

Az országos népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséről

Kiindulópontok

Ha a közéleti kérdések iránt nyitott választópolgár az Országgyűlés napirendjére került népi kezdeményezéseket vizsgálja, azzal szembeül, hogy 1990 óta a magyar törvényhozásban mindössze tizenhárom alkalommal tűzték napirendre és tárgyalták meg a választópolgárok által kiemelkedően fontosnak tartott kérdéseket. Népi kezdeményezések az elmúlt időszakban az Országos Választási Bizottság (OVB) és jogorvoslati fórumként eljárva az Alkotmánybíróság (AB) napirendjére is viszonylag ritkán kerültek – a kérdések hitelesítésének esetlegesen szigorú szempontjai mellett tehát a választópolgári aktivitás is szerényebbnek tekinthető.¹ A jogintézményhez kapcsolódóan kialakult, látszólag kevésbé változatos esetjog a szakirodalomban is visszafogottabb érdeklődésre tart számot.

Az országos népi kezdeményezés intézményét a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény és a népszavazás kezdeményezéséről szóló, T/3479. számú, az Országgyűlés által tárgysorozatba vett törvényjavaslat² már nem tartalmazza. Megérett-e az idő arra, hogy a valóban sajátos jellemzőket hordozó³ és ke-

véssé népszerű jogintézményt kivezessük a magyar jogrendszerből? A népi kezdeményezés tárgyat képező kérdések hitelesítése persze kialakított, esetenként egymásnak ellentmondó jogalkalmazói érvek azt mutatják, hogy számos kapcsolódó kérdés még nyitott maradt – ezek megválaszolása a politikai részvételi jogokról szóló ismereteink tisztázása céljából mutatkozik szükségesnek. A tanulmány az országos népi kezdeményezés alkotmányos értelmezési kereteinek meghatározására tesz kísérletet.

Normatív keretek

Az országos népi kezdeményezésre vonatkozó hatályos szabályozást az Alkotmány 1997. évi módosítása és az Országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) alakította ki. A közvetlen demokrácia gyakorlásának módját meghatározó kodifikáció a népi kezdeményezés szempontjából – a megelőző szabályozáshoz képest – a választópolgárok számára kétségkívül kiszámíthatóbb kereteket adott.⁴ A népi kezdeményezés célja ennek megfelelően annak elérése, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó kérdést tűzze napirendjére, majd tárgyalja meg – sikeres kezdeményezés esetén ezt a törvényhozó szerv köteles megtenni.⁵ A megfogalmazott kérdéssel kapcsolatban az előírt törvényi követelmény a pontosság és az egyértelműség.⁶ Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az OVB a törvényi előírásoknak megfelelően csak abban az esetben tagadhatja meg, ha (a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, (b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követel-

¹ Párhuzamként elegendő a népszavazási kezdeményezések 2006-tól kezdődően ugrásszerűen megnövekedett számára utalni.

² Benyújtva 2011. június 10-én.

³ Térey Vilmos egyenesen „jogi hungarikumnak” nevezi a törvényhozási eljárás megindításának formális törvényjavaslat előterjesztése nélküli lehetőségét. Lásd: TÉREY Vilmos: *Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest, 2009 [28/B. §], 935. p.

⁴ Az 1989-es törvény előírásai alapján – legalább tízezer választópolgár támogatása esetén – az Országgyűlés szabadon mérlegelhetett abban a tekintetben, hogy napirendjére tűzi-e a népi kezdeményezésben foglalt kérdést, ezt ugyanakkor ötvenezer választópolgár támogatása esetén köteles volt megtenni. [1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről, 18. § (3)–(4).]

⁵ Alkotmány 28/D. §.

⁶ Nsztv. 17. §

ményeknek, (c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a Választási eljárásról szóló törvényben meghatározott követelményeknek.⁷

Értelmezési keretek

A fenti, látszólag egyértelmű követelmények természetesen további tisztázásra szorulnak. A népi kezdeményezés alkotmányos értelmezési kereteit meghatározó alkotmánybíróági alaphatározat a 42/2002. (X. 11.) számot viseli. Fontos körülmény, hogy a határozat megszületését időben megelőzte az országos népszavazásra feltett kérdés egyértelműségének vizsgálata szempontjából meghatározó megállapításokat tévő, 52/2001. (XI. 29.) AB-határozat – a népi kezdeményezésre vonatkozó ismereteink ezzel együtt teljeseek, tekintve, hogy az egyértelműség (népszavazásra vonatkozóan megállapított) követelményrendszere a népi kezdeményezés esetében is irányadó.⁸

Az említett határozatban az AB eljárásának alapjául szolgáló, népi kezdeményezésre felteni kívánt kérdés a következőképpen szólt: „Támogatja-e, hogy az Országgyűlés tűzze napirendjére a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé teszi, hogy a 2002. évi, illetve az azt követő országgyűlési választások szavazólapjait megőrizzék, és levéltárba helyezzék?” Az Országos Választási Bizottság a kérdést hitelesítette. A jogorvoslati eljárásban az Alkotmánybíróság a következő lényeges megállapításokat tette: (a) népi kezdeményezés esetén az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megvitatására és határidőn belüli döntésre van kötelezettsége, de a döntés tartalmát a népi kezdeménye-

zés nem határozza meg; (b) a népi kezdeményezésnek – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. További lényeges – a kérdés tartalmából következő – megállapítás, miszerint (c) önmagában a jogalkotás nehézsége, következményeinek előre nem látható volta nem képezheti akadályát a kezdeményezés hitelesítésének: ennek ellensúlya egyrészt az Országgyűlés általi mérlegelés, másrészt – a megszülető jogszabállyal összefüggésben – az alkotmánybíróági kontroll.⁹

Érdemes emlékeztetni az országos népszavazásra bocsátott kérdés egyértelműségével összefüggésben megállapított alkotmánybíróági követelményekre is: (a) a választópolgárok oldaláról ez azt jelenti, hogy a kérdésnek világosnak és kizárólag egyféleképpen értelmezhetőnek kell lennie, amelyre egyértelműen lehet igennel vagy nemmel felelni, (b) a jogalkotó oldaláról nézve pedig azt, hogy az Országgyűlés el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.¹⁰

Az országos népi kezdeményezések hitelesítési eljárásában a fenti megállapítások az OVB és az Alkotmánybíróság határozataiban rendszeresen visszaköszönnék. Az egyes részkérdések megítélésében többnyire egyhangú a gyakorlat, ugyanakkor természetesen előfordulnak a bonyolultabb mérlegelés (és hosszabb vita) lehetőségét magában rejtő megfogalmazások is az egyes kezdeményezésekben.

Az értelmezési keretek módosulása

Az alaphatározatban megfogalmazott teszt kibővítését jelentette a jogintézmény alkotmányos rendeltetésével kapcsolatos összefüggések vizsgálata, amely a 129/2008. (X. 30.)

⁷ Nsztv. 18. §.

⁸ A választási szervek gyakorlata a népi kezdeményezéshez kapcsolódóan önálló dogmatikai rendszert nem épített fel: a hitelesítés szempontjai – a kizárt tárgykörök kivételével – megegyeznek a népszavazási kérdések tárgyalása során figyelembe vett követelményekkel. Ez természetesen önmagában még nem kifogásolható, egy fontos szempontra azonban érdemes felhívni a figyelmet: az értelmezést mindenkor az intézmény alkotmányos rendeltetésére figyelemmel kell folytatni.

⁹ 42/2002. (X. 11.) AB-határozat, ABH 2002, 316, 318–319. p.

¹⁰ 52/2001. (XI. 29.) AB-határozat, ABH 2001, 399, 403–404. p.

AB-határozatban jelent meg először. A határozat meghozatalának alapjául szolgáló – korábban az OVB által hitelesített – kérdés a következő volt: *„Kezdeményezzük, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés kimondja feloszlását.”* Az Alkotmánybíróság – OVB döntését helybenhagyó – határozatának érvelésében az alaphatározatból átvett panel a következőképpen módosult: *„(...) a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia.”*¹¹ Természetesen érthető, hogy egy Alkotmányban foglalt országgyűlési hatáskör meghatározott tartalmú gyakorlásának előírását célzó népi kezdeményezés kapcsán az érvelés kitér az Alkotmány rendelkezéseivel való összefüggésre. Az indokolás azt azonban nem fejt ki, hogy pontosan mit takar „az alkotmányosság keretén belül” kifejezés. Jelen kérdés esetén vélelmezhető az alkotmányosság, tekintve, hogy a kérdés egy létező alkotmányos szabályra hivatkozik. Ha azonban a kérdés megfogalmazása – ezzel ellentétben – az Országgyűlés esetlegesen nem létező hatáskörére utalna (pl. fossza meg tisztségétől a köztársasági elnököt), akkor jó eséllyel felvethető lenne a kérdés hitelesítésének egy másik akadálya, az Országgyűlés hatáskörének hiánya is¹² – nem szükségszerű tehát az alkotmányosság szempontjára történő hivatkozás. Az indokolás nyelvtani értelmezése alapján azt is állíthatjuk, hogy amennyiben a népi kezdeményezés nem marad „az alkotmányosság keretén belül”, úgy helye lehet a tárgyköri korlátok vizsgálatának. Melyek ezek a korlátok? – az Alkotmánybíróság adós maradt ezzel a válasszal.

A határozathoz kapcsolt különvélemények közül érdemes kiemelni Kiss László alkotmánybíró érveit, amelyek a későbbi határozatokban felmerülő kérdések szempontjából relevánsak. Bár elsősorban a közvetlen és közvetett

hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyából indul ki, érvelésében a 42/2002. (X. 11.) AB-határozat meghatározó formulájának – amely szerint az Országgyűlés döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem határozza meg – tartalmát kiterjesztően értelmezi, ennek megfelelően álláspontja szerint a népi kezdeményezés a törvényhozó döntésének lehetséges tartalmát nem is foglalhatja magában. Megítélése szerint ugyanis a népi kezdeményezés ezen a ponton átfordulna népszavazási kezdeményezéssé – ennek megtartása pedig a tárgyalat ügyben alkotmányellenes lenne.¹³

Az „alkotmányosság keretén belül” formula a 2008-as határozat után keletkezett határozatokban is visszaköszön. Ezek jelentős része szintén az Alkotmány egyes rendelkezéseit érintette, azonban olyan is volt köztük, amely tisztán törvényhozási tárgykörre vonatkozott.¹⁴

Kérdések

129/2008. (X. 30.) AB-határozat kihirdetését követően először a 415/2009. (X. 21.) OVB-határozat indokolásában jelenik meg az az érvelés, amely több ponton összhangban van Kiss László alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazottakkal. A népi kezdeményezés tárgyául szolgáló kérdés a következőképpen szólt: *„Akarja-e Ön, hogy törvény tiltsa a bankok és más pénzügyi szolgáltatók számára a hitelszerződések egyoldalú módosítását?”* A testület a kérdés hitelesítését az egyértelműség hiányára tekintettel tagadta meg, érvelése a következő volt: *„[A] feltett kérdésre adott válasz (...) konkrét jogszabályi rendelkezések megváltoztatására irányul, nem napirendre tűzésre. A kezdeményezés megfogalmazása (...) a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mint ha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna.”* Az érvelés a népi kezdeményezés és a népszavazás lehetséges

¹¹ 129/2008. (X. 30.) AB-határozat, ABH 2008, 1035, 1038. p.

¹² Nsztv. 18. § a).

¹³ 129/2008. (X. 30.) AB-határozat, ABH 2008, 1035, 1051. p.

¹⁴ Erre példa a 4/2010. (I. 21.) AB-határozat.

párhuzamára való utalás mellett abban a tekintetben is szokatlan, hogy a konkrét jogszabályi rendelkezések megváltoztatásának célját tekinti az egyértelműséget zavaró körülménynek. Ez pedig – távolabbi összefüggésben – minden népi kezdeményezésnek célja lehet. A jogalkotást célzó népi kezdeményezések (esetlegesen népszavazásra utaló) megtévesztő volta, mint a hitelesítés megtagadásának alapjául szolgáló körülmény ezt követően az OVB több határozatában is megjelent.¹⁵

A 171/2010. (IX. 23.) AB-határozat lát szöveg nem tért el a korábbi többségi érvelési iránytól a népi kezdeményezés tárgyául szolgáló kérdés hitelesítésének vizsgálatában, következményeiben azonban mégis újdonságot hozott. A döntés előzményként az OVB 2009 szeptemberében kelt határozatával¹⁶ hitelesítette a következő kérdést: „*A Magyar Országgyűlés tűzzön napirendjére és tárgyaljon meg az ifjúsággal kapcsolatos közfeladatokról szóló törvénytervezetet!*” Az Alkotmánybíróság egy évvel később a határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította. Az érvelés kiindulópontja a népi kezdeményezéssel kapcsolatban az alaphatározatban megfogalmazott követelményrendszer volt. Abból kiindulva, hogy a népi kezdeményezés sem az Országgyűlés esetleges döntésének tartalmát, sem pedig annak formáját (pl. törvény vagy országgyűlési határozat) nem köti, a testület kimondta: „*nem fogalmazható meg olyan módon a kérdés, hogy azt sugallja, egy konkrét törvénytervezet megtárgyaltatása a cél*”¹⁷ – ebben a formában ugyanis az a választópolgár számára nem egyértelmű. Érdemes kiemelni, hogy e megállapítás egy konkrét népi kezdeményezés kapcsán született, amelyből csak annyi következik, hogy az adott kérdésben szereplő „törvénytervezet” kifejezés megtévesztő, tekintve, hogy az Országgyűlés – amennyiben jónak látja – más

formában és tartalommal is vizsgálhatja a kérdést, illetve hozhat döntést annak tárgyában. Nem következik tehát kényszerítően az idézett megállapításból a népi kezdeményezések megfogalmazására vonatkozóan olyan általános követelmény, amely kizárná az (új) jogalkotásra irányuló kezdeményezések hitelesítését.

Az idézett alkotmánybíróági határozat kihirdetését követően az OVB jogértelmezési gyakorlatában a jogalkotásra irányuló népi kezdeményezések megítélésénél megjelent a fent említett – tévesen meghatározott – generális elvárás is, a testület többször tagadta meg hasonló érvek alapján az országos népi kezdeményezésre szánt kérdés hitelesítését.¹⁸ A hitelesítést megtagadó határozatok rendszeresen visszatérő formulája a következő: „*A beadványozók által feltett kezdeményezés tartalmi vizsgálatát követően (...) megállapítható, hogy az konkrét jogalkotásra irányul, nem pedig napirendre tűzésre. Így a kezdeményezés megfogalmazása a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna.*”¹⁹ Az előző határozatban szereplő esethez képest (amelyben a testület a létező jogszabályi rendelkezések módosításának szándékát látta agályosnak) tehát bővült a tilalmazott esetek köre, kiegészülve az új normák megalkotására irányuló kezdeményezésekkel.

A 666/2010. (XI. 15.) OVB-határozat megtagadta a következő, népi kezdeményezésre szánt kérdés hitelesítését: „*Kezdeményezzük, hogy az Országgyűlés az új Alkotmányt – annak kihirdetése előtt – bocsássa népszavazásra.*” A kérdés tartalmát illetően érdemes rögzíteni, hogy az Alkotmány 26. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az Országgyűlés – mint minden más törvény esetében – abban is döntési szabadságot élvez, hogy egy új Alkotmányt bocsásson-e megerősítő népszavazásra. Ebben az esetben a népszavazás eredmé-

¹⁵ Lásd 478/2009. (XII. 7.) OVB-határozat, 179/2010. (III. 12.) OVB-határozat.

¹⁶ 368/2009. (IX. 3.) OVB-határozat.

¹⁷ 171/2010. (IX. 23.) AB-határozat, ABH 2010, 833, 836. p.

¹⁸ Lásd 22/2011. (I. 26.) OVB-határozat, 24/2011. (I. 26.) OVB-határozat, 45/2011. (IV. 28.) OVB-határozat.

¹⁹ Lásd legutóbb a 109/2011. (VII. 6.) OVB-határozatban.

nye mindenképpen köti a jogalkotót. Az alkotmánymódosítás (vagy új alkotmány) népszavazással történő megerősítésének lehetőségét a 25/1999. (VII. 7.) AB-határozat tételesen ki is mondta.²⁰ A népi kezdeményezés célja annak elérése volt, hogy az Országgyűlés (országgyűlési határozat formájában) hozza meg a megerősítő népszavazás elrendelésére vonatkozó döntését. Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta. Bár a határozat indoklásában ezek a szempontok részben keverednek, érvelésében a testület jogalkotást célzó népi kezdeményezés benyújtásának tilalmát kiegészítette a konkrét parlamenti döntés előírására vonatkozó tilalommal: *„(az Országgyűlés) döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem kötheti meg, a kezdeményezés nem irányulhat egy kötelező döntés meghozatalára. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad, nem kell és nem is szabad konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia.”*

Jogorvoslati fórumként eljárva az Alkotmánybíróság ugyanazzal a döntési helyzettel szembesült, mint a 129/2008. (X. 30.) AB-határozat esetében: annak megítélése volt a kérdés, hogy irányulhat-e meghatározott tartalmú döntés (az előző esetben az Országgyűlés feloszlata) meghozatalára az országos népi kezdeményezés. Az Alkotmánybíróság ezúttal nem adott zöld utat a kezdeményezésnek: 19/2011. (III. 23.) számú határozatával helybenhagyta az OVB hitelesítést megtagadó határozatát. Fájó hiányosság, hogy a korábbi gyakorlattól való eltérés ellenére elmaradt az OVB jelen határozatában kisebbségi-, az AB korábbi döntésében többségi véleményre való reflektálás.

Az Alkotmánybíróság a 30/2011. (IV. 7.), 31/2011. (IV. 7.), 32/2011. (IV. 7.) és 33/2011. (IV. 7.) számú határozataival az előző évben hozott négy, a kérdés hitelesítését megtagadó OVB határozatot²¹ hagyott helyben. Vala-

mennyi határozat fő érve a jogalkotás – napi-rendre tűzés különbsége és a népszavazás intézményének hasonlósága miatt a kérdés választópolgárok számára megtevesztő jellege volt. Az Alkotmánybíróság ehhez új szempontot, érvet nem tett hozzá – ezzel lényegében fenntartások nélkül elfogadta és az alkotmányértelmezési kánon részévé tette az említett, kérdéses értelmezést.

A határozatokhoz – egyedülként – Stumpf István alkotmánybíró fűzött (a négy határozat esetében tartalmilag azonos) különvéleményt. Érvelése szerint a döntés ilyen alapra helyezése ellentétes a népi kezdeményezésre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, a népi kezdeményezés jogintézmények alkotmányos rendeltetésével, továbbá az Alkotmánybíróságnak a tárgybeli joggyakorlatával²². Álláspontja szerint az aláírásgyűjtő ív ilyen módon azért sem lehet megtevesztő, mert a kitöltött fromanyomtatványon szükségképpen szerepel, hogy az aláírók mely jogintézmény (népi kezdeményezés) keretében adhatják támogató aláírásukat. Fontos megállapítást tesz a különvélemény a népi kezdeményezések céljával, rendeltetésével összefüggésben is, más megvilágításba helyezve a népi kezdeményezés és a jogalkotás kapcsolatát: *„Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés közvetetten vagy közvetlenül törvényalkotásra irányul, nem teszi értelmetlenné a kérdés országgyűlési tárgyalását, sőt az országos népi kezdeményezésnek kifejezetten célszerű indoka lehet az Országgyűlés ilyen fajta döntésének előidézése.”*

Lehetséges válaszok

A különvélemény fő megállapításaival egyet lehet érteni – ugyanakkor az OVB és az AB hitelesítést megtagadó határozataiban alkalmazott érvek elemzése mellett szükséges a népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetésének tisztázása is.

²⁰ 25/1999. (VII. 7.) AB-határozat, ABH 1999. 251. p.

²¹ 392/2010. (V. 17.) OVB-határozat, 393/2010. (V. 19.) OVB-határozat, 394/2010. (V. 19.) OVB-határozat, 395/2010. (V. 19.) OVB-határozat.

²² A 93/2009. (X. 16.) AB-határozatra, a 93/2009. (X. 16.) AB-határozatra, és a 95/2009. (X. 16.) AB-határozatra utal Stumpf István.

1. A népszavazás és a népi kezdeményezés a szabályozás kereteit tekintve egymáshoz közel álló jogintézmények, ebből azonban nem következik, hogy a választópolgárokat az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés megfogalmazása, tartalma megtevésezhetné. A választópolgár vélelmezhetően nem az adott jogintézményre vonatkozó előzetes ismeretei és a kérdés elemzése alapján ítéli meg, hogy aláírásával milyen típusú kezdeményezést támogat: erre szolgál az aláírásgyűjtő íven kötelező módon szereplő, és a jogintézményt megnevező (országos népszavazás vagy országos népi kezdeményezés) információ. Sikeres kezdeményezést követően jogalkotói oldalról természetesen a kérdés megfogalmazásától függetlenül fogalmilag kizárt az a dilemma, hogy a feltett kérdés melyik jogintézmény keretében kerül az Országgyűlés napirendjére.

2. A kérdés jogalkotásra vagy napirendre tűzésre irányuló jellege különbségének, vaglyagosságának hangsúlyozása nem meggyőző: a formálisan benyújtott törvényjavaslatok is az Országgyűlés napirendjére kerülnek, ilyen módon a „tűzre napirendjére” fordulat elmaradása a kérdésben nem lehet elégséges indok a hitelesítés megtagadására. Sem az Alkotmány, sem pedig az Nsztv. előírásából nem következik egyébként olyan követelmény, hogy a kérdésnek kötelező módon tartalmaznia kellene a jogintézmény jellegét meghatározó fordulatokat (pl. „tűzre napirendjére”, „tárgyalja meg”).²³

3. Az idézett OVB- és AB-határozatok három lépcsőben terjesztették ki az egyértelműségi tesztet, amely ennek megfelelően népi kezdeményezések esetén először a létező jogszabályi rendelkezés megváltoztatásának tilalmával, majd az új jogszabályi előírás meghatározásának tilalmával, végül a meghatározott tartalmú országgyűlési döntés tételezésének ti-

lalmával egészült ki. A felsoroláshoz érdemes hozzátenni a kérdés megfogalmazására vonatkozó, bizonytalan tartalmú követelményt, amely szerint annak „az alkotmányosság keretén belül” kell maradnia. Az egyértelműségi teszt kibővülése nem példa nélküli²⁴ – ugyanakkor jelen esetben nem szólnak meggyőző érvek az új tartalmi elemek alkalmazása mellett. Joggal vethető fel a kérdés, hogy a kiterjesztett tartalommal alkalmazott teszt következetes alkalmazása enged-e lehetőséget hitelesíthető, de a jogintézmény jellegét megőrző népi kezdeményezések benyújtására: ezek köre egyre inkább az általános megfogalmazások felé tolódhat el.

4. Az idézett határozatok az érvelés felépítésében rendszerint nem az országos népi kezdeményezés intézményének alkotmányos rendeltetéséből, hanem a normatív előírásoknak való megfelelés ellenőrzéséből indulnak ki. Előbbi hosszas elemzés természetes nem lehet elvárás a jogalkalmazásban, a jogintézményre vonatkozó általános és kötelező erejű megállapítások („[az Országgyűlés] döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem kötheti meg”) megfogalmazása esetén azonban esetenként elkerülhetetlennek látszik.

A népi kezdeményezés jellegadó sajátosságait meghatározó alkotmánybíróági alaphatározatban alkalmazott fordulat, amely szerint a népi kezdeményezés az Országgyűlés döntésének tartalmát nem határozza meg, a népszavazás intézményére vonatkozó szabályozással összefüggésben értelmezhető. Míg utóbbi esetében az Országgyűlés a törvényalkotási eljárásban nem térhet el a népszavazási kezdeményezésben foglalt kérdéstől (ügydöntő népszavazás esetén annak

²³ Az Országgyűlés napirendjén a hatályos szabályozás kialakítása (1998) óta szereplő kilenc népi kezdeményezés közül négy egyáltalán nem tartalmazza az említett fordulatokat. (Az új nemzeti és etnikai kisebbség elismerésére irányuló kezdeményezéseket – eltérő jellegük miatt – ide nem számítva.)

²⁴ Kukorelli István a korábbi időszak OVB és AB gyakorlatának áttekintése után népszavazási kérdések esetén az egyértelműségi teszt többirányú kibővüléséről ír. Lásd KUKORELLI István: *A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon. Népszavazások és népi kezdeményezések, 1988–2008.* In SÁNDOR Péter–STUMPF Anna–VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évbuzsadjkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009. (elektronikus kiadvány), 21. p.

eredményét köteles végrehajtani, véleménynyilvánító népszavazás esetén pedig mérlegeléstől függően teheti ezt), addig a népi kezdeményezés az Országgyűlést tartalmi kérdésekben nem köti. Nem következik az AB alaphatározatának megfogalmazásából olyan követelmény, hogy a népi kezdeményezés az Országgyűlés döntésének, jogalkotásának tartalmára nem is tehet javaslatot – ha ez így lenne, a jogintézmény szükségképpen kiüresedne és nem lenne több, mint a választópolgárok politikai deklarációja.

A népi kezdeményezés sajátos jellegű, a népszavazástól eltérő jogintézmény, amelynek alkotmányos rendeltetése önállóan határozandó meg. A választópolgári kezdeményezés ebben a kontextusban politikai alapjog, amely ugyanakkor az Országgyűlés oldaláról napirendre tűzésre, megtárgyalásra és döntésre vonatkozó kötelezettséget jelent.²⁵ A választópolgári kezdeményezés célja az Országgyűlés figyelmének felhívása egy kiemelten fontosnak ítélt kérdésre: alkotmányos tartalmában ez akkor lehet teljes, ha a választópolgár a lehető legpontosabb formában teheti meg javaslatát, akár konkrét jogalkotási lépésre,²⁶ vagy országgyűlési döntésre is vonatkozóan – ez az Országgyűlést természetesen nem köti, a választópolgár pedig ezen korlát ismeretében él a kezdeményezés jogával. Az ismertetett határozatokban fellelhető érveléssel ellentétben, éppen az a körülmény lehet az egyértelműség akadályja, ha – elvont megfogalmazás esetén – a választópolgár nem tudhatja, pontosan milyen szándékot támogat.

Bár a magyar szabályozás sok tekintetben sajátosnak mondható, érdemes arra utalni, hogy a népi kezdeményezés jogintézményeinek európai változatai – formális törvényjavaslatként, vagy egy lehetséges népszavazás előzményeként – jellemzően a törvényalkotás folyamatához kapcsolják a népi kezdeményezést, a népi törvénykezdeményezési jogot.²⁷ Szokatlan tehát a jogintézmény általános jellemzőjét kizárni annak tartalmára vonatkozó, lehetséges értelmezések közül.

* * *

A közvetlen hatalomgyakorláshoz kapcsolódó jogintézmények szabályozásában és a kapcsolódó gyakorlatban természetesen nehéz megtalálni a választópolgári részvétel lehetőségét és a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságait, felelősségi viszonyainak érvényesítését egyidejűleg biztosító arányokat. Tény, hogy az országos népi kezdeményezés lehetőségével nem éltek gyakran a választópolgárok az elmúlt évtizedekben, de érdemes rögzíteni: annak alkotmányos rendeltetésével összhangban álló jogalkalmazói gyakorlat mellett az országos népi kezdeményezés a politikai napirendet hatékonyan befolyásolni képes, ugyanakkor a képviseleti elvet át nem törő²⁸ jogintézményünk – ezen előnyök – mindenképpen megőrzésre érdemesek.

²⁷ Összefoglalóan lásd: DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, KJK-MTA JTI, Budapest, 1998, 129., továbbá PAPP Imre: *Politikai részvételi jogok* In HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila (szerk.) *Emberi jogok OSIRIS*, Budapest, 2003, 783. p.

²⁸ Kritikusan szemléli a parlamenti és – a kizárt tárgykörökön kívül – a népszavazási hatáskörök egybeesését Dezső Márta. Érvelésében rámutat: számos olyan törvényhozási kérdés lehetséges, amely alapos megfontolást, vitát, a kisebbség szempontjainak figyelembevételét igénylik – ezek érvényesülését az egyes kérdéseket leegyszerűsítő népszavazások nem teszik lehetővé. (*E szempontok a népi kezdeményezés esetén természetesen nem jelentenek korlátot – a szerző megjegyzése*) Lásd: DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* KJK-MTA JTI, Budapest, 1998, 123–124., továbbá DEZSŐ Márta: *A népszavazás alkotmányos kereteiről*. In MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.) *Mi fenyegeti a köztársaságot?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2009, 83–84. p.

²⁵ Lásd TÉREY Vilmos: *Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya* In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* Századvég, Budapest, 2009. [28/B. §], 910. p.

²⁶ Péteri Attila megfogalmazásában: „A népi kezdeményezés nem vonja el a törvényhozó hatalom hatáskörét, mindössze annak figyelmét hívja fel arra, hogy a társadalom igényli valamely témakörben – akár törvényalkotási szándékkal – az Országgyűlés döntését.” Lásd PÉTERI Attila: *Népszavazás, népi kezdeményezés*. In SZOBOSZLAI György (szerk.) *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Országos Választási Iroda, Budapest, 2004, 281. p.

Az országos népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséről

2012. január 1-jétől az országos népi kezdeményezés intézménye várhatóan nem lesz a magyar jogrendszer része. Kétségtelen: az Országgyűlés napirendjét formális törvénykezdeményezési jog nélkül befolyásoló, sajátos jogintézmény biztosította kezdeményezés lehetőségével viszonylag ritkán éltek a választópolgárok az elmúlt évtizedekben. Az utóbbi két-három évben ugyanakkor a népi kezdeményezések tárgyát képező kérdések hitelesítése kapcsán az OVB és az Alkotmánybíróság – részben a kérdés egyértelműségének vizsgálata tekintetében – jelentősen, de az intézmény alkotmányos rendeltetésével nem feltétlenül összhangban alakította át a korábbi értelmezési kereteket. A vitás kérdések elemzése a részvételi jogokról szóló ismereteink bővítése és a közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányos kereteinek tisztázása miatt szükséges.