

A kötetlen kötőerő

VISSZHANG - LI. évfolyam 18. szám, 2007. május 4.

A népszavazás egyes időszerű kérdéseiről

Az Alkotmánybíróság elé az utóbbi időben számos népszavazási kérdés került elbírálásra. A népszavazási kérdések számos elméleti és gyakorlati problémát vetettek fel. Jelen cikkben egy témával kívánok foglalkozni, részben kapcsolódva és vitázva Szalmás Bélának és Halmai Gábornak erről a tárgyról írt cikkeivel. (Szalmás Béla: *Az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdésekről*, ÉS, 2007/12.; Halmai Gábor: *Népszavazás és képviselői demokrácia*, ÉS, 2007/13.). Ez a téma a népszavazás kötőerejének a kérdése.

A népszavazás jogintézménye a mai Magyarországon jelentősen eltávolodott a klasszikus ideáltól, nevezetesen attól, hogy kivételes, nagy jelentőségű kérdésekben a "nép" alulról jövő kezdeményezéssel időlegesen visszaveszi a hatalmat választott képviselőitől, és a témában közvetlenül maga dönt. A napi valóság azt mutatja, hogy sikeres (a továbbiakban "sikeresnek" azt a kezdeményezést nevezem, amely megtartott népszavazást eredményez) ügydöntő népszavazási kezdeményezést szinte kizárólagosan parlamenti pártok képesek végigvinni. Egyszerű állampolgárnak, közügyekért aggódó magánembernek gyakorlatilag nincs esélye arra, hogy az akadályokat sikerrel vegye - ha más nem, a kétszáz ezer aláírás összegyűjtésének logisztikai problémája valószínűsíthetően megoldhatatlan feladatot jelent.

A sikeres népszavazási kezdeményezések kivétel nélkül politikai erőktől eredtek. Egyfelől a kormánytól, mint a NATO- vagy EU-csatlakozás kapcsán, vagy ismert, de parlamenten kívüli politikai szervezetektől, mint a kettős állampolgárság esetében. (Álláspontom szerint ez utóbbi népszavazás sem képez kivételt, hiszen a Magyarok Világszövetségének kezdeményezését lelkesen támogatták a jobboldali pártok, logisztikai segítséget is nyújtva az aláírásgyűjtéshez, illetve kampányolva az igen szavazat mellett.)

Megfigyelhető az a sajnálatos tendencia, hogy a népszavazás jogintézménye erodálódik, és azt a politikai erők mind a jobb-, mind pedig a baloldalon (ne feledkezzünk meg az MSZP "négyigenes" kezdeményezéséről, ami erős párhuzamokat mutat céljaiban a mostani jobboldali előterjesztésekkel) saját, többnyire demagóg politikai céljaik szolgálatába kívánják állítani. A Halmai Gábor által idézett számadat megdöbbentő, több mint negyven függőben lévő népszavazási kezdeményezés biztosan nem a jogintézmény kiegyensúlyozott működésének a jele... A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a jogintézmény eróziójában nemcsak a kezdeményezők, hanem az OVB és az Alkotmánybíróság is ludas. A két szerv joggyakorlata ugyanis ellentmondásokkal terhelt, és a döntések sok esetben keltik azt a látszatot, hogy politikailag befolyásoltak.

A fenti előfeltevések nagyon jelentősek a népszavazás kötőerejének alkotmányjogi szempontú megítélésükor.

Szalmás Béla, akinek álláspontját, ha kevésbé sarkos formában is, Halmai Gábor is osztja, azt állítja, hogy eredményes népszavazás örök időre kötni fogja az Országgyűlést, az soha többet ellentétes tartalmú döntést nem hozhat. Szalmás Béla állítását azonban nem támasztja alá érvekkel, mindösszesen a kötőerőt szabályozó jogszabály hiányára, illetve az alkotmány azon szakaszára hivatkozik, mely szerint az eredményes népszavazás az Országgyűlésre kötelező.

Ez az állásponttal szemben súlyos ellenérvek vethetőek fel. (Szalmás Béla maga is említi egy félmondattal, hogy lehetséges másfajta jogértelmezés is, de a lehetséges ellenérvekkel nem foglalkozik.) Vizsgáljuk meg most ezeket. Először nézzük meg az alkotmány már idézett 28/C. § (3) bekezdését, mely szerint az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. A parlament kötelezettsége

kettős lehet: egyfelől negatív - például nem vezeti be a vízitdíjat -, vagy pozitív, tipikusan az, hogy megalkotja népszavazási döntésnek megfelelő törvényt. Ezzel azonos eset, ha a népszavazásnak megfelelően eltöröl valamely már meglévő jogintézményt.

A népszavazási döntés kötelező erejéből azonban önmagában nem következik semmiféle érv a hatályos jog alapján a kötelezettség időtartamára nézve. Sőt, valójában a népszavazás időbeli kötőereje semmiféle "értelmezést" nem igényel, ugyanis ami nincs - márpedig erre vonatkozó szabály nincs a magyar jogrendszerben -, az nem is értelmezhető. Az alkotmány államszervezetre vonatkozó szabályait - és nem vitásan idetartozik a hatalomgyakorlás különböző formáinak a viszonya - kiterjesztően, aktivista módon értelmezni nem szabad, hanem a lehető legközelebb kell maradni a nyelvtani-logikai értelmezéshez. Oszton Halmai Gábor érveit annyiban, hogy erős megfontolások szólnak a kötőerő valamiféle tételesjogi meghatározása mellett, de a kívánatos állapotnak a konkrét helyzetre való kivetítése jogértelmezés útján államszervezeti kérdésekben kerülendő. Ez ugyanis már nem jogértelmezés, hanem nem megengedett jog- és alkotmánymódosítás.

A népszavazás kötőereje ezért formális értelemben arra a napra korlátozódik, amikor a népszavazás hivatalos eredményét kihirdeti az Országos Választási Bizottság (pontosabban arra a napra, amikor az Országgyűlés eleget tesz a népszavazás eredményének, vagy hivatalosan megállapítja, hogy a népszavazás nem ró rá jogalkotási vagy egyéb feladatot). Az Országgyűlés már másnap hozhat alkotmányosan a népszavazással ellentétes döntést, vagy megtörheti a negatív jogalkotási tilalmat. Miért járhat el így az Országgyűlés?

A kötelező erő ugyanis a hatályos jog alapján csak a döntés irányát szabja meg. Az Alkotmánybíróság idevágó gyakorlatából, nevezetesen, hogy a népszavazás a maga kivételes megvalósulási formájában a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll, sem következik ezt meghaladó kötelezettség. A magyar jogrendszer ugyanis nem ismeri sem az örökös klauzulákat, de még a meghatározott időre kötött döntéseket sem. Az Országgyűlés nincs kötve a saját korábbi döntéséhez, azt már másnap megváltoztathatja. Ez a jogosultság független attól, hogy a döntésre az Országgyűlés önálló akaratából vagy a népszavazás kényszerítő ereje folytán került-e sor. A népszavazás meghatározza az Országgyűlés döntésének irányát, tartalmát, de nem betonozza azt be. Ezzel ellentétes álláspont, főként az örökös kötőerő, abszurd eredményre vezetne, hiszen az Országgyűlés az adott kérdésben nem lenne képes követni az élet változásait - például egy, a népszavazás időpontjában még nem alkotmányellenes, de az alkotmány változása miatt utóbb mégis alaptörvénybe ütköző jogszabály kiiktatásával a jogrendszerből. Ebből a szempontból lényegtelen különbség, hogy a népszavazás valamely pozitív kötelezettséget ró a parlamentre, vagy valamitől "eltiltja". Negatív tartalmú eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés egyszerűen megállapíthatja, hogy nem terheli semmilyen feladatot, feltéve persze, hogy nincs a jogrendszerben a népszavazás eredményével ellentétes szabály. A következő napon viszont már alkothat jogot a témában, akár a népszavazás eredményével szembemenő tartalommal is.

Az örökös kötőerő abszurd voltát jól jelzi a Szalmás Béla által felvetett gondolat is, nevezetesen az, hogy az eredményes népszavazásból következően a kérdés mintegy kikerül az Országgyűlés hatásköréből - hiszen ha valami örökre kötött tárgykör, abban a parlament kompetenciája is megszűnik -, és ezért abban (lévén a hatályos alkotmány alapján népszavazás csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben tartható) újabb referendum már nem lenne kiírható. Ez viszont nyilvánvalóan ellentétes lenne minden józan megfontolással, hiszen a "nép" még népszavazással sem mondhat le "örök időre" egy tárgykör szabályozásáról, önnön legfőbb szuverén jellegét nem korlátozhatja. (A helyzet hasonló a teológiából jól ismert kérdéshez, miszerint képes-e a mindenható Isten olyan nehéz sziklát teremteni, amit már ő sem képes felemelni?) Az örökös kötőerő gondolatát a fentiek fényében tehát nyugodtan félretehetjük. De mi a helyzet a másik végtelennel, az időbeli kötőerő általam javasolt - és álláspontom szerint a tételes jogból következő - teljes hiányával?

Halmai Gábor a népszavazással ellentétes azonnali jogalkotást a közvetlen demokrácia kiüresítésének és

ezért alkotmányellenesnek tartja. Én nem osztom ezt az álláspontot.

Mint azt fentebb kifejtettem, a modern népszavazási kezdeményezések már távol vannak a klasszikus ideáltól, valójában a parlamenten belüli hatalmi játszmák külső (többnyire ellenzéki) eszközül szolgálnak. Ebben a környezetben a parlamenti többségnek joga, sőt kötelessége szembeszállni a demagóg kezdeményezésekkel, és a jogállami szabályok minimumát betartva, de nyíltan szembemenni a "téves" választói akarattal. Ne feledjük el azt sem, hogy a választói felhatalmazás nem a mindenkori közvélemény követésére hatalmazza fel és kötelezi a parlamentet, hanem a "közérdek" szolgálatára, szerteágazó feladatkörökkel az alkotmány megalkotásától kezdve a törvényalkotáson át a különböző szervezeti-személyi és társadalmi-gazdasági döntésekig. A széles körű kompetenciába beletartozik a népszerűtlen, sőt akár a társadalom többsége által legalábbis időlegesen elutasított döntések meghozatala is. Ha nem így lenne, fájdalmas reformokat nem lehetne végrehajtani. A népszavazás jogintézményét és annak esetleges korlátait ezekre az egyéb alkotmányos kötelezettségekre tekintettel, az alkotmányos rendszer egészét figyelembe véve kell értelmezni.

Lehetséges ellenérv, hogy így a parlamenti többség könnyen antidemokratikus színben tűnhet fel. Ne feledkezzünk meg azonban arról, hogy a népszavazás eredményét de facto semmibe vevő, "engedetlen" Országgyűlést a következő választásokon a választók megbüntethetik, nagyon egyszerű módon - tagjai leváltásával. Nem feltétlenül eredményez tehát alkotmányellenes helyzetet az, hogy a népszavazás kötőerejére vonatkozólag nincsen tételesjogi szabály. Az alkotmány szövegéből ugyanis csak annyi következik, hogy a népszavazás eredményének megfelelő döntést kell hozni. Az Országgyűlés akkor üresíti ki teljesen és ezért alkotmányellenesen a jogintézményt, ha ezt a kötelezettséget formálisan sem teljesíti. Az azonnali jogalkotással való eltérés a "népakarattól" viszont nem feltétlenül alkotmányellenes, és szankciója nem közjogi, hanem a közjogi-politikai - ezt viszont a magyar jogrendszer tartalmazza. Az egyetlen lehetséges tisztán közjogi szankció a népszavazással szembeni jogszabály alkotmánybírói megsemmisítése lenne. Kérdéses azonban, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmány mely szakaszára tudná alapozni ezt a döntését, a kötőerőt érintő konkrét szabályok hiányában.

A kérdéskör egyébként a jog általi szabályozandóság határait feszegeti, ugyanis egyfelől nehezen tudom elképzelni azt - főként komoly, valóban népszavazásra bocsátandó jelentős kérdések esetében -, hogy a mindenkori kormánytöbbség vállalná a szinte biztos politikai bukás kockázatát egy referendum ignorálásával. Másfelől pedig az eredményes népszavazás semmibe vevése olyan súlyos alkotmányos válság jele lehet, amit nem lehet bármilyen finomra csiszolt jogi garanciákkal kivédeni, illetve elkerülni.

Kérdés persze, hogy a bizalom a politikai életösztönben elégséges-e a konkrét szituációban, de a jelenlegi politikai környezetben a demagóg, álszakmai népszavazási kérdésdömpingben talán a kisebbik rossz a parlament kezében meghagyni - az akár azonnali - változtatás lehetőségét. Absztrakt módon meghatározott megváltoztathatósági korlátot egyébként is nehéz lefektetni, demagóg kérdésekben ez logikusan nulla, komoly kérdésekben, mint például egy esetleges teljesen új alkotmány elfogadásának esetében néhány év is kevésnek tűnik.

Az időbeli kötőerő meghatározásánál fontosabb kérdésnek vélem a népszavazás vadhajtásainak lemetzését a kezdeményezési jog további ésszerű korlátozásával. Feltétlenül útját kellene állni ugyanis annak a negatív trendnek, hogy egy alkotmányos alapintézményt rendszeresen napi politikai célok eszközévé tegyenek az alkotmányos értékek iránt kevésbé elkötelezett politikai erők. Erre jó esély kínálkozott a Fidesz népszavazási kezdeményezése kapcsán, de sajnos sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vállalta fel azt, hogy a Fidesz hétigenes indítványát a maga egységében kezelje, függetlenül attól, hogy az egyes kérdések megfelelnek-e a tételesjogi követelményeknek.

A kérdések ugyanis nem vitathatóan csomagot alkotnak, céljuk a kormány (!) megbuktatása, ami nyilvánvaló demagógia, hiszen a népszavazással az Országgyűléstől veszi vissza a "nép" a hatalmat és nem a kormánytól - még akkor is, ha a parlamentben a mindenkori kormánynak van többsége. A népszavazás eredményével ezért nem is a "kormány", hanem az Országgyűlés tud (ha akar) szembemenni

- aminek a kezdeményezők is tagjai. Az indítvány alkotmányellenes azért is, mert hét kérdésről van szó, márpedig az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a népszavazás a hatalomgyakorlás kivételes formája...

Érdekes lett volna ezért egy olyan alkotmánybíróági határozatot olvasni, amely amiatt utasít el csomagban beadott kérdéseket, mert annak célja összességében alkotmányellenes, még ha az egyes kérdések nem is jog- vagy alkotmányellenesek. Az OVB és az Alkotmánybíróság sajnos érdemben nem foglalkozott ezzel a kérdéskörrel (bár erre vonatkozólag érkezett kifogás a testülethez), hanem szigorúan a tétélesjog alapján a "minden kérdésnek önálló élete van" elvet követte. Ez sajnálatos, mert a tartalom szerinti elbírálás elve alapján lehetséges lett volna egységként kezelni az egyébként nyilvánvalóan egységes kezdeményezést, és ez az aktivizmus összefért volna az Alkotmánybíróság elsődleges alkotmányvédő funkciójával. Az alkotmányellenes népszavazási kezdeményezés elutasítása pedig jó irányba lökhette volna a népszavazás jogintézményének kissé félresiklott szekerét.

Karsai Dániel