

AZONOS TÁRGYÚ NÉPSZAVAZÁSI KÉRDÉSEK: A KEZDEMÉNYEZŐ VAGY AZ ALÁÍRÁSGYŰJTŐ SIENSEN?¹

Absztrakt

A demokratikus jogállamok a hatalomgyakorlás két formáját ismerik és alkalmazzák: a közvetlen és a képviseleti (közvetett) demokráciát. Dolgozatomban a közvetlen hatalomgyakorlás eszközeit, a népszavazás intézményét vizsgálom, ezen belül különös figyelmet fordítva a versengő tényállások szabályozására. Vizsgálódásomat a rendszerváltás utáni első népszavazási törvény elemzésével kezdem. E norma egyik fő hibája, hogy nem tartalmazott rendelkezéseket az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések vonatkozásában, melynek veszélyeit példákkal illusztrálom. Dolgozatom következő részében a versengő kérdések szabályozásának fejlődését követem végig, így jutva el a ma hatályos népszavazási joganyaghoz. Ennek kapcsán megvizsgálom, hogy milyen események indították a jogalkotót a szabályozás ismételt megváltoztatására és milyen célokat határozott meg kidolgozója a módosított jogszabály számára.

Kulcsszavak: népszavazás, párhuzamossági moratórium, népszavazás-kezdeményezés, törvénymódosítás, Nemzeti Választási Bizottság, Nemzeti Választási Iroda, aláírásgyűjtés.

BEVEZETÉS

A nép szava Isten szava – Táncsics Mihály 1848-as vitairatának címét szinte mindenki hallotta már. Felmerülhet bennünk a kérdés: hogy kapcsolódik vagy kapcsolódik-e egyáltalán ez a gondolat a népszavazás intézményének 2016-os szabályozásához. Rövid válaszem ennyi: igen, van összefüggés Táncsics kijelentése és a népszavazás között.

A népszavazás a választópolgárok számára fenntartott hatalomgyakorlási eszköz, amellyel valós befolyást gyakorolhatnak a politikai döntéshozatalra. Éppen ezért egy jogállamban kiemelkedően fontos kérdés, hogy a jogalkotó milyen korlátok közé szorítja a népakarat kifejezésének lehetőségét.

Bár a népszavazás intézményének története az ókorig nyúlik vissza, Magyarországon csak az 1989-es közjogi rendszerváltás által nyert elismerést a népszuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás – mai formájában is ismert és használt – közvetlen eszköze. A demokrácia és a jogállamiság elvén nyugvó jogalkotás ekkor még gyermekcipőben járt – ennek köszönhető, hogy sok más törvény mellett az idő előrehaladtával a népszavazás szabályozása is korrekcióra szorult. Láthatjuk, hogy a referendum szabályozása 1989 óta hosszú fejlődési folyamaton ment keresztül. Dolgozatomban ezt a fejlődési utat járom végig, fókuszban a versengő tényállások, az azonos tárgyú kérdések problémájával. A versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amelynek „félreszabályozása” könnyen vezethet a referendum rendeltetésellenes használatához és az intézmény teljes kiüresítéséhez. Előbbi állításom a vizsgálat során alátámasztást is nyert.

Az azonos tárgyú kérdések szabályozásának elemzését az újabb és újabb népszavazási törvényekben felbukkanó modelleknek megfelelően négy etapra osztottam. Vizsgálódásomat az első népszavazási törvény elemzésével kezdem. E norma egyik fő hibája, hogy nem tartalmazott rendelkezéseket az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések vonatkozásában, melynek veszélyeit példákkal illusztrálom. Dolgozatom következő részében a versengő kérdések szabályozásának fejlődését követem végig, így jutva el a ma hatályos népszavazási joganyaghoz. Ennek kapcsán megvizsgálom, hogy milyen események indították 2016-ban a jogalkotót a szabályozás ismételt megváltoztatására és milyen célokat határozott meg kidolgozója a módosított jogszabály számára. Mivel a változtatás a közelmúltban történt, annak megítéléséhez, hogy a törvény meg tudja-e valósítani megalkotójának célját, nem tudok esettanulmányt segítségül hívni. A versengő tényállások hatályos szabályozásának kritikáját így a norma elemzésével alakítom ki.

Dolgozatom célja megválaszolni a versengő népszavazás intézményét övező legfontosabb kérdéseket. Elsősorban érveket keresek annak alátámasztására, hogy a versengő tényállások kérdése a népszavazási törvény kiemelt pontja kell, hogy legyen. Ezen túlmenően az újabb szabályozások bevezetésének szükségességét vizsgálom, kiemelt figyelmet fordítva a 2016. májusi törvénymódosítás okaira. Ehhez kapcsolódóan olyan kérdésekre keresem a választ, mint, hogy megfelelő választ adott-e a jogalkotó a

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-4 Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

gyakorlatban felmerült problémákra, illetve megvalósulhatnak-e a módosítás indokolásában kitűzött távlati célok.

1. A NÉPSZAVAZÁS, MINT A HATALOMGYAKORLÁS ESZKÖZE

A demokratikus hatalomgyakorlás két formája a közvetlen és a képviseleti (közvetett) demokrácia. A közvetlen hatalomgyakorlás a története a régmúltra nyúlik vissza, hiszen ez a demokrácia „ősformája”. Bár az ókori demokráciák mind a közvetlen hatalomgyakorláson alapultak, az intézmény később jelentőségét veszítette, csak a polgári forradalmak idején került ismét előtérbe – a szuverenitás-elméletek kidolgozásával egy időben. A közvetlen demokrácia modern eszméje Rousseau-nál teljesedett ki olyan mértékben, hogy az a képviseleti demokrácia teljes elutasításával párosult. Svájc szülötteként ugyanis Rousseau jól ismerte a közvetlen hatalomgyakorlás formáit, abban a képviseleti demokrácia korrekciójának és ellenőrzésének egyetlen eszközét látta. Kortársa, Montesquieu már jóval árnyaltabban látta a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás kapcsolatát. A törvények szelleméről című műve megírásakor már látta, hogy a modern államokban – nagyságuk révén – megvalósíthatatlan a közvetlen törvényalkotás, ezért bizonyos feladatokat a népnek választott képviselői útján kell ellátnia. Szükségesnek tartotta a képviselet intézményi garanciát a demokratizmus biztosításához. Felismerte azonban azt is, hogy ezek a garanciák önmagukban nem alkalmasak a képviseleti hatalom ellensúlyozására, a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás eszközeinek együttesen kell érvényesülniük, hogy azok egymást kiegészíthessék, korrigálhassák.²

1.1. Az Országgyűlés és az országos népszavazás kapcsolata

Alaptörvényünk B) cikke deklarálja a jogállamiság és a népszuverenitás elvét: *a nép hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.*³ Ez a gyakorlatban a közvetlenül választott Országgyűlés – mint a közhatalom képviselői útján történő gyakorlása – és a népszavazás – mint kivételes, közvetlen eszköz – intézményén keresztül valósul meg. E két hatalomgyakorlási eszközt az Alaptörvény az Állam című fejezetben részletezi. Az Országgyűlés és az országos népszavazás alaptörvénybeli sorrendiségét értelmezhetjük egyfajta hierarchikus viszonyként is a két hatalomgyakorlási forma között, de a tudományos életben sincs konszenzus abban, hogy a közvetett hatalomgyakorlás a közvetett felett állna (vagy fordítva) vagy egymással egyenlők lennének.

E probléma tárgyalása során elsősorban meg kell állapítanunk, hogy egész Nyugat-Európában megfigyelhető tendencia a képviseleti demokrácia térnyerése, egyfajta győzelme a közvetlennel szemben. Ez azonban nem jelenti annak kizárólagosságát. Az európai államok többsége nagyon hasonló módon, egyértelműen meghatározott keretek között engedi közvetlenül érvényesülni a népakaratot. (A legmarkánsabb határvonalat minden esetben a népszavazásból kizárt tárgykörök meghatározása jelenti.) A népszavazás minden államban egyfajta kiegészítő jelleggel bír, de egyúttal a képviseleti demokrácia korlátját is jelenti.⁴ Komplementer jellegű, hiszen – az Alaptörvény szövegéből is következik, hogy csak kivételesen alkalmazható eszköz. Korlátozó jellegét pedig a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (továbbiakban: Nsztv.) szabályozásából nyeri el; az eredményes ügydöntő népszavazás kötelezi az Országgyűlést. Amennyiben ugyanis a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, annak megfelelő tárgyú törvény köteles az OGY a népszavazást követő 180 napon belül megalkotni, az így megalkotott jogszabály pedig 3 éven keresztül kötelezi a törvényhozót.

1.2. Népszavazások Magyarországon

Magyarországon a népszavazás intézménye – mint a modern demokratikus államban a nép hatalomgyakorlásának eszköze – csak a rendszerváltással jelent meg. A népszavazási törvény az utolsó

² DEZSŐ MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közigazgatási és jogi kiadó, Budapest, 121-123. o.

³ Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Atv.) B) cikk (4) bekezdés.

⁴ KUKORELLI ISTVÁN: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest, 191-193. o.

szocialista kormány „ajándéka” volt a jogállam számára.⁵ Kukorelli István⁶ szóhasználatával élve a törvény „koraszülött” volta miatt több ponton is diszharmonióba került az Alkotmánnyal (amely hibákat csak az 1998. évi népszavazási törvénnyel sikerült kijavítani), ez azonban – mint a táblázatban is láthatjuk – nem vetett gátat a közvetlen hatalomgyakorlás megvalósulásának. A rendszerváltás óta hat alkalommal összesen kilenc népszavazási kezdeményezés került a szavazópolgárok elé. A referendumok eredményét a következő táblázat foglalja össze⁷:

Időpont	Kérdés(ek)	Részvételi arány	Igenek aránya	Nemek aránya
1990. VII. 29.	A köztársasági elnök közvetlen választásáról	14 % (érvénytelen)	86 %	14 %
1997. XI. 16.	NATO-tagság	49 %	85 %	15 %
2003. XII. 4.	EU-tagság	46 %	84 %	16 %
2004. V. 12.	Kórházak privatizációjának megakadályozása	38 % (érvénytelen)	65 %	35 %
	Határon túli magyarok kedvezményes honosítása		52 %	48 %
2008. III. 9.	Kórházi napidíj eltörléséről	50,5 %	84 %	16 %
	Vizidíj eltörléséről		82,5 %	17,5 %
	Felsőoktatási képzési hozzájárulás eltörléséről		82,2 %	17,8 %
2016. X. 2.	Nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítéséről	44 % (érvénytelen)	1,6 %	98,4 %

1.3. Az azonos tárgyú kérdések problémája

Vizsgálatom középpontjában a népszavazási eljárás legérdekesebb és legaktuálisabb pontja, az azonos tárgyú kérdések problematikája áll. A szabályozás szükségessége a népszavazásnak, mint hatalomgyakorlási eszköznek a súlyából adódik. A népszavazás eredménye ugyanis (az Alaptörvényből fakadóan) köti az Országgyűlést: amennyiben a kérdés eldöntése jogalkotási kötelezettséget keletkeztet, az Országgyűlésnek az érvényes és eredményes népszavazás napjától számított 180 napon belül az eredménynek megfelelő jogszabályt kell alkotni. A népszavazáson hozott döntés pedig a népszavazástól számított 3 évig köti a törvényhozót.⁸

A döntés kötelező erejéből következik tehát, hogy egyértelműen meg kell határozni az azonos tárgykörökre vonatkozó kérdések szabályozását. Egy demokratikus jogállamban ugyanis megengedhetetlen – sőt elképzelhetetlen –, hogy azonos tárgykörben két népszavazást írjanak ki egyszerre (vagy egymást követően több alkalommal a jogszabályban meghatározott időn belül). Megfelelő szabályozás hiányában ugyanis lehetne népszavazást tartani egy már eldöntött kérdésben még azon a határidőn belül, amíg az OGY az előző népszavazás által kötelezve van. Így a jogalkotó az új népszavazás általi jogalkotási kötelezettségét csak normaszegéssel tudná teljesíteni. Ha pedig nem teljesítené az újonnan keletkezett kötelezettségét, mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést valósítana meg. Ugyanígy előfordulhatna olyan eset is, hogy két, azonos időben tartott, azonos tárgyú népszavazáson eltérő eredmény szülessen, ezzel ellentétes tartalmú döntéshozatalra kötelezve az Országgyűlést, amelynek a törvényhozó testület nyilvánvalóan nem tudna eleget tenni.

A versengő tényállások pontos szabályozásának szükségessége a fentiekén túl abból is következik, hogy eltérő eljárási szabályok vonatkoznak a népszavazási kérdésekre a kezdeményező személyének függvényében. Példaként említhető az az eljárási különbség, hogy a választópolgári kezdeményezésre törvényben meghatározott számú támogató aláírás összegyűjtése szükséges, míg a Kormány vagy a köztársasági elnök

⁵ GULYÁS MÓNIKA: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában, in *Politikatudományi szemle*, 1999/4. szám, 107. o.

⁶ KUKORELLI ISTVÁNT idézi KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Kivonat, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 149. o.

⁷ Az adatok forrása: www.valasztas.hu.

⁸ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 31. §.

kezdeményezésének erre nincs szüksége. Nyilvánvaló tehát, hogy a választópolgári kezdeményezés hosszadalmas eljárás, melybe a Kormány vagy a köztársasági elnök saját kezdeményezés benyújtásával könnyen be tudna avatkozni. Ez pedig – megfelelő védelmének hiányában – a választópolgári kezdeményezésnek a gyakorlatban történő megszűnéséhez is vezethetne úgy, hogy a Kormány vagy a köztársasági elnök minden alkalommal népszavazást kezdeményezne olyan tárgykörben, amelyben már megkezdődött az aláírásgyűjtés.⁹

Az előbbiekből megállapíthatjuk, hogy az azonos tárgyú kérdések benyújtásának szabályozása elkerülhetetlen. A szabályozás módjára azonban nincs egy általánosan elfogadott, minden hiányosságot nélkülöző, hibátlan „varázsformula”. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a népszavazás intézményének 1989-es „bevezetése” óta az azonos tartalmú (vagy azonos tárgyú) kérdések szabályozása több jelentős változáson ment keresztül. Dolgozatom következő két fejezetében e fejlődési út utolsó két állomását mutatom be. Vizsgálatomban 2013-as népszavazási törvényt és annak 2016-os módosítását veszem górcső alá. A két szabályozási modell különbségeinek felvillantásán túl kísérletet teszek a szabályozási rendszer objektív kritizálására.

2. A MÚLT

2.1. A népszavazás megjelenése a hazai jogrendszerben

A közvetlen demokrácia eszközrendszerét (a demokratikus hatalomgyakorlási rendszer részeként) Magyarországon az 1989-es rendszerváltásnak köszönhetjük. A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt az utolsó szocialista kormány regnálása idején fogadta el az Országgyűlés, 1989. június 15-i hatályba lépéssel. Bár a törvény mai szemmel nézve nem felel meg teljes mértékben az alkotmányosság mércéjének és jelentős hiányosságokat fedezhetünk fel benne, kora társadalmi elvárásainak teljes mértékben eleget tett. A javaslat Országgyűléshez való benyújtásakor is elhangzott, hogy a Kormány a törvény kidolgozásakor figyelemmel volt a fejlett nyugat-európai demokráciák népszavazási gyakorlataira, szabályaira.¹⁰

Az 1989-es törvény szabályrendszere nem csak tartalmában, de koncepciójában is jelentősen eltért úgy a ma hatályos szabályozásától, mint az 1998-as törvényétől. A törvény leginkább szembetűnő hiányossága az volt, hogy az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések tekintetében semmilyen formában nem tartalmazott rendelkezéseket. A szabályozás elmaradásának jelentősége – a korábban felvázoltak fényében – nem igényel külön magyarázatot. A joghézag kihasználásával előidézhető lett volna olyan patthelyzet, amelyet az Országgyűlés a jogállamiság elveinek megfelelő módon nem tudott volna feloldani: két azonos tárgyú, de ellentétes eredményt hozó, egyszerre, vagy a népszavazási eredmény kötőerején belüli időszakban tartott népszavazás esetén mind a népszavazási döntés végrehajtásával, mind annak elmulasztásával alkotmány sértést követne el a jogalkotó. Azt ugyanis nem lehet garantálni, hogy két, egymást követő, azonos tárgyú népszavazáson ugyanaz az eredmény születik. A választópolgárt döntése során számos tényező befolyásolja, amelyek a különböző időpontokban különböző hatást érhetnek el, megváltoztatva ezzel a döntést.

2.2. A 2016. május 20-ig hatályos 2013. évi CCXXXVIII. törvény

A 2013. évi törvény kidolgozásakor a jogalkotó tehát kiküszöbölte a korábban felmerült problémákat. Ennek megfelelően az új törvény a versengő tényállások kérdését a következőképpen szabályozta: egy kérdés benyújtása után azonos tárgyban nem volt benyújtható újabb kérdés, amíg az előző kérdés ügyében jogerős döntés nem született. Jogerős döntés alatt ebben az esetben:

- a kérdés hitelesítését megtagadó döntést,
- a népszavazási kezdeményezés (szervező általi) visszavonását,
- az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltét,
- a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedését,
- a népszavazás megtartását,

⁹ A problémáról részletesebben lásd: a dolgozat 3.2.2. pontja.

¹⁰ GULYÁS: i. m. 107. o. Ennek okát az Alkotmánybíróság 52/1997. (X.14.) számú határozatában fejtette ki: „Noha a Magyar Népköztársaságnak az 1949. évi XX. törvénybe foglalt Alkotmánya is tartalmazott rendelkezést a népszavazásról, e jogintézmény négy évtizeden át ténylegesen nem működött, s a népszavazással kapcsolatos részletkérdések jogi szabályozatlansága miatt valójában nem is működhetett; ekként a hatalom birtokosaként feltüntetett népnek még kiemelkedő jelentőségű ügyekben sem volt lehetősége a hatalom közvetlen gyakorlására. Emiatt az Ntv. megalkotásakor hasznosítható magyar tapasztalatok nem álltak a törvényalkotó rendelkezésére.”

- az Nsztv. 31.§-ában meghatározott időszak lejártát, azaz az érvényes és eredményes népszavazás alapján hozott Országgyűlési döntéstől számított három év elteltét kell érteni.

A 2013-as Nsztv. megalkotásával a jogalkotó orvosolta az előző törvény azon hibáit, amelyeket egyrészt a normaszöveg pontatlan megfogalmazása (az *azonos tartalmú kezdeményezések* kifejezés használata az *azonos tárgyak* helyett, amely 2007-ben eredményezett visszaélésszerű eseteket), másrészt pedig a népszavazás időbeli kötőereje pontos meghatározásának hiánya jelentettek.

A szabályozás azonban még ilyen módon is visszaélésekre adott lehetőséget, amelyek lényegében a népszavazás céljainak beteljesülését gátolták. A népszavazás *actio popularis* jellegéből adódóan minden jelentős érdekcsoportnak lehetősége van arra, hogy közvetlenül beavatkozzon a politikai döntéshozatalba, hogy akaratát közvetve, a népszavazás kötelező erején keresztül rákényszerítse a törvényhozó hatalomra. A szigorú frakciófegyelmű nyugvó parlamentáris rendszerben a népszavazás könnyen válik az egyetlen érdemi érdekérvényesítési eszközzé a parlamenti ellenzék kezében. Egy ehhez hasonló esetben a mindenkori kormányoldal érdekét szolgálná a népszavazás-kezdeményezés ellehetetlenítése. Erre a szabályozás ilyen formájával meg is van a lehetősége, hiszen elég az adott tárgyban a kérdést hitelesítés céljából elsőként benyújtania, az aláírásgyűjtéstől ívek leadására rendelkezésre álló időt pedig nem kihasználnia, ezzel úgymond elhúzni az ellenzék idejét. A szabályozás előbb ismertetett hiányosságaira a jobb érthetőség kedvéért egy közelmúltbeli esemény elemzésével világítok rá.

2.2.1. Visszaélések a párhuzamossági moratórium kapcsán

2.2.1.1. A vita tárgya

Az Országgyűlés 2014. december 16-i ülésén elfogadta és 2015. március 15. napjával hatályba léptette a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt. A törvény céljai között szerepelt, hogy segítse a munkavállalók testi és lelki egészségének megőrzését, továbbá, hogy számukra megfelelő pihenőidőt biztosítson, és megteremtse az egyensúlyt a kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadsága, valamint a vasárnap, illetve munkaszüneti napokon dolgozók érdekei között.¹¹ A szabályozás azonban még e nemes célok ismeretében is megosztó; sok lényeges kérdést vet fel. (Például: A vasárnapi zárva tartás miatt kiesett bér nem fogja megrengetni a védeni kívánt személyi kör anyagi biztonságát? A szabályozás el fogja érni célját, vagy a munkaadók – kockáztatva a törvényben büntetésként előírt ideiglenes bezárást¹² – jogsértően eljárva kinyitják üzleteiket? Hogyan és milyen mértékben befolyásolja az új a szabályozás a gazdaság növekedését?)

Látható tehát, hogy a szabályozás ok- és célszerűsége már a hatályba lépése előtt is vita tárgyát képezte, és a hatályba lépést követően sem került le a társadalmi feszültséget okozó kérdések listájáról. A vasárnapi boltzár kifejezetten népszerűtlen intézkedés volt, amelyet a közvélemény-kutatási adatok szerint még a kormánypárti szavazók többsége is elutasított.¹³ Az ellenzék számára komoly lehetőségeket rejtett egy vasárnapi zárva tartás-ellenes népszavazási kezdeményezés és kampány.

2.2.1.2. Népszavazási kezdeményezések 2015-ben¹⁴

A 2014. évi CII. törvénnyel kapcsolatban 2015. április 1-jén nyújtották be az első kérdést: „Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?”. A kérdés hitelesítését a Nemzeti Választási Bizottság (továbbiakban: NVB) megtagadta,¹⁵ mert az az Alaptörvény megváltoztatására irányult (ami az Alaptörvény szerint tiltott tárgykör). Az NVB döntése azonban – a kérdés benyújtója által kezdeményezett bírósági felülvizsgálat miatt – csak később, a Kúria döntésével vált jogerőssé.

Fontosnak tartom megismételni, hogy párhuzamossági moratórium a 2015-ben hatályos Nsztv. szerint a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedésével járt le. Esetünkben ez a Kúria döntésének a Kúria honlapján való megjelenését jelenti, amely a fenti ügyben 2015. június 30-án 18 óra 11 perckor történt meg.

¹¹ A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény, preambulumban.

¹² 2014. évi CII. törvény 7. § (2) bekezdés.

¹³ A különböző közvélemény-kutatások eredményeinek összefoglalásához lásd az Origo cikkeit, elérhetők: <http://www.origo.hu/gazdasag/20150630-mar-a-fidesz-szavazoknak-is-eleguk-van-a-vasarnapi-zarva-tartasbol.html>, <http://www.origo.hu/gazdasag/20150507-gyuloljuk-a-vasarnapi-zarva-tartast.html>.

¹⁴ A Kúria Knt.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [2]-[4] bekezdés.

¹⁵ 78/2015. NVB határozat.

A következő két kérdést 2015. június 30-án nyújtották be a Nemzeti Választási Irodához (továbbiakban: NVI). Az elsőként beérkezett kérdés („Egyetért ön azzal, hogy mindenki számára pihenőnap legyen a vasárnap és az üzletek zárva tartsanak?”) hitelesítését a szöveg félreérthetőségére hivatkozva megtagadta az NVB.¹⁶

Az ugyanezen a napon, másodikként beadott kérdést („Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a (...) 2014. évi CII. törvényt?”) pedig a párhuzamossági moratórium miatt nem hitelesítették.¹⁷

A 2015. október 20-án beadott két kérdés is ugyanezre a sorsa jutott. A korábban érkezett kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?”)¹⁸ hitelesítését az NVB megtagadta, mert nem felelt meg az egyértelműség követelményének. A második kérdést („Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a (...) 2014. évi CII. törvényt?”) pedig a párhuzamossági moratórium miatt nem lehetett hitelesíteni.¹⁹

2.2.1.3. Erdősi Lászlóné versus Nyakó István²⁰

Ilyen előzmények után adta be népszavazási indítványát 2016. február 23-án Erdősi Lászlóné és Nyakó István az NVI-hez. Az ügy alakulását a hazai sajtó is végigkísérte, melynek oka az indítványok beadásának vitatható körülményeiben keresendő. A február 23-i események a következőképpen zajlottak. Nyakó István (MSZP-s országgyűlési képviselő) kora reggel megérkezett az NVI székháza elé, hogy benyújtsa kérdését („Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg (...) 2014. évi CII. törvényt?”), ahol akkor már egy „kopasz, kigyúrt” férfiakból álló csoport (a továbbiakban: csoport) várakozott. Nem sokkal később megérkezett Erdősi Lászlóné (a független herceghalmi polgármester felesége) és kísérelője, akik szintén ebben a tárgykörben akartak kérdést benyújtani („Egyetért-e ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek – a (...) 2014. évi CII. törvény szerint – továbbra is zárva tartsanak vasárnap?”). Mivel az NVI épületében elsősorban azok tartózkodhatnak, akik népszavazási kezdeményezést szeretnének benyújtani, az ott dolgozók kérdésére a csoport tagjai azt nyilatkozták, hogy ők is kérdést szeretnének benyújtani, és ezt a náluk lévő dossziék felmutatásával igazolták.

A korábbi kérdésekhez kapcsolódó párhuzamossági moratórium lejártakor Erdősiné és Nyakó is az épület előcsarnokában felállított időbélyegzőhöz akart minél hamarabb eljutni. Az időbélyegzőt elsőként Erdősiné kísérelője tudta megnyomni, mert a csoport tagjai (bár nem tettelesen), de hátráltatták Nyakót, aki így 4 másodperccel Erdősiné kísérelője után ért a készülékhez. Ezt követően az NVI munkatársához Nyakó István jutott be először, így az ő indítványának átvételi elismervényén korábbi időpont szerepel.

Az időbélyegző szerinti időpont alapul vételével, a kísérelő eseményeket figyelmen kívül hagyva az NVB Erdősi Lászlóné kérdését hitelesítette,²¹ Nyakó István kérdésének hitelesítését pedig megtagadta²². Ennek tükrében Nyakó jogorvoslatot kért a Kúriától az NVB hitelesítő és hitelesítést megtagadó határozatai ellen is.

2.2.1.4. Jogorvoslat

Nyakó István jogorvoslati kérelmében arra hivatkozott, hogy az ő mozgását akadályozó, kigyúrt férfiakból álló csoport – állításukkal ellentétben – Erdősi Lászlónéval szándék- és akarategységben tevékenykedett, céljuk pedig egyértelműen az ő visszatartása volt. Ezt támasztja alá azt is, hogy a csoport tagjai – nyilatkozatukkal ellentétben – nem nyújtottak be népszavazási kezdeményezést, ezért a székházban tartózkodásuknak egyetlen célja a szabad mozgás korlátozása volt.²³ Kérelmében Nyakó arra is kitért, hogy a fenti események a rosszhiszemű és visszaélészerű joggyakorlás által sértették a választás tisztaságának elvét, valamint az esélyegyenlőség elvét is.²⁴

A Kúria jogorvoslati eljárása során először a kezdeményezések benyújtásának sorrendiségét vizsgálta, és megállapította Nyakó István kérdésének elsőségét. Indokolása szerint, bár az időbélyegző szerinti Erdősiné indítványa érkezett korábban, az átvételi elismervények szerint Nyakóé. A Kúria az Nstv. 6. §-ra²⁵ alapozva megállapította, hogy a törvény szövege szerint az NVI munkatársa által kiállított átvételi elismervényen

¹⁶ 124/2015. NVB határozat.

¹⁷ 123/2015 NVB határozat.

¹⁸ 137/2015. NVB határozat.

¹⁹ 138/2015. NVB határozat.

²⁰ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [5]-[7] bekezdés.

²¹ 16/2016. számú NVB határozat.

²² 17/2016. számú NVB határozat.

²³ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [11] bekezdés.

²⁴ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [18] bekezdés.

²⁵ Nstv. 6. § (1) bekezdés: A kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani. (2) bekezdés: A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít.

szereplő időpont az irányadó. A törvényben az időbélyegzőről nincs szó, annak használatát belső szabályzat határozza meg, a Kúria állásfoglalása szerint a népszavazás kezdeményezésének joga, mint alkotmányos alapjog érvényesítése azonban csakis jogszabályon nyugodhat. A Kúria emellett azt is megállapította, hogy (az Nsztv. 6.§ (1) bekezdésével ellentétesen) Erdősiné nem személyesen érkezett indítványát az időbélyegzőnél, hanem azt kísérője tette meg helyette.²⁶

A Kúria vizsgálta a rosszhiszemű és visszaélésszerű joggyakorlat és az esélyegyenlőség sérelmének kérdését is. Megállapította, hogy a csoport jogellenes magatartása hozzájárult ahhoz, hogy Erdősiné ért elsőként az időbélyegzőhöz, és a csoport célja egyértelműen minden más kezdeményező akadályozása volt. E tényekre alapozva is megállapítható tehát Nyakó kérelmének elsősége. A Kúria azonban utalt arra is, hogy döntése e tény megállapításokon kívül nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy a csoport tagjai és Erdősiné előre megfontoltan, szándék- és akarategységben jártak-e el.²⁷

A fenti indokolással tehát a Kúria megváltoztatta az NVB Erdősiné és Nyakó kérdésének ügyében hozott határozatait. Megállapította, hogy Nyakó István kezdeményezése tekinthető (és tekintendő) a tárgykörben beadott első kérdésnek, így a Kúria döntésével hitelesítette a kérdést, míg Erdősi Lászlóné kérdésének hitelesítését megtagadta.

2.2.1.5. A következmények

Az Nsztv. szerint érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlésnek kötelezettsége a népszavazás eredményének megfelelő törvény megalkotása. Annak ellenére, hogy adott kérdésben még csak a hitelesítésről szóló döntés született meg (a kérdés tehát még nem is került a nép elé), a Kormány felismerte a vasárnapi boltbezárásokkal kapcsolatos társadalmi elégedetlenségeket. Erre tekintettel adott be törvénymódosító javaslatot a miniszterelnökség kabinetfőnöke és a nemzetgazdasági miniszter, melynek lényege a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvény hatályon kívül helyezése, ezzel a hatályba lépését megelőző állapot visszaállítása.²⁸ A törvénymódosító javaslatot a parlament 2016. április 12-én elfogadta, a 2014. évi CII. törvény 2016. április 16-ával hatályát veszítette. Bár a népszavazási kérdés így lényegében tárgytalanná vált, meg kell jegyezni, hogy az ügy nem tekinthető véglegesen lezártnak. Mivel a törvény hatályon kívül helyezése nem egy népszavazási döntés kapcsán következett be, arra nézve népszavazás időbeli kötőereje sem állt be. Ennek értelmében tehát, bár a Kormány a társadalmi nyomásnak engedve kezdeményezte a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvény hatályon kívül helyezését, bármikor lehetősége van ebben a tárgyban új jogszabály megalkotásának kezdeményezésére. Bár eljárása ebben az esetben is jogszerű lenne, ilyen tárgyú jogalkotás politikai realitása igen csekély, tekintettel a korábbi döntést övező társadalmi ellenállásra. Bár nem tartozik szorosan a moratórium alkotmányos megítéléséhez, az eset kapcsán ki kell emelni, hogy a Kúria döntését követően, arra és az ügy kapcsán beérkezett 21 feljelentésre tekintettel a Fővárosi Főügyészség nyomozás lefolytatására utasította a Budapesti Rendőr-főkapitányságot „népszavazás kezdeményezés rendjének megsértése büntettének gyanúja miatt”.²⁹ A rendőrség a nyomozást végül bűncselekmény hiányában megszüntette. A nyomozás középpontjában ugyanis az állt, hogy a csoport megakadályozta-e, hogy Nyakó István hozzáférhessen az időbélyegzőhöz vagy volt-e alkalma a politikusnak ahhoz hozzáférni. Mivel a vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a Nyakó végül odaférhetett a szerkezethez, ezért alkotmányos joga lényegében nem sérült. A rendőrségi határozat arra is kitért, hogy mivel a fentiek alapján Nyakó István nem minősül sértettnek, nem élhet panasszal a nyomozás megszüntetése miatt.³⁰

3. A JELEN

3.1. Májusi törvénymódosítás

A Nemzeti Választási Iroda épületében történt „a kopaszok balhéjaként” elhíresült botrányos esemény jelentős befolyást gyakorolt a jogalkotásra. A Kormány az NVI és az NVB javaslatára törvénymódosító javaslatot

²⁶ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [30]-[33] bekezdés.

²⁷ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [36]-[44] bekezdés.

²⁸ T/10171. számú törvényjavaslat.

²⁹ A rendőrség elindította a nyomozást a kopaszok balhéja miatt, elérhető: http://index.hu/belfold/2016/03/04/a_rendorseg_elindította_a_nyomozast_a_kopaszok_balheja_miatt/ (2016.11.05.)

³⁰ Bűncselekmény hiányában a rendőrség megszüntette a nyomozást a választási iroda kopaszai ellen, elérhető: <http://444.hu/2016/08/17/buncselekmeny-hianyaban-a-rendorseg-megszuntette-a-nyomozast-a-valasztasi-iroda-kopaszai-ellen.> (2016.11.05.)

dolgozott ki, melynek alapvető célja volt elejét venni a kérdések benyújtásakor kialakuló káros versengésnek. A javaslat – az indokolásában meghatározottak szerint – a benyújtási moratórium jelentős enyhítését, és a választópolgári népszavazás-kezdeményezés előtérbe helyezését hivatott megvalósítani.

A Kormány 2016. április 1-jén nyújtotta be az Országgyűlés elnökének az Nsztv. módosításáról szóló törvényjavaslatát.³¹ A javaslat jelentősebb része a februárban kialakult visszas helyezethez hasonló szituációk megelőzése érdekében az azonos tárgyú kérdések szabályozásának megváltoztatására irányult. A javaslatot az Országgyűlés változtatások nélkül elfogadta, május 20-án a Magyar Közlönyben kihirdették, május 21-én pedig hatályba is lépett.

Patyi András, az NVB elnöke a javaslat kapcsán elmondta, hogy az nem a korábbi szabályozás egyszerű kozmetikázása, hanem döntő jelenségű változást jelent. Véleménye szerint az új népszavazási szabályozás a kezdeményezést benyújtók versengése helyett egy véleményversenyt, szervezési versenyt indukál, ezzel pedig megerősíti a választópolgárok szerepét a népszavazási eljárásokban.³² A következőkben bemutatom, hogy ezen új irányok hogyan jelentek meg a módosításban.

Mint ahogy a javaslat indoklásában is olvashatjuk, a cél a benyújtási moratórium szabályainak enyhítése. Az eredeti szabály szerint ugyanis abban az esetben, ha egy kezdeményező már benyújtotta adott tárgyban a kezdeményezést, a továbbiakban azonos tárgyú kérdést nem lehetett benyújtani.³³ A szabályozás ezen módszere esetén tehát a kérdések, pontosabban a kezdeményezők versengése (vagy versenyeztetése) valósult meg. A dolgozat 4.3. pontjában kifejtettek is igazolják, hogy az elsőként benyújtott népszavazási kezdeményezést lehet, hogy hitelesítette az NVB – amennyiben az megfelelt az Alaptörvényben és az Nsztv-ben meghatározott követelményeknek –, a másodikként benyújtott kérdés hitelesítését azonban a párhuzamossági moratóriumra alapozva garantáltan megtagadta a testület. A benyújtási moratóriumot a módosítás oly módon enyhítette, hogy a moratóriumot időben úgymond „kitolta”. A hatályos törvény szerint ugyanis azonos tárgyú kérdések benyújtására lehetőség van egészen addig, míg az NVB határozatot nem hoz arról, hogy összegyűlt a népszavazás kiírásához megfelelő számú (azaz 200.000 támogató aláírás), és határozata jogerőre nem emelkedik.³⁴ Ezzel a szabályozási koncepcióval a jogalkotó tehát lehetővé tette a párhuzamos aláírásgyűjtést, melynek következtében a „versenyt” a kezdeményezők helyett az aláírásgyűjtők vívják meg. Amint azonban az aláírások számáról szóló NVB határozat jogerőre emelkedett, az azonos tárgykörben folyó aláírásgyűjtést meg kell szüntetni, az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íveket pedig vissza kell adni,³⁵ valamint a továbbiakban, azonos tárgyban új kérdés az NVB által nem hitelesíthető.³⁶

Az módosítás a fentiekén túl más változást is hozott: előtérbe helyezte a választópolgári kezdeményezést a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezésével szemben. Az Nsztv. 8. § (2) bekezdése értelmében ugyanis azután, hogy egy adott tárgykörben választópolgár népszavazást kezdeményezett, sem a köztársasági elnök, sem a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést. Bár e változtatást a módosító javaslat részletesen nem indokolja, az több okkal is alátámasztható. (Ezeket részletesebben a következő pontban fejtem ki.)

3.2. A szabályozás kritikája

Bár az előzetes hatásvizsgálat egy jogszabályalkotási eljárás kötelező eleme,³⁷ az egyrészt nem mindig valósul meg a gyakorlatban, másrészt még a hatásvizsgálat sem tudja garantálni a jogszabály hibátlanágát. Különösen igaz lehet ez a népszavazásra, melynek *actio popularis* jellege több visszaélési lehetőséget is magában hordoz. Hiszen, bár az Alaptörvény egyértelmű határt szab a benyújtható kérdéseknek,³⁸ sem a hitelesítésre beadott kérdésekben, – s mint láhattuk sem a benyújtás folyamán – nem szabhat határt semmi a szervezők jogértelmezésének, kreativitásának, vagy éppen rosszhiszeműségének. Mivel a népszavazási törvény módosításának hatályba lépése óta alig fél év telt el, a gyakorlat még sem cáfolni, sem igazolni nem tudta azt a hipotézist, hogy az új jogszabály alkalmas lesz megalkotója céljainak megvalósítására. Éppen ezért a módosítás kritikájának megfogalmazásához esettanulmányt nem tudok segítségül hívni, azt elméleti síkon tudom elvégezni.

³¹ T/9894. számú törvénymódosító javaslat.

³² Patyi: paradigmaváltást jelenthet a népszavazási törvény módosítása, elérhető: <http://www.boon.hu/patyi-paradigmavaltast-jelenthet-a-nepszavazasi-torveny-modositasa/3045228>. (2016.11.5.)

³³ Nsztv. 8. § (1) bekezdés a)-f) pontok, hatályos: 2014. január 18. – 2016. május 20.

³⁴ Nsztv. 8. § (1) bekezdés a) pont.

³⁵ Nsztv. 19/A. §.

³⁶ Nsztv. 11. § (5) bekezdés.

³⁷ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. §.

³⁸ Atv. 8. cikk (2) bekezdés: Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

3.2.1. A moratórium enyhítése

A párhuzamossági moratórium szabályozása – mint láthattuk – hosszas fejlődési utat járt be a népszavazás intézményének 1989-es bevezetése óta. Bár a jogalkotó mindig igyekezett az éppen aktuális problémákra választ adva egy minden tekintetben hiánytalan jogszabályt megalkotni, láthattuk, hogy ez nem sikerült maradéktalanul.

A Kormány 2016. áprilisi törvénymódosító javaslata is egy botrányos eseményre adott válasz, amely a választási szervek (az NVI és az NVB) javaslatainak alapul vételével született meg. Ennek köszönhetően az új szabályozás alkalmazásával lényegében lehetetlenné vált az Erdősi Lászlóné és Nyakó István esetéhez hasonló visszás helyzetek kialakulása. Mivel a versengés a Nemzeti Választási Iroda előteréből időben és térben is áthelyeződött, a példában említett, vagy ahhoz hasonló jogkorlátozó viselkedéshez semmilyen szervezetnek vagy magánszemélynek sem kell nyúlnia ahhoz, hogy elsőként élhessen a népszavazás-kezdeményezés jogosultságával.

A verseny tehát az aláírásgyűjtés folyamatára helyeződött át: a jogszabály lehetővé teszi, hogy egymással párhuzamosan fusson aláírásgyűjtés több, azonos tárgyú kérdésben. Ennek köszönhetően a választópolgárok népszavazási szerepe is felerősödött. Támogató aláírásuk ugyanis nagyobb jelentőséget nyert azáltal, hogy addig folyhat a párhuzamos aláírásgyűjtés, amíg az egyik kérdésben összegyűlt 200.000 érvényes aláírás, amelyet az NVB jogerős határozatában megállapított. Ezzel együtt nőtt a választópolgárok népszavazási eljárásban való részvételének lehetősége is. Mivel a benyújtási moratórium új szabályozása elejét veszi a visszaélésre való joggyakorlásnak (például, hogy a kezdeményező elsőként benyújtott és hitelesített kérdésében nem kezdi meg ténylegesen az aláírásgyűjtést, ezzel gátolva azt, hogy más kezdeményező – a népszavazás eszmeiségének megfelelően – gyakorolhassa jogait), a kezdeményezések nagyobb eséllyel kerülhetnek a választópolgárok elé, akik így dönthetnek arról, hogy támogatják-e az indítványt.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a népszavazás-kezdeményezési statisztikák alapján ritkán fordul elő olyan eset, hogy egy választópolgári kezdeményezés párt támogatása nélkül megszerezze a szükséges számú támogató aláírást. Ez alapvetően arra vezethető vissza, hogy a pártok eleve rendelkeznek kiterjedt szervezeti háttérrel, – párttagokkal, aktivistákkal – akik könnyen mozgósíthatók egy népszavazási aláírásgyűjtés esetén is. Ilyen „szervezeti fegyverrel”³⁹ a párthoz nem kötődő népszavazás-szervezők nem bírnak. Emiatt a párttámogatással bíró népszavazás-kezdeményezések versenyelőnye megmaradt.

Ki kell emelni azt is, hogy a benyújtási moratórium hatályos szabályozása tovább erősítheti az aláírásgyűjtésre vonatkozó kedvezőtlen statisztikát, és könnyen válhat a közvetlen hatalomgyakorlás megvalósulásának korlátjává. A törvény – jelenlegi formájában – nem szab határt az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számának. A népszavazás és például az országgyűlési képviselő-választás párhuzamba állításával azonban rögtön megérthetjük, hogy ez milyen kockázatot is rejt magában. Általánosan érvényesülő elvként elfogadhatjuk, hogy amikor a képviselő-jelöltséghez szükséges feltételek enyhülnek, ugrásszerűen megnő a jelöltek száma. Ezt az elvet lefordíthatjuk a népszavazásokra is. Mivel 2016. májusában enyhültek a benyújtási moratóriumra vonatkozó szabályok, több kezdeményezés kerülhet az aláírásgyűjtés szakaszába. Ezzel ugyan egyrészt erősödik a választópolgárok népszavazási eljárásban betöltött szerepe, csökken azonban annak az esélye, hogy egy kezdeményező 200.000 támogató aláírást össze tudjon gyűjteni. Ennek egyik oka, – amint azt a fentiekben már megjegyeztem – hogy a párthoz nem kötődő szervezők nem rendelkeznek a szükséges szervezeti háttérrel ahhoz, hogy országszerte aláírásgyűjtést tudjanak szervezni. A másik oka, hogy a támogatás – mint egy sok jelöltet választáson a jelöltek között – a kezdeményezők között el fog aprózódni. Nehéz elképzelni ugyanis olyan esetet, amelyben egy kezdeményező visszavonná saját kérdését azért, hogy egy azonos tárgyú és akár azonos tartalmú kérdésnek teret engedjen. Annak pedig szintén csekély a valószínűsége, hogy egy választópolgár, aki támogatja az adott tárgyban tartandó népszavazás ötletét, minden abban a tárgyban kérdést benyújtó szervezőt megkeressen, hogy kezdeményezésüket aláírásával támogassa, és ezáltal mindegyiknek egyenlő lehetőséget biztosítson a 200.000 aláírás eléréséhez.

A törvénymódosítás, amelynek alapvető célja a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségeinek kiszélesítése volt, magában hordozza annak a veszélyét, hogy az enyhe kezdeményezési szabályok miatt, külső beavatkozás nélkül korlátozódjon a közvetlen hatalomgyakorlás tényleges megvalósulása. Sokakban felmerülhet, hogy egy ilyen visszás helyzet megakadályozására megoldást jelenthetne például az, ha a jogalkotó korlátozná az adott tárgykörben benyújtható népszavazás-kezdeményezések számát. Ez a lehetőség véleményem szerint elvetendő, hiszen a 2016. május előtti szabályozási koncepcióhoz vezetne vissza, amelyben a jogalkotó az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számát egy darabban határozta meg.

³⁹ Karl Kautzkyt idézve jellemzi a pártokat Bihari Mihály, s mutat rá a szervezethez, mint a modern pártok egyik ismérvére. Lásd: BIHARI MIHÁLY: *Politológia*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 299. o., 304-305. o.

Ez pedig – mint arra korábban is kitértem – olyan helyzeteket szült, amely egy demokratikus jogállamban nem megengedhető.

Az eddigi szabályozási koncepciók közül a jelenleg hatályos rendelkezések fenntartását tartom célszerűnek a jövőben is. Ennek alátámasztására pedig fontosnak tartom megjegyezni, hogy ha egy, a *társadalom széles rétegeit érintő, nagy jelentőségű, valós probléma* megoldására irányuló kérdésben kezdődne meg az aláírásgyűjtés, a *kellő támogatottság* a fenti kockázati tényezők ellenére is *összegyűlne*.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a benyújtási moratóriumra vonatkozó új szabályozás valóban „enyhített” a korábbi szigorú szabályokon. Jelenlegi formájában alkalmas lehet arra, hogy biztosítsa a népszavazás eszmeiségének érvényesülését a gyakorlatban is, és hatékonyan megakadályozza a korábbiakhoz hasonló visszaélések bekövetkezését. Ugyanakkor azt sem vitathatjuk, hogy a szabályozás olyan kockázatokat rejt magában, amelyek megnehezíthetik a jogintézmény működését.

3.2.2. A választópolgári kezdeményezés elsőbbsége

Mint ahogy korábban már említettem, a törvénymódosítással a választópolgári kezdeményezés előtérbe került a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezésével szemben. Ezt az Nsztv. 8. § (2) bekezdése aképpen fejezi ki, hogy „[a] szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést” addig, amíg jogerős döntéssel biztossá nem válik, hogy a kezdeményezés meghiúsult, vagy a népszavazás megtartásáig, érvényes és eredményes népszavazás esetén pedig a törvényben meghatározott három év leteltéig, amíg a népszavazás eredménye az Országgyűlést köti.

E különbségtételre sem a törvényjavaslat általános, sem annak részletes indokolásában nem találunk magyarázatot, néhány érvel azonban alátámasztható a módosítás.

Elsőként azzal lehet megindokolni a különbségtétel szükségességét, hogy alapvető eltérések mutatkoznak a népszavazási eljárásban a kezdeményező személyétől függően. Mivel a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezése esetén a kérdés hitelesítése után nincs szükség támogató aláírások összegyűjtésére, a hitelesített kérdés az NVB-től rögtön a Házelnök, majd az Országgyűlés elé kerül, ahol az dönt a népszavazás elrendeléséről. Ha a párhuzamossági moratórium tekintetében az Nsztv. nem tenne különbséget, az eljárási eltérésekből adódóan a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezése minden esetben szükségképpen megelőzné adott tárgyban a választópolgári kezdeményezést. Ez lényegében a választópolgár népszavazás-kezdeményezési jogának kiüresedéséhez vezetne, amelyet egy jogállam a demokratikus hatalomgyakorlás folyamán nem engedhet meg, ezért az Nsztv. fenti különbségtétele egyben a jogállamiság és a jobbiztonság egyik garanciájaként is szolgál.

Ezt a problémát az Alkotmánybíróság már az 1989. évi XVII. törvény kapcsán felismerte, melyről részletesen az 52/1997. (X.14.) számú AB határozatban olvashatunk. Határozatának indokolásában az AB kifejtette, hogy „a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül. Ebből az is következik, hogy a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező népszavazás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája. Alkotmányellenes, ha az Országgyűlés ezt a rangsort megfordítja, s saját döntésével elsőbbséget ad a fakultatív népszavazásnak a kötelező népszavazással szemben.”⁴⁰ A 2013. évi CCXXXVIII. törvény ennek megfelelően a törvény keretei között a párhuzamossági moratórium szabályaival abszolút védelemben részesíti azt a választópolgári népszavazás-kezdeményezést, amelyet legalább 200.000-en aláírásukkal támogattak azzal a kezdeményezéssel szemben, amelyet csak 100.000-199.999 választópolgár támogatott, illetve a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezett. Ennek gyakorlati jelentősége abban nyilvánul meg, hogy az Országgyűlés döntési mechanizmusa során nem adhat elsőbbséget fakultatívan elrendelhető népszavazási kezdeményezéseknek – az elrendelés megtagadásának lehetőségét önmagának fenntartva – a kötelezően elrendelendő népszavazások ügyével szemben, hiszen ez a kötelező népszavazás felszámolásához vezetne.

A szabályozás szükségessége mellett szólhat egy másik, az előzőnél elméletibb érv is. Ahogy azt Patyi András, az NVB elnöke is megfogalmazta a javaslat kapcsán: az új népszavazási szabályozás megerősíti a választópolgárok szerepét a népszavazási eljárásokban. A benyújtási moratórium új szabályozásának köszönhetően ugyanis több népszavazási kezdeményezés juthat el az aláírásgyűjtés fázisába, tehát nagyobb eséllyel kerülhetnek a választópolgárok elé. Mivel az aláírásgyűjtés során több kérdés verseng egymással a 200.000 támogató aláírásért, egy-egy aláírás is sokkal nagyobb jelentőséggel bír. Ezt a megerősítést szolgálja

⁴⁰ 52/1997. (X.14.) AB határozat, indokolás IV. d) pont.

tehát az is, hogy a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezésére szigorúbb párhuzamossági szabályok vonatkoznak.

ÖSSZEGZÉS

Dolgozatom első részében bemutattam a népszavazásnak, mint a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen eszközének jelentőségét, valamint a népszavazási döntéseknek az Országgyűléssel való kapcsolatát. Ezután a népszavazás szabályozásának hazai fejlődését mutattam be, középpontba helyezve a versengő tényállások problémáját. A rendelkezésre álló joganyagból a népszavazásról szóló 2013. évi törvényt és annak 2016. évi módosítását vizsgáltam meg.

Azt az állítást, mely szerint a versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amelynek „félreszabályozása” könnyen vezethet az intézmény teljes kiüresítéséhez, a 2016. év elején történt események vizsgálata során támasztottam alá.

Megállapítható, hogy bár – a jogalkotó igyekezete ellenére – egyik népszavazási törvény sem mondható tökéletesnek, a későbbi szabályozás mindenképpen haladást jelentett az első népszavazási törvényhez képest, amely a benyújtási moratóriumra vonatkozóan nem tartalmazott rendelkezéseket. A jobb érthetőség érdekében a 2013-as népszavazási törvény hiányosságait a „kopaszok balhéjaként” elhíresült 2016-os ügyön keresztül mutattam be.

A joganyag elemzését végül a hatályos szabályozás vizsgálatával fejeztem be. Mivel az új norma 2016. május 21-e óta hatályos, a gyakorlat nem szülhetett olyan helyzeteket, amelyek kiemelhetők volna a törvény hibás pontjait. Ennek megfelelően a népszavazás fejlődési útjának utolsó szakaszát nem esettanulmányon keresztül elemeztem. Az törvényt módosítás kapcsán megkerestem azokat az okokat, amelyek a változtatáshoz vezettek, és megvizsgáltam, hogy (elméleti síkon) a módosított jogszabály alkalmas-e céljainak elérésére. Ennek eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy – bár az elmélet és a gyakorlat gyakran nem esnek egybe, vagy egymással egyenesen ellentétesek – a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó új előírások gátat vethetnek a korábban felmerült visszas helyezethez hasonló esetek megvalósulásának, és alkalmasak lehetnek az újabb visszaélések kivédésére is. Ugyanakkor azt sem vitathatjuk, hogy a szabályozás olyan kockázatokat rejt magában, amelyek megnehezíthetik a jogintézmény működését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BIHARI MIHÁLY: *Politológia*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest.
- [2.] DEZSŐ MÁRTA: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közigazgatási és jogi kiadó, Budapest.
- [3.] GULYÁS MÓNIKA: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában, in *Politikatudományi szemle* 1999/4. szám, 107-132. o.
- [4.] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Kivonat, 2003, Osiris Kiadó, Budapest. Elérhető: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_a_magyar_politikai_rendszer/adatok.html (2016.10.29.)
- [5.] KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest, 191-203. o.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
- [2.] A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény.
- [3.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.
- [4.] A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény.
- [5.] A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény.
- [6.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény.
- [7.] Magyarország Alaptörvénye.

- [8.] 2/1993. (I.22.) AB határozat.
- [9.] 52/1997. (X.14.) AB határozat.
- [10.] 64/1997. (XII.17.) AB határozat.
- [11.] 57/2004. (XII.14.) AB határozat.
- [12.] 27/2007. (V.17.) AB határozat.
- [13.] 95/2007. (XI.22.) AB határozat.
- [14.] 101/2007. (XII.12.) AB határozat.
- [15.] 102/2007. (XII.12.) AB határozat.
- [16.] 73/2008. (V. 22.) AB határozat.
- [17.] 84/2008. (VI.13.) AB határozat.
- [18.] 126/2008. (X.22.) AB határozat.
- [19.] 127/2008. (X.22.) AB határozat.
- [20.] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről.
- [21.] Kúria Knk.IV.37.258/2016/6. számú határozata.
- [22.] Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata.
- [23.] 168/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [24.] 169/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [25.] 170/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [26.] 171/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [27.] 172/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [28.] 173/2007. (VII.18.) OVB határozat.
- [29.] 78/2015. számú NVB határozat.
- [30.] 123/2015. számú NVB határozat.
- [31.] 124/2015. számú NVB határozat.
- [32.] 137/2015. számú NVB határozat.
- [33.] 138/2015. számú NVB határozat.
- [34.] 15/2016. számú NVB határozat.
- [35.] 16/2016. számú NVB határozat.
- [36.] 17/2016. számú NVB határozat.
- [37.] T/9476. számú törvénymódosító javaslat. (2016.10. 17.)
- [38.] T/9894. számú törvénymódosító javaslat. (2016.10.17.)
- [39.] T/10171. számú törvényjavaslat. (2016.04.23.)

INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] A választások hivatalos honlapja: www.valasztas.hu.
- [2.] Az Országgyűlés hivatalos honlapja: www.parlament.hu.
- [3.] <http://www.boon.hu/patyi-paradigmavaltast-jelenthet-a-nepszavazasi-torveny-modositasa/3045228>. (2016.11. 5.)
- [4.] http://index.hu/belfold/2016/03/04/a_rendorseg_elinditotta_a_nyomozast_a_kopaszok_balheja_miatt. (2016.11.5.)
- [5.] <http://www.origo.hu/gazdasag/20150630-mar-a-fidesz-szavazoknak-is-eleguk-van-a-vasarnapi-zarva-tartasbol.html>. (2016.11.6.)
- [6.] <http://www.origo.hu/gazdasag/20150507-gyuloljuk-a-vasarnapi-zarva-tartast.html>. (2016.11.6.)
- [7.] <http://444.hu/2016/08/17/buncselekmeny-hianyaban-a-rendorseg-megszuntette-a-nyomozast-a-valasztasi-iroda-kopaszai-ellen>. (2016.11. 5.)