



Pázmány Law Working Papers
2011/36

Komáromi László: Észrevételek az új Népszavazási törvény tervezetére a XXII-VF/277(2011) számú kormány- előterjesztés kapcsán

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Komáromi László:* Észrevételek az új Népszavazási törvény tervezetére a XXII-VF/277(2011) számú kormány-előterjesztés kapcsán**

Az Országgyűlés által elfogadott, 2012. január 1-jén hatályba lépő új Alaptörvény az országos népszavazás intézményének szabályozását több ponton jelentősen módosította. Az alapvető rendelkezések között a néphatalom közvetlen gyakorlását – melyet a jelenleg hatályos alkotmány a képviseleti hatalomgyakorlás mellé rendel – kivételesnek minősítette. Kiküzdte a véleménynyilvánító népszavazást és a napirend-iniciatívaként fölfogott népi kezdeményezést. A kizárt tárgykörök közé emelte az Alaptörvény módosítására irányuló kérdést. Megszüntette annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés az országgyűlési képviselők egyharmadának indítványára mérlegelés alapján országos népszavazást rendeljen el. Végül, de nem utolsósorban, fölemelte a részvételi illetve eredményességi küszöböt.

A jelentős módosítások mellett azonban több fontos kérdést is nyitva hagyott. Ezek közül a legfontosabb a népszavazás és a parlamenti döntéshozatal eljárási értelemben való optimális összehangolása. Véleményem szerint az elmúlt bő húsz esztendő népszavazásokkal kapcsolatos jogbizonytalanságai, alkotmánybírósi döntései jórészt e kérdés megválaszolatlanságából fakadnak. Az új Népszavazási törvény elkészítése – az Alaptörvény keretei között – esélyt kínálhat e kérdéskör tisztázására.

E tisztázás sarkalatos kérdése az, hogy a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás nyugat-európai és észak-amerikai hagyományában kikristályosodott két eltérő logikájú és karakterű közvetlen demokratikus intézmény, a referendum és a népi iniciativa a szabályozásban elválasztásra kerüljön:

- a) *Referendum* esetén a jogalkotó által meghozott döntés (rendszerint elfogadott törvény) utólagos népszavazásra bocsátásáról van szó, tehát a népszavazás tárgya a közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárás kezdetén már adott. A szavazásra akár államhatalmi tényezők indítványára, akár állampolgári kezdeményezésre sor kerülhet, s arról szól, hogy a jogalkotó által elfogadott döntést (törvényt) a szavazók megerősítik vagy elvetik. Ez az intézmény – különösen az állampolgári kezdeményezésű referendum – vétó karakterű: a jogalkotó döntését utólag teszi megkérdőjelezhetővé, s ha a népszavazás a jogalkotói döntést (törvényt) elveti, akkor vagy eleve megakadályozza annak hatályba lépését (szuszpenzív referendum), vagy – ha már hatályba lépett – hatályon kívül helyezi azt (abrogatív referendum).
- b) A *népi iniciativa* célja ezzel szemben nem egy aktuális (vagy akár régebben meghozott) parlamenti döntés illetve parlament által elfogadott törvény hatályba lépésének meghiúsítása vagy hatályon kívül helyezése, hanem valamely új téma politikai napirendre vitele és a kezdeményezésben meghatározott tartalmú szabályozás népszavazáson történő elfogadtatása.

E két eltérő irányultságú intézmény sem az Alaptörvényben, sem a címben szereplő kormány-előterjesztésben (a továbbiakban: Tervezet) nincs elválasztva, holott e fogalmi és eljárási tisztázás nélkül folyamatosan újabb és újabb kérdések merülnek majd föl, amelyeket – jobb híján – az Alkotmánybíróság lesz kénytelen eseti döntésekkel eldönteni. Ennek elkerülése végett kívánatos lenne a Tervezetben tisztázni a következőket:

1. Mi lehet népszavazási kezdeményezés tárgya:

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék. E-mail: komaromi.laszlo@jak.ppke.hu.

** A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak – a kormányportálon (www.kormany.hu) közzétett előterjesztéséhez az ott közölt felhívásnak megfelelően – 2011. május 30-án megküldött anyag kismértékben módosított változata. A Kormány az előterjesztést 2011. június 7-én elfogadta, majd – csekély jelentőségű változtatásokkal – június 10-én T/3479 számon benyújtotta az Országgyűlésnek.

- a) *referendum* esetén: hatályos törvény illetve annak egy részének hatályon kívül helyezése vagy hatályba lépésének megghiúsítása;
- b) *népi iniciativa* esetén: ba) a kezdeményezők által szövegszerűen kidolgozott (törvény)javaslat elfogadása vagy bb) általánosan megfogalmazott vagy alapvető jellegű kérdésben való döntés.

Az Alaptörvény értelmében mindezen lehetőségek elképzelhetők, a Tervezet azonban mindet úgy kívánja szabályozni, mintha egy és ugyanazon logika mentén működne: bármely kezdeményező bármely típusú népszavazási javaslatát általános formában fogalmazza meg, s ha azt végül a népszavazás elfogadja, akkor az Országgyűlés külön jogalkotó aktusára van szükség ahhoz, hogy a döntés ténylegesen érvényesüljön.

Nyilvánvaló azonban, hogy ez csak a bb) esetben szükségszerű. Referendum (a) esetén utólagos parlamenti döntésre már nincs szükség (hisz eleve egy Országgyűlés által már meghozott döntés volt a népszavazás tárgya), szövegszerűen kidolgozott népi iniciativa (ba) esetén pedig szintén nincs szükség utólagos parlamenti jogalkotásra, mert a pozitív kimenetelű népszavazás maga fogadta el a javasolt tervezetet.

2. Miként zajlik az eljárás a kezdeményezés tárgya szerint:

- a) *Referendum*: 1. valamely, az Országgyűlés által már elfogadott törvény egészének vagy részének hatályon kívül helyezésére illetve hatályba lépésének megghiúsítására irányuló kezdeményezés benyújtása az OVB-nél; 2. a kérdés hitelesítése; 3. választópolgári kezdeményezés esetén aláírásgyűjtés és az aláírások benyújtása, majd ellenőrzése az OVB-nél; 4. a népszavazás elrendelése; 5. népszavazás; 6. az eredmény megállapítása és közzététele (külön parlamenti aktusra nincs szükség).
- ba) *Népi iniciativa szövegszerűen kidolgozott (törvény)javaslatra nézve*: 1. választópolgári kezdeményezés benyújtása az OVB-nél; 2. a kérdés hitelesítése; 3. aláírásgyűjtés és az aláírások benyújtása, majd ellenőrzése az OVB-nél; 4. a népszavazás elrendelése; 5. népszavazás; 6. az eredmény megállapítása és közzététele, amely pozitív döntés esetén népszavazás által elfogadott jogszabályként (törvényként) hatályba is lép (itt sincs szükség külön parlamenti aktusra az implementációhoz).
- bb) *Népi iniciativa általánosan megfogalmazott vagy alapvető jellegű kérdésben*: 1. választópolgári kezdeményezés benyújtása az OVB-nél; 2. a kérdés hitelesítése; 3. aláírásgyűjtés és az aláírások benyújtása, majd ellenőrzése az OVB-nél; 4. a népszavazás elrendelése; 5. népszavazás; 6. az eredmény megállapítása; 7. pozitív döntés esetén az Országgyűlés megalkotja az általános kérdésfelvetésnek megfelelő jogszabályt.

3. Mi az Országgyűlés szerepe népi iniciativa esetén:

Az elmúlt bő húsz esztendőben számos probléma adódott abból, hogy tisztázatlan volt: milyen szerepet játszik az Országgyűlés választópolgári kezdeményezésre induló népszavazási eljárás esetén. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) sz. határozata nyomán először elfogadottá vált, hogy az Országgyűlés ilyenkor egyszerűen végrehajtó szerepbe kényszerül. Utóbb ezt felpuhította az a gyakorlat, amely lehetővé tette a kérdés hitelesítését követően beálló „új körülmények” vizsgálatát [lásd először: 33/2004. (IX. 28.) sz. AB határozat], s ennek nyomán elutasította a népszavazás megtartását olyan kérdésben, amelyet a kérdés hitelesítését követően az Országgyűlés a kezdeményezésnek megfelelő tartalommal szabályozott [lásd pl. 130/2008. (XI. 3.) sz. AB határozat].

Az újabb, esetről esetre történő alkotmánybírósági állásfoglalás helyett célszerű lenne e kérdésben is világos szabályokat alkotni. A kulcskérdés az, hogy az Országgyűlést továbbra is a népszavazási folyamat passzív szereplőjeként fogjuk-e föl, amely megfelelő számú aláírás esetén a népszavazást elrendeli, pozitív kimenetelű népszavazás esetén pedig az eredménynek megfelelő jogszabály-módosítást végrehajtja.

Álláspontom szerint ennél szerencsésebb és az Alaptörvénynek a képviseleti törvényhozást a közvetlen demokratikus döntéshozattal szemben előnyben részesítő

passzusának is jobban megfelelő megoldás lenne, ha az Országgyűlés világosan állást foglalhatna népi kezdeményezés esetén. Ennek több nyugat-európai demokráciában (pl. Svájcban, egyes német tagállamokban) bevett módja az ún. *parlamentari ellenjavaslat* (Gegenvorschlag) intézménye. Ez lehetőséget ad a parlamentnek arra, hogy ha a népi kezdeményezés által szándékolt szabályozással nem ért egyet, akkor ellenjavaslatot fogalmazzon meg és – a népi kezdeményezés kérdésével együtt – azt is népszavazásra bocsássa. Az ellenjavaslat rendszerint a népi kezdeményezésben meghatározott javaslat „finomított”, kevésbé radikális változata, de mindenképpen a fennálló jogi szabályozás valamiféle módosítását jelenti, tehát szintén reformra irányul. Ha a parlament él az ellenjavaslat tételének lehetőségével, és a szabályozás lehetővé teszi, hogy a szavazópolgár mind a népi kezdeményezést, mind a parlamentari ellenjavaslatot támogassa („kettős igen”), akkor a következő lehetőségek adódnak: (1) a népszavazás vagy a népi kezdeményezést és a parlamentari ellenjavaslatot is elveti, vagy (2) csak az egyiket erősíti meg, vagy (3) mindkettőt megkapja az érvényes voksok többségét.

Ez utóbbi esetre (3) célszerű a szavazócékánál ún. *másodlagos szavazatot* intézményesíteni. A másodlagos szavazattal a választópolgár meghatározhatja, melyiket részesítene előnyben a népi kezdeményezés és az ellenjavaslat közül, ha mindkettőt többséget kapna. Ha a népi kezdeményezésben meghatározott javaslat és a parlamentari ellenjavaslat is többséget kap, akkor a másodlagos szavazatok döntenek. A „kettős igen” és a másodlagos szavazati lehetőségnek bevezetésével elkerülhető, hogy ha a reformot támogatók többségben vannak a módosítást elutasítókkal szemben, akkor a reformpártiak mégis kisebbségben maradjanak, mert egyik felük a népi kezdeményezésben meghatározott javaslatot, a másik pedig a parlamentari ellenjavaslatot támogatta.

A nyugat-európai gyakorlatban az ellenjavaslat-tétel lehetősége általában csak a kidolgozott jogszabályszerző-tervezettel benyújtott népi kezdeményezés esetére biztosított (2.ba). Azonban általános megfogalmazású népi kezdeményezés esetén is szerepe lehet a parlament véleményének. Ha a parlament egyetért vele, célszerű, hogy maga dolgozza ki a kezdeményezésnek megfelelő részletes javaslatot, s azt bocsássa népszavazásra. Ha pedig nem ért egyet az általános javaslattal, akkor csak a népszavazást követően, annak a népi kezdeményezést támogató kimenetele esetén hozza meg a megfelelő részletes szabályozást.

Ennek figyelembevételével az népi kezdeményezés eljárása a következőképp ésszerűsíthető:

- ba) *Népi kezdeményezés szövegszerűen kidolgozott (törvény)javaslatra nézve*: 1. választópolgári kezdeményezés benyújtása az OVB-nél; 2. a kérdés hitelesítése; 3. aláírásgyűjtés és az aláírások benyújtása, majd ellenőrzése az OVB-nél; 4. a népszavazás elrendelése és esetlegesen parlamentari ellenjavaslat; 5. népszavazás (ellenjavaslat esetén arról is); 6. az eredmény megállapítása és közzététele, amely – akár a népi kezdeményezésre, akár a parlamentari ellenjavaslatra nézve – pozitív döntés esetén népszavazás által elfogadott jogszabályként (törvényként) hatályba is lép (nincs szükség külön parlamentari aktusra az implementációhoz).
- bb) *Népi kezdeményezés általánosan megfogalmazott vagy alapvető jellegű kérdésben*: 1. választópolgári kezdeményezés benyújtása az OVB-nél; 2. a kérdés hitelesítése; 3. aláírásgyűjtés és az aláírások benyújtása, majd ellenőrzése az OVB-nél;
- ha az Országgyűlés egyetért az kezdeményezésben foglaltakkal, akkor: 4. az Országgyűlés kidolgozza az annak megfelelő részletes, szövegszerű jogszabályt és népszavazásra bocsátja, 5. népszavazás; 6. az eredmény megállapítása és közzététele – egyúttal pozitív döntés esetén a szövegszerű javaslat hatályba lép;
 - ha az Országgyűlés nem ért egyet az kezdeményezésben foglaltakkal, akkor: 4. az kezdeményezés szerinti javaslatot népszavazásra bocsátja; 5. pozitív döntés esetén az Országgyűlés megalkotja az általános kérdésfelvetésnek megfelelő jogszabályt, amely hatályba is lép.

Álláspontom szerint ez az eljárási rend, melyet egyébként Svájcban szövetségi szinten alkalmaznak, a jelenlegi magyar rendszerben meglévő bizonytalanságok jórészt kiszűri, s kijelöli annak a dinamikus viszonyoknak a kereteit, amely a népi kezdeményezést benyújtó és támogató

állampolgárok és a parlament között egy, a népképviselési döntéshozatal elsőbbségét alapelveként rögzítő rendszerben kívánatos.

Egy dologra azonban az Alaptörvény megváltozott rendelkezései miatt tekintettel kell lenni: mivel az Alaptörvény betűje szerint az Országgyűlés saját „indítványára” nem rendelhet el népszavazást, így elvben ellenjavaslatot sem vihet önszántából népszavazásra. Az ellenjavaslatra vonatkozó indítványnak tehát vagy a köztársasági elnöktől, vagy a Kormánytól kell származnia, s ezen indítványt bocsáthatja az Országgyűlés belátása szerint – a népi iniciativa kérdésével együtt – mint ellenjavaslatot népszavazásra. Ha nincs ilyen indítvány, akkor parlamenti ellenjavaslat sincs.

4. A választópolgári kezdeményezés benyújtói, valamint a választópolgárok helyzetének könnyítése: jogi segítségnyújtás és tájékoztatás

Véleményem szerint két ponton megfontolandó lenne a választópolgári kezdeményezés benyújtóinak és a népszavazáson potenciálisan résztvevő választópolgárok helyzetének könnyítése:

a) A kezdeményezés benyújtóinak az Országos Választási Bizottság, mint független szervezet segítséget nyújthatna ahhoz, hogy a fölteni kívánt kérdést az Alaptörvénynek és az egyéb jogszabályoknak megfelelő formában tegyék föl. Ez elsősorban *jogi segítségnyújtást* jelent és hozzájárulhat ahhoz is, hogy ne kerüljön számos értelmetlen iniciativa eleve elutasításra, majd – esetleg többször is – jogorvoslati fórumra. Ilyen segítségnyújtást intézményesít például a litván népszavazási törvény, a Seimas Hivatalára telepítve a segítségnyújtás feladatát.¹

b) A választópolgárok korrekt tájékoztatása végett több országban külön *tájékoztató brosúrát* küldenek a népszavazási értesítéssel együtt, amely tartalmazza a kezdeményezés benyújtóinak és ellenzőinek, valamint a kormánynak és a parlamentnek az érveit, megfontolásait. Svájcban az ún. „Abstimmungsbüchlein”-t a kancellária állítja össze, Kaliforniában a California Legislative Analyst's Office készít a népszavazás hatásaira és gazdasági következményeire is kiterjedő elemzést. Ezek az anyagok sokszor átfogóbb és tárgyilagosabb tájékoztatást adnak a népszavazás háttéréről, mint a kérdést rendszerint leegyszerűsítő politikai nyilatkozatok. Természetesen követelmény, hogy az ilyen összefoglalókat független szerv készítse. Hazai viszonyaink között szóba jöhet az OVB, de – különös tekintettel a gazdasági hatás kérdéseire – az Állami Számvevőszék is.

5. Kampányfinanszírozás:

A Tervezet nem ejt szót a népszavazási kampány, különösen annak finanszírozási kérdései felől. Ennek kapcsán – akár csak a népszavazás egyéb vonatkozásaira nézve – fontos alapelveket mond ki az *Európa Tanács ún. Velencei Bizottságának a népszavazások helyes gyakorlatára vonatkozó ajánlása*,² például a támogatások transzparenciájának, az állami források népszavazási kampánycélra vonatkozó felhasználásának kritériumaira nézve. Elengedhetetlen lenne e kérdések legalább alapvető szintű szabályozása a Tervezetben, ahogy az ajánlás egyéb szempontból történő figyelembe vétele is.

6. Néhány konkrét javaslat a Tervezet szövegére nézve:

1 Republic of Lithuania, Law on Referendum, 4 June 2002 No IX-929 (as last amended on 10 April 2008 – No X-1488). Art. 6/3, www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=326189.

2 Code of Good Practice on Referendums, Study No. 371 / 2006, CDL-AD(2007)008, II.3.4., valamint Explanatory Memorandum 24-25, <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008-e.asp>.

A fentiekől függetlenül is, kifejezetten a Tervezet szövegére összpontosítva az alábbiakra szeretném felhívni a figyelmet:

6.1. Ad preambulum: A harmadik mondat, mely szerint „*A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek*” a „*legfontosabb ügyek*”-re való utalással olyan megszorítást tesz a népszavazás intézményére nézve, amely egyrészt nem következik az Alaptörvényből, másrészt meghatározatlan tartalmú, ezért elhagyandó. (Ha csak a legfontosabb ügyekben lenne helye népszavazásnak, annak olyan rendszer felelne meg, amely tételesen meghatározza, hogy mely kérdésekben születő jogszabályokat kell kötelező jelleggel népszavazásra bocsátani.)

6.2. Ad 10. § (1) bek.: A „*Ha a hitelesítésre benyújtott kérdés az országos népszavazás jogintézmények alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes...*” szövegrész túlságosan általános. A „*népszavazás jogintézményének alkotmányos célját és rendeltetését*” az Alaptörvény nem határozza meg, egy ilyen utalás ezért a jogbiztonság sérelmét jelenti. Célszerű lenne ezért az Alaptörvényben kizárt tárgykörökre utalni, például így: „*Ha nyilvánvaló, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdésben az Alaptörvény értelmében nem lehet országos népszavazást tartani...*”

6.3. Ad 29. § (3) bek.: A Kúriának az Országos Választási Bizottság hitelesítéssel kapcsolatos döntésére vonatkozó felülvizsgálati döntésére szabott kilencven napos határidő indokolatlanul hosszú, elegendő harminc nap. (Helyi népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos megyei vagy fővárosi bírósági felülvizsgálati döntésre is harminc napos határidőt szab a Tervezet [58. § (3)].)

6.4. Ad 41. § (1) bek.: Itt is túlságosan általános, a jogbiztonságot sértő a „*helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes*” szövegrész; helyette célszerű lenne inkább a Tervezetben meghatározott kizárt tárgykörökre [32. § (2) bek.] utalni: „*Ha nyilvánvaló, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdésben e törvény értelmében nem lehet helyi népszavazást tartani...*”.

6.5. Ad 61. § (1) bek.: A képviselő-testületnek a jogalkotási kötelezettség teljesítésére vonatkozó száznyolcvan napos határidő indokolatlanul hosszú (a népszavazás – illetve a rendelet megalkotása – után mindössze egy éves a kötőerő); elegendő lenne kilencven nap is.