázásától” sem riadtak vissza. Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában. *Politikatudományi Szemle*, 1999/4. 112. p. III. Napóleon 1870-ben meggyengült hatalmának megerősítése céljából egy új alkotmánytervezettel állt elő, és ezt népszavazásra bocsátotta. A kérdések azonban úgy voltak összeállítva, hogy aki III. Napóleon ellen szavazott, az minden reform lehetőségét is elvetette. Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Akadémia Kiadó Budapest, 1965. 198–199. p. idézi: Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye - történeti-összehasonlító perspektívában. *Politikatudományi Szemle*, 1999/4. 111. p.

⁸⁹ Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. i.m. 74. p. Küpper ennél még veszélyesebbnek tartja az államfő és a Kormány népszavazás-kezdeményezési lehetőségét, ez ugyanis szerinte nemcsak a demokrácia manipulálását jelenti, hanem a hatalommegosztás szempontjából is aggályos lehet. Küpper: uo.

szerint – nem lehet kizárólag negatívumként értékelni, hiszen ennek pozitívuma adott esetben az lehet, hogy ezáltal egy kellemetlenebb döntés egyrészt fokozott demokratikus legitimitációval rendelkezik,⁹⁰ emellett a hatalmon lévő párt ily módon elkerülheti a következő parlamenti választások során a – korábbi szavazóbázisa egy részének elpártolása eredményeként bekövetkező – szavazatvesztés, vagyis a számonkérést (legalább is abban az adott kérdésben).⁹¹

Az Alkotmány kommentárja szerint a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködésnek *számos megnyilvánulási formája* lehet,⁹² ám ezek között a kommentár nem említi a népszavazásban való részvételt, sőt, éppen ezt kizáró érvként is értelmezhető a kommentár 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.»*⁹³ 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 képviselői szerveken keresztül állami döntéssé transzformálni.»*⁹⁴ Ez szintén egy ellenérvként hozható fel azzal szemben, hogy a pártoknak 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

⁹⁰ Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. i.m. 74. p.

⁹¹ Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye - történeti-összehasonlító perspektívában. Politikatudományi Szemle, 1999/4. 110. p.

⁹² Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 281–282. p. 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.

⁹³ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 282. p.

⁹⁴ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] i.m. 282. p.

közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet,⁹⁵ álláspontom szerint tehát nem állja meg a helyét. Ráadásul az Alkotmánybíróság döntése ezzel akaratlanul is szűkíti a többi társadalmi szervezet 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.⁹⁶ Márcsak 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.⁹⁷

Összegezve tehát a politikai akaratkialakítás eszköze tehát nem a népszavazás, az már az állami akarat kialakításának az eszköze, amit 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, hogy elrendelésre kerüljenek, 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 akaratképzésének tényleges elősegítése.

Így például a termőfölddel kapcsolatos népszavazási kezdeményezések sora – amely már 1997 óta⁹⁸ gyakorlatilag folyamatosan napirenden van – kapcsán az Alkotmánybíróság is

⁹⁵ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]

⁹⁶ Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. § [Pártok] in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 280. p.

⁹⁷ 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 monopol-helyzetüket. Kilényi ezt a messiniasztikus küldetésstudatot a következő idézettel szemlélteti: „egyedül mi tudjuk, mi jó a népnek, 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 közgazdaság, 2001/2. 80. p.

⁹⁸ 1997 őszén a parlamenti és a szélesebb értelemben vett politikai nyilvánosságot is uralta a földkérdéses népszavazás. Az 1997-ben egy lényeges alkotmánymódosítás révén a népszavazást és a népi kezdeményezést alkotmányos intézménnyé vált. Az új alkotmányos szabályozás utáni első népszavazást az ellenzéki pártok és 3 mezőgazdasági érdekképviselet kezdeményezték 1997-ben. A kezdeményezők aláírásgyűjtő íveken is megfogalmazott kérdése a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon külföldiek sem egyénileg, sem szervezeteken keresztül – annak tagjaként vagy tulajdonosaként – közvetve és maga a szervezet nem szerezhessen termőföldtulajdont?” Az országos népszavazást elrendelő 86/1997. OGY határozat 3 kérdést tartalmazott, a termőföldről szóló törvény szabályozási elveinek meghatározása céljából feltett kérdések így hangzottak: „Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belföldi gazdálkodó szervezet termőföldtulajdont szerezhessen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?” „Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhessen termőföld-tulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?” Az AB – az ellenzék és az ombudsman indítványára meghozott – 52/1997. AB határozata alapján egyértelművé vált, hogy ez az OGY. határozat alkotmány- és törvénysértő, ezért az Országgyűlés hatályon kívül helyezte a földtörvényre irányuló kérdéseket, és a szavazólapon csak egy kérdés, az ország NATO-csatlakozása maradt. A következő kérdés 2003 óta többször

rávilágított arra, hogy az újra benyújtott népszavazási kérdéssel a „kampányidőszak” meghosszabbodik, a vitatott téma hosszabb ideig marad a közérdeklődés, közbeszéd középpontjában.⁹⁹

Összegezve tehát a pártok szerepe a népszavazásban eddig, különösen a rendszerváltozást követő első évtizedben olyan aspektusból merült fel, hogy mi a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonya. Erre utalnak különösen az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB és 52/1997. (X. 14.) AB határozatai. A népszavazási eljárással kapcsolatban igénybe vehető jogorvoslati fórumok változása (Kúria, Alkotmánybíróság) azonban felszínre hozta a pártok népszavazásban betöltött szerepének egy új, alkotmányos aspektusát.

A pártok népszavazásban betöltött meghatározó szerepe szociológiai tény. A jogirodalomban ennek pozitív és negatív vonásairól egyaránt lehet olvasni. Amerikában – különösen azokban a tagállamokban, ahol a pártok helyett inkább a nagy tőkeerővel rendelkező vállalatok játszanak meghatározó szerepet a népszavazásokban – inkább a pártok részvételének pozitív vonásait, szinte már-már annak nélkülözhetetlenségét hangsúlyozzák.¹⁰⁰ Ugyanakkor a magyar szakirodalomban – különösen a 2007 óta meginduló „népszavazási cunami” óta – inkább negatívan tekintenek a pártokra a népszavazásban, sok esetben – egyébként ténylegesen is kimutathatóan – pusztán kampányfogásnak, amelynek inkább rövid távú céljaként a médiába történő bekerülés, és ezáltal a párt népszerűségének spontán növekedése tekinthető.

Összegezve az álláspontomat, én óvakodnék mindkét szélsőséges álláspont kinyilvánításától, vagyis sem a pártoktól mentes népszavazást nem tartanám jó megoldásnak, ugyanakkor a

is az AB asztalára került: Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „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?” 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. Ugyanakkor népszavazás elrendelésére azóta sem került sor.

⁹⁹ 102/2007. (XII. 12.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság itt tulajdonképpen azt vizsgálta, hogy joggal való visszaélésnek minősül-e az, hogy az Alkotmányban meghatározott négy hónapos aláírásgyűjtési időszak meghosszabbodik azáltal, hogy az aláírásgyűjtésre jogot szerzett személyek nem gyűjtenek aláírást, hanem az időszak lejártakor az adott kérdésre vonatkozóan ismételt országos népszavazási kezdeményezést nyújtanak be. Rámutatott arra, hogy ez az aláírások gyűjtésének határidejét nem hosszabbítja meg, az elsőként benyújtott kezdeményezés aláírási ívein gyűjtött aláírások nem használhatóak ugyanis fel a későbbiekben benyújtott kezdeményezés során.

¹⁰⁰ Lásd különösen Ian Budge: Parties, Pressure Groups and People. In: Andreas Auer – Michael Bützer: Direct democracy: the Eastern and Central European experience. Ashgate Publishing Limited, Cornwall, 2001. 310–324. p. A témához kapcsolódó külföldi szakirodalom feldolgozására a Nemzeti Közszerológiai Egyetemen működő „Választási rendszerek kutatóműhely” keretében került sor, melynek kutatási eredményei önálló tanulmánykötet keretében várhatóan még ebben az évben megjelennek. A témához kapcsolódó tanulmány előreláthatólag: Téglási András: Népszavazás – határok nélkül (?) cím alatt jelenik meg. A kötet szerkesztője: Cserny Ákos.

pártok alkotmányi szintű kiemelését sem elvi, sem gyakorlati oldalról nem látom megalapozottnak. Helyes megoldásnak tartom az új népszavazási törvény megoldását, ami alapján a népszavazás szervezésében a magánszemélyek mellett a pártok és más egyesületek – az alapszabályában megjelölt céljukkal összefüggésben – részt vehetnek a népszavazási eljárásban. Ez ugyanis – remélhetőleg – kizárja annak a nem kívánt lehetőségét, ami az Egyesült Államok egyes tagállamaiban a tőkeerős vállalatok láthatatlan irányítása alá helyezte a népszavazásokat.

© Téglási András, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515