

A NÉPSZAVAZÁS A HARMADIK KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYÁBAN*

1. BEVEZETÉS

Mi az országos népszavazás helye a harmadik köztársaság jogi berendezkedésében? Az Alkotmánybíróság sokat idézett formulája szerint „[a] közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll”.¹ De vannak-e alkotmányos kritériumaink a norma alóli kivétel és a normasértés elhatárolására? S ha igen, összhangban vannak-e ezek a képviseleti hatalomgyakorlás elsődlegességének elvével?

Az 1990 és 1999 közti évtizedben a legtöbb megfigyelő valószínűleg igennel válaszolt volna e kérdésekre. A 2000 és 2009 közti évtized vége felé pedig mind többen hajlanak a nem felé.

2002 óta gyorsuló ütemben növekszik az Országos Választási Bizottsághoz (OVB) hitelesítésre benyújtott népszavazási kérdések száma.² Ez önmagában még nem billentené meg a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás egyensúlyát. A hitelesítés összetett folyamat, melynek során a kérdés népszavazásra bocsátásának alkotmányosságát is vizsgálják, méghozzá több szinten: előbb az OVB, majd – kifogás esetén – az Alkotmánybíróság (AB). Amíg nagyjából egyetértés van abban, hogy az átengedett országos népszavazások megfelelnek az alkotmány előírásainak, addig nincs okunk tartani a közjogi rendszer felborulásától. Ám ez az egyetértés az új évezred kezdetén málladozni kezdett – részeként a köztársasági alkotmányt övező konszenzus gyorsuló ütemű bomlásának.

Ebben az évtizedben – magánszemélyek és politikai pártok kezdeményezése alapján – két országos népszavazásra (a továbbiakban: népszavazásra) került sor: 2004 decemberében a kórházak privatizációjáról és a határon túli magyarok áttelepülés nélküli honosításáról, 2008 márciusában pedig a kórházi napidíjról, a vizitdíjról és a felsőoktatási képzési hozzájárulásról. Már a „kétkérdéses” népszavazás is sokakban

ébresztett aggályokat, noha mindkét kérdés megjárta az AB-t, amely mindkettőt alkalmasnak ítélte arra, hogy a választók elé bocsássák őket. De ekkor még csak magánszemélyek – jogászok, közírók – adtak hangot az AB álláspontját illető kételyeknek. A „háromkérdéses” népszavazás ügyében azonban már az OVB többségi álláspontja került szembe az AB többségi álláspontjával.

A bírák az OVB egyik elutasító határozatát a másik után semmisítették meg, rendre új eljárásra utasítva a testületet. Ha az OVB indokait új módon megfogalmazva folytatja az elutasítás gyakorlatát, az alkotmányossági vita megbéníthatta volna a közjogi döntéshozatalt. Az AB egyetértése híján az OVB nem tudott volna érvényes elutasító határozatot hozni, a bírák azonban csak új eljárásra utasíthatták az OVB-t, a hitelesítést nem végezheték volna el helyette. Látván a veszélyt, az AB odáig ment el, hogy közölte az OVB-vel: a megismételt eljárásban hitelesítenie kell a bírák által alkotmányosnak minősített kérdést.³

Erre az AB-nak nem volt hatásköre. Az OVB azonban engedett, megítélésem szerint bölcsen. Az állam szervei közti nyílt konfrontáció, s az ezáltal okozott döntésképtelenség egész alkotmányos berendezkedésünk legitimitását kérdőjelezte volna meg; ennél a rossz döntés is jobb. Ám az, hogy az OVB meghajolt az AB autoritása előtt, csak a döntési folyamatot zárta le, a népszavazás alkotmányos státusa körüli bizonytalanságnak nem vetett véget. Mintha maga is megijedt volna a saját árnyékától, a következő évben az AB az egyik kezdeményezést a másik után dobta vissza, gyakran olyan indokolással, melynek alapján a vizitdíj, a kórházi napidíj, valamint a felsőoktatási képzési hozzájárulás eltörlésére vonatkozó kérdéseket is népszavazásra alkalmatlannak kellett volna minősítenie. A zavar nemhogy csökkenne: növekszik.

Hivatalba lépése után az AB jelenlegi elnöke kiállításba helyezte, hogy átvizsgálják a testület közel húsz esztendőssé ítélt gyakorlatát. „Fontos, hogy az alkotmánybírósági törvénykezés – a lehetőségek

* A jelen tanulmány kibővített és átdolgozott változata egy korábbi munkának, amely *A népszavazás a köztársasági alkotmányban* címmel *A népakarat dilemmái* című kötetben jelent meg (szerk. ENYEDI Zsolt, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja – Századvég, 2009).

határai között – kiszámítható, előre látható legyen. Elsősorban a két évtizedes joggyakorlatot, a mércéket, tesztek, a felállított különböző megoldásokat kell áttekinteni: hol voltak kilengések, hol változott meg a gyakorlat, ha megváltozott, miért változott meg. Azt már most, az első felszínes vizsgálódás után is látjuk, hogy sokszor nem is ragadható meg pontosan a változások oka.⁴

Ez a helyzetértékelés pontosnak tűnik, s úgy vélem, a népszavazás tárgyában született határozatokra is jól alkalmazható. Az idevágó határozatok némelyike az alapvetés igényével készült; ezek mértékadó jelentőségűek, és kijelölik az alaptörvény egységes, összehangolt értelmezésének kereteit.⁵ Van aztán egy nagy csomó sorozatban gyártott határozat, amelyekben bizony sok az esetlegesség és következtelenség. Sokat segítené, ha a testület átrostálná ezeket, megerősítené, és ahol szükséges, pontosabbá tenné a mértékadó határozatokban foglalt felfogását.

Ma még elsősorban az AB-n múlik, hogy a népszavazás intézménye visszakerekül-e alkotmányos helyére. Azt írom: ma még, mivel egyre több jel utal rá, hogy a 2010. évi választás valószínű győztese a harmadik köztársaság közjogi struktúrájának gyökeres átalakítására készül. A kormányzásra készülődő párt elnöke nemrég azt nyilatkozta: a hatályos alkotmány nem több valamiféle „technokrata szabályhalmaznál”, nincs benne semmi tiszteletre méltó.⁶

E tanulmány szerzője egészen másképp látja. Alkotmányunk mindenekelőtt morális elvek összessége; tisztázza, hogy kié a magyar állam, s hogy kollektív birtokosa milyen közösséget alkot; hogy e közösség milyen kollektív döntéseket hozhat, milyen intézmények útján és milyen eljárásokban, s hogy intézményeinek hogyan kell bánniuk tagjaival, mit nem szabad tenniük velük és mit kötelesek tenni értük. Alapvető rendelkezései kiállják az összehasonlítást a nagy múltú liberális demokráciák alkotmányával. Szervesen folytatja a magyar közjogi történelem progresszív hagyományait. Méltó a védelemre.

Ezért arról is érdemes tovább gondolkodni, hogy milyen helyet jelöl ki a harmadik köztársaság alkotmányos berendezkedése a népszavazás intézménye számára. Ha az 1989-es alkotmány netán elbukna, akkor is célszerű számon tartani, mi az, ami a magyar demokrácia jövőbeni alkotmányos fejlődése számára is iránymutató marad belőle.

A népszavazás körüli jelenlegi zavar és bizonytalanság látszólag könnyen magyarázható. A népszavazás szerepéről alkotott felfogás még a demokratikus átmenet előtt, 1987–88-ban kezdett körvonalazódni. A politikai reformok indítványozói ekkor az egy párturalom egyik lehetséges ellensúlyát látták benne. Ezért javasolták, hogy az állampolgárok is kez-

deményezhessenek népszavazást, s hogy mindössze százezer hiteles aláírás benyújtása esetén kötelező legyen elrendelni a népszavazást. Az adott helyzetben azok is támogatták az Európában szokatlanul erőteljes népszavazási jogosultságokat, akik egyébként szkeptikusan néztek a közvetlen demokrácia ideáljára, és persze azok is, akik az ideális, de távolinak hitt demokratikus berendezkedést a lehető legtöbb népszavazással képzelték el. Mindkét oldal egyetértett abban, hogy az erős népszavazási jogosultságok jól szolgálnák a pártállami diktatúra korlátozását.

Mire azonban a *népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény* [Nsztv. (rég)], megszületett, a pártállam már szétesőben volt. Az eredeti szabályozás lényeges elemei mégis változatlanul maradtak. Egy részüket 1997-ben az alkotmányba is beemelték. Ezért önként kínálkozik a vélekedés, hogy alkotmányunk össze nem illő, parlamentáris és plebiszcitárius intézmények keveréke. Ha így van, akkor most az alaptörvény eklekticizmusáért fizetjük meg az árat.⁷

Véleményem szerint nincs így. A népszavazás közjogi státusa megváltozik, amikor a pártállami rendszer környezetéből átkerül a parlamenti kormányzáson és a hatalmi ágak megosztásán alapuló, demokratikus alkotmány keretei közé. Ezt állította az AB is a mérvadó 2/1993. (I. 22.) AB határozatban, amelyre még többször visszatérek.⁸

A számításba jövő alkotmányhelyek részint speciális szabályokat, részint többé-kevésbé absztrakt *elveket* fogalmaznak meg. (Speciális szabály például az a rendelkezés, amely szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet; absztrakt elv a népszuverenitás elve, amelynek megformulázása magában foglalja a képviselők általi és a közvetlen hatalomgyakorlás közti különbségtételt.)

Magyarországon közhelyszámba megy, hogy a vitás esetek eldöntésekor csak a szabályokra helyes hivatkozni; az elvekre hivatkozó érvelés aggályos és kerülendő. A szabályok eldöntik, hogy valamely adott helyzetben kinek mit szabad, tilos vagy kötelező tennie. Az elvek viszont csak elvont kívánalmakat fogalmaznak meg, a cselekvési lehetőségek, tilalmak, kötelezettségek konkrét kérdéseiben nem igazítanak el, ezért félre kell tenni őket, amikor ilyen kérdésekre keressük a választ.

Ez a nézet véleményem szerint téves. Ellenérveimet egy nagyobb munkában fejtettem ki; némi képp továbbgondolt, rövid összefoglalásukat e tanulmány 2. szakaszában adom.⁹ A további szakaszok azok számára is követhetők, akik a 2. szakaszt átugorják, elolvasása azonban segíti a tanulmány pontosabb megértését.

A harmadik szakasz a népszavazás intézményének alkotmányos kontúrjait kijelölő két alapelvet – népszuverenitás, képviseleti kormányzás – veszi szemügyre. A 4. és 5. rész az alapelveket konkretizáló alkotmányos szabályokat tekinti át. A 6. és 7. szakasz az alapelvek szabályokba nem foglalt, de az alkotmánybíráskodás során figyelembe veendő következményeit vizsgálja. Főbb tézisei a lényegi kérdésekben egybevágóak a három mértékadó AB határozat elgondolásával, miközben törekszenek a testület megállapításainak pontosabbá, következményeik egyértelműbbé tételére.¹⁰

Tanulmányom arról szól, hogyan határolja körül alkotmányunk a népszavazás intézményét *ténylegesen*. A 8. szakaszban, néhány összefoglaló megállapítás után, arról is mondom pár szót, milyen érvek szólnak amellett, hogy egy másfajta szabályozás volna *kívánatos*, s hogy ezek meggyőzők-e.

2. ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOK ÉS ELVEK

Hogy a szabályok milyen szerepet játszanak a népszavazással kapcsolatos kérdések eldöntésében, az – legalábbis első megközelítésben – világosnak tűnik. Például az alkotmány 26. § (6) bekezdése szerint „[a] népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette”, ami magában foglalja, hogy a törvény elbukik, ha eredményes népszavazáson a résztvevők többsége ellene szavaz, és akkor is elbukik, ha a népszavazás eredménytelen.¹¹

Az elvekből viszont pusztán a logika segítségével nem vonhatók le ilyen következtetések. „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”, szögezi le az alaptörvény 2. § (2) bekezdése. Az idézett szöveghelyből sem önmagában, sem más alkotmányhelyekkel összekapcsolva nem vezethető le semmiféle – akár tiltó, akár megengedő, akár pozitív kötelezettséget előíró – gyakorlati rendelkezés. Úgy tűnik, az alkotmányban foglalt absztrakt elvek nem tartalmaznak gyakorlati előírást, csupán politikai értékeket vagy ideálokat ismernek el.

Ha az értelmező mégis rájuk hivatkozva kíván eldönteni egy vitás kérdést, akkor további segédteteleket is igénybe kell vennie, amelyek az alkotmány írott szövegében nem szerepelnek, és abból – pusztán a logika szabályait igénybe véve – nem is vezethetők le. A logika csupán annyi segítséget ad e segédtetelek azonosításához, hogy kizárja azokat,

amelyek az írott rendelkezések valamelyikének *el-
lentmondanak*. De mindazokat megengedi, amelyek a szöveggel *összeegyeztethetők*. Általában egyszerre többet is megenged; olyanokat is, amelyek kölcsönösen kizárják egymást.¹² Az értelmező óhatatlanul választ ezek közül, és választása vitára adhat alkalmat. Még ha jóhiszeműen jár is el, mások – ugyanilyen jóhiszeműen – úgy vélhetik, az ő tétéleivel összeegyeztethetetlen megállapítások fényében kellene értelmezni a hivatkozott alkotmányhelyet.¹³

Ebből kézenfekvőnek tűnik arra következtetni, hogy amikor az értelmező az alkotmány absztrakt elveit hívja segítségül egy értelmezési probléma eldöntéséhez, akkor nem kiolvassa az alkotmányból, ami benne van, hanem beleolvasson valamit, ami nincs benne. Valójában nem *értelmezi*, hanem *megváltoztatja* az alaptörvényt, még hozzá saját személyes meggyőződése szerint.

Ézzel szemben az alkotmány szabályai úgymond mindenki számára ugyanazok. Vagy megtalálhatók az alaptörvény szövegszerű rendelkezései közt, vagy levezethetők azokból. Értelmezésükhöz semmi másra nincs szükség, mint a grammatika és a logika általános érvényű szabályainak alkalmazására. Ha két ember semmi másban nem ért is egyet, az alkotmányos szabályokról nem lehet köztük vita, amíg a közös nyelvtani és logikai szabályokat helyesen alkalmazzák.

Önként kínálkozik a következtetés, mely szerint minden olyan esetben, amikor azt kell eldönteni, hogy egy vitás ügyre nézve milyen rendelkezés következik az alkotmányból, az alkotmányos szabályokra és csakis azokra szabad hivatkozni. Ha ez a konklúzió általában megállja a helyét, akkor igaz a népszavazásra vonatkozóan is: ennek intézményes helyét is kizárólag az alkotmány szabályai jelölik ki. Az elveket úgy kell olvasni, mint pusztá ideálokat, amelyekből nem következnek jogi kötelezettségek. Ezt a nézetet a hazai alkotmányjogban *szövegpozitivizmusnak* nevezik.¹⁴

A szövegpozitivizmus kétségkívül meggyőzően hangzik, azonban véleményem szerint nem tartható. Először is feltételezi, hogy az alkotmányos elvek és szabályok közti logikai határ éles és egyértelmű: az elvek gyakorlati következményei meghatározatlanok, a szabályoké határozottak. A szabály pontosan megmondja, hogy milyen magatartást ír elő, és élesen elhatárolja azokat az eseteket, amelyek az előírás hatálya alá tartoznak, azoktól, amelyek nem tartoznak a hatálya alá. Ám ez nincsen így. A legprecízebb szabályok alkalmazása során is bizonytalan kontúrú szürke zóna választja el a hatálya alá tartozó és a hatályán kívül eső eseteket. Például a 28/C. § (5) bekezdése szerint „[n]em lehet országos nép-

szavazást tartani: a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról...” Mint arra az AB számos 2007. évi határozata rávilágít, ez a rendelkezés értelmezési kérdések egész sorát veti föl. Csak a költségvetési törvény egészét tilos népszavazásra bocsátani vagy egyes részeit külön-külön is? Csak a költségvetési törvényben foglalt tételeket vagy más természetű, ám a költségvetést megterhelő országgyűlési döntéseket is? Bármilyen költségvetési hatással járó döntést, vagy csak jelentős költségvetési hatású döntéseket? Mi számít jelentős költségvetési hatásnak? Csak a már elfogadott költségvetési törvényre vonatkozik a tiltás, vagy még el nem fogadott törvényekre is? Csak a költségvetés egyik – vagy bevételi, vagy kiadási – oldalára, vagy mindkettőre?

Ezek nem triviális kérdések; megválaszolásuktól függ, hogy az olyan népszavazások, amilyen a vizitdíjról, a kórházi napidíjról és a felsőoktatási képzési hozzájárulásról szóló, a 28/C. § (5) bekezdésében foglalt tilalom alá esnek-e. Ám a rendelkezés szövege ezt nem mondja meg, és nem is vezethető le belőle egyetlen lehetséges válasz. Az „igen” és a „nem” egyaránt összeegyeztethető vele. A 28/C. § (5) bekezdése tehát önmagában sem azt nem mondja, hogy a vizitdíj, a kórházi napidíj és a felsőoktatási képzési hozzájárulás eltörlésére vonatkozó kérdésről nem lehet népszavazást tartani, sem azt, hogy lehet.

A szövegpozitívista álláspont híve azt felelheti erre: ha vannak is esetek, amelyek besorolása bizonytalan, a jogrendszer bizonytalankodás nélkül kezelni tudja őket. Amikor az alkotmány sem azt nem mondja valamiről, hogy tilos, sem azt, hogy kötelező vagy megengedett, akkor nem köti meg a törvényhozók kezét. Az Országgyűlés szabadon eldöntheti a nyitva hagyott kérdést; akár így dönt, akár úgy, megoldása nem ütközik az alkotmányba.

A dolog azonban nem ilyen egyszerű, s erre mutat rá második ellenvetésem. 1997-ben az akkori ellenzék népszavazást kezdeményezett egy törvényjavaslat ellen, amely megnyitotta volna az utat a külföldiek magyarországi földszerzése előtt. Amikor az ívet 280.000 aláírással benyújtották az Országgyűlés elnökének, a parlamenti többség sebtében keresztülvitt egy határozatot, amely népszavazást rendelt el ugyanarról a tárgyról, de más – a kormány által javasolt – kérdéssel helyettesítette a kezdeményező kérdését. Az AB az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal az Országgyűlés határozata alapján indult eljárást okafogyottá tette.

Különösebb elmélyülés nélkül megállapítható, hogy a többség rosszhiszeműen járt el; akciójának

egyedüli célja az volt, hogy elébe vágjon az eredeti népszavazási kezdeményezésnek, melynek elrendelése elől – mivel a 280.000 aláírásból legalább 200.000 minden bizonnyal érvényes volt – az Országgyűlés nem térhetett volna ki. Ha az AB átengedi a parlamenti határozatot, veszélyes precedens keletkezett volna. Onnantól kezdve az Országgyűlés bármikor kibújhatott volna alkotmányos kötelezettsége alól, hogy a 200.000 hiteles aláírással támogatott kérdésről népszavazást rendeljen el. A szövegpozitívista kánon komolyan vétele arra kényszerítette volna a bíróságot, hogy csúnya hatalmi visszaéléseket minősítsen alkotmányosnak.

Erre még mindig azt lehet válaszolni: az alkotmány nem zárhat ki minden visszaélést. A kormány népszavazási kezdeményezését át kellett volna engedni. A közvélemény felháborodására és a politikai küzdelmekre kellett volna bízni, hogy előbb-utóbb kikényszerítsék a joghézag betömését.

Ám, harmadszor, ez a válasz nem számol a nehézség valódi természetével. A kormány kezdeményezése fölvetett egy alkotmányos problémát, amelyre így vagy úgy, de mindenképpen válaszolni kellett. Az alkotmány 28/C. § (2) bekezdése szerint „[o]rszágos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére”. A probléma a következő: arról a *kérdésről* kell-e országos népszavazást tartani, amely alatt az aláírások szerepelnek, vagy arról a *tárgyról*, amelyre az aláírásgyűjtő íveken szereplő kérdés vonatkozik (ám nem okvetlenül ugyanarról a kérdésről). Ha csupán arról a tárgyról, akkor a többség által keresztülvitt országgyűlési határozat összhangban volt az alkotmánnyal: eleget tett annak az előírásnak, mely szerint az Országgyűlés köteles népszavazást kiírni az állampolgári kezdeményezés tárgyában, amikor a kezdeményezést legalább 200.000 választópolgár támogatja. Ha azonban arról a kérdésről kell népszavazást tartani, amely a támogató aláírások fölött szerepel, akkor a határozat alkotmányellenes volt: az Országgyűlés kitért alkotmányos kötelezettségének teljesítése elől. Amíg nem tisztázódik, hogy melyik válasz a helyes, addig nem lehet eldönteni, megengedi-e vagy tiltja az alkotmány a Horn-kormány eljárását.

Az AB a népszuverenitás elvének – jelesül a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás közti viszonyoknak – az értelmezése alapján úgy foglalt állást, hogy az íveken szereplő kérdést kell népszavazásra bocsátani. A szövegpozitívista olvasat azt a választ vonná maga után, hogy az alkotmány tételes szabályai nem tiltják a kérdés átfogalmazását, tehát az Országgyűlés akkor is teljesíti alkotmányos kötelezettségét, ha csupán a népszavazási kezdeményezés tárgyában, de más kérdésről rendel el népszavazást.

Mindkét válasz olyan megállapításhoz vezet, amelyet az alkotmány szövegszerűen nem tartalmaz. Kétségtelen, hogy a szövegpozitívista által helyeselt válasz külső eredetű segédtelemek nélkül is levezethető a hivatkozott alkotmányszövegből, míg az AB válasza nem. Úgy tűnik tehát, hogy az előbbi semmi mást nem ad hozzá a szöveghez, mint a logika vitán felül álló szabályait, míg az utóbbi vitatott tartalmi állításokkal egészíti ki a szöveget.

Csakhogy a szövegpozitívizmus által megtámogatott válasz sem kizárólag a 28/C. § (2) bekezdésére és a logika szabályaira épít. Az idézett rendelkezésből csak abban az esetben következik, hogy az íveken szereplő kérdés átfogalmazása megengedhető, ha úgy döntünk, hogy a 2. § (2) bekezdése nem vonatkoztatható az adott ügyre, mivel csak külső segédtelemek hozzáadásával adható neki olyan értelmezés, amely gyakorlati konklúzióra vezet. Ez a döntés azonban egy interpretációs elven alapul. A szövegek nem értelmezik önmagukat; megértésük mindig feltételez egy interpretációs apparátust – háttérfogalmak és -megállapítások valamilyen együttesét –, amellyel az értelmező közelít hozzájuk. Ez az apparátus magában foglalja a nyelv szótárát, megállapít bizonyos, mindenki által elismert tényeket, de olyan fogalmakat és tételeket is tartalmaz, amelyekre vonatkozóan nincs általános egyetértés. A szövegpozitívizmus szerint az alkotmány értelmezőjének csak olyan interpretációs segédesszközöket szabad mozgósítania, amelyek nem vitatottak. Ám ez nem tartozik a logika mindenki számára azonos szabályai közé, és persze az alkotmány szövegszerű rendelkezései közt is hiába keressük; külön indokolásra szorul.

Megindoklói úgy szoktak érvelni, hogy a vitás ügyek eldöntése a jogalkotó hatáskörébe tartozik. Az alkotmánybíró felhatalmazása nem megy túl azon, hogy alkalmazza az alaptörvény – e magasabb szintű törvény – rendelkezéseit a közönséges törvényekre. Nem dönthet el jogi vitákat a saját – kontroverzális – meggyőződése alapján; csupán azt vizsgálhatja, hogy a logika, a köznyelv és bizonyos általánosan elfogadott ismeretek fényében a vitatott alkotmányosságú törvény összhangban van-e az alaptörvény rendelkezéseivel.

Észre kell azonban vennünk, hogy a fenti indoklás nem valamilyen általános szövegértelmezési kánonra hivatkozik, hanem az alkotmányos demokrácia egy tartalmi – és korántsem vitán felül álló – elméletére; ezen az elméleten áll vagy bukik.

Ez önmagában nem hibája. Az alkotmányok szükségképp feltételezik a politikai legitimitás valamilyen érdemi koncepcióját; *minden* alkotmányértelmezési elgondolás egy ilyen koncepcióra támaszko-

dik.¹⁵ A szövegpozitívizmus hibája abban áll, hogy nem tudatosítja az összefüggést módszertani kánonja és a háttérében lappangó legitimitási koncepció között – és még inkább abban, hogy legitimitási koncepciója tarthatatlan.

Ez a koncepció röviden összefoglalható a népszuverenitás terminusaival. Minden legitim közhatalom végső forrása a hatalomnak alávetett egyének összessége. A nép a megbízó, a köztisztviselők a nép megbízottai. A megbízott a megbízó akaratára szerint köteles eljárni, és köteles elszámolni tevékenységéről a megbízottnak, aki – ha elégedetlen vele – leválthatja és mással helyettesítheti. A választók elszámoltathatják választott képviselőiket, az elszámoltatás lehetősége része a megbízó és a megbízott közti viszonyoknak. Az alkotmánybírák azonban ki vannak vonva az elszámoltatás procedúráiból: nem a nép választja őket, döntéseikért nem csak a népnek, a választott képviselőknek sem felelnek. Ez indokolja, hogy miért nem dönthetnek el vitás ügyeket kontroverzális meggyőződésekre hagyatkozva.

A következő szakaszban részletesebben tárgyalom a népszuverenitás elvét. De már itt előrebocsátanám, hogy a népszuverenitás nem végső elv. Azon az alapvetőbb elven nyugszik, mely szerint a politikai hatalomnak alávetett egyének szabad és egyenlő személyek. Mint ilyenek, sérthetetlen jogok alanyai. A közhatalmi döntések – akár képviselők útján hozzák meg őket a választók, akár közvetlenül – csak akkor tekinthetők a szuverén nép döntéseinek, ha tiszteletben tartják e jogokat.¹⁶

A népszuverenitáson alapuló döntések tehát az alapvető jogok korlátai közt mozognak; így tehát az alapjogok a népnek felelős képviselők döntéseit is korlátozhatják. Az alapjogi korlátok azonban nem „önvényesítők”: intézményekre van szükség, amelyek azonosítják és alkalmazzák őket. A népszuverenitás tehát nem zárja ki az olyan alkotmányos berendezkedést, amelyben a törvényhozás alkotmányosságát valamely erre kijelölt intézmény érdemben felülvizsgálja.

A Magyar Köztársaság alkotmánya nemcsak *feltételezi* a népszuverenitás és az emberi jogok viszonyának itt vázolt elméletét, hanem lényeges megállapításait *tartalmazza* is. Mindenekelőtt kimondja, hogy „[a] Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége” [8. § (1) bekezdés]. Vagyis: a köztársaság nem emberi jogokat *ad* a területén élőknek, hanem *elismeri* emberi jogait. Feltételezi, hogy e jogok az alkotmányozás műveletétől függetlenül, azt megelőzően léteznek. Amikor azt kérdezzük: mi az alkotmány által elismert em-

beri jogok helyes értelmezése, a kérdés nem arra vonatkozik, hogy mi olvasható ki az alkotmány írott rendelkezéseiből a grammatika és a logika segítségével, hanem arra, hogy *valójában* mi a tartalmuk és hol húzódnak alkalmazási tartományuk határai azoknak a jogoknak, amelyeket az alkotmány elismer. Az alaptörvényt megelőző emberi jogok elismerése magában foglalja a belátást, hogy lehetségesek emberi jogok, amelyeket az alkotmány nem nevezett meg, de mivel általában elismeri az emberi jogokat, ezért ezeket is elismeri; továbbá az is lehetséges, hogy egy megnevezett emberi jog más-képp húzza meg a jog alanyával szembeni bánásmód határait, mint ahogy az alkotmányozó tette volna.¹⁷ Következésképpen az alkotmány hivatalos, mindenkire kötelező értelmezésével megbízott testület az alkotmány emberjogi rendelkezéseinek értelmezése során nem köteles a nyelvtan és a logika szabályaira, valamint általánosan elfogadott ismeretekre szorítkozni, és nem is teszi jól, ha ezekre szorítkozik; az alkotmány mögöttes föltevésai megengedik – sőt megkívánják –, hogy állást foglaljon az emberi jogok vitatott kérdéseiben.

S ez nem kizárólag az egyén jogairól, illetve magáról a népszuverenitásról mondható el. Még az alkotmányos szabályok sem teljesen „szabadon lebegő” alkotások. A szabályok célokat szolgálnak, s az alapvető célokat – például azt, hogy „[a]z országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik” [20. § (2) bekezdés] – az alkotmány ismét csak nem maga tűzi ki, hanem elismeri.¹⁸ Igaz, a célok és a szabályok nem egy az egyben függenek össze egymással. Ugyanazt a célt többféle szabályegyüttes szolgálhatja, ugyanaz a szabály többféle cél szolgálatában állhat. Ez azonban nem zárja ki, hogy amikor valamely alkotmányos szabály szövege alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy az adott szabály bizonyos típusú esetekben mit ír elő, akkor az értelmező föltegye a kérdést: miben állnak valójában és mit kívánnak meg az alkotmány által elismert célok, s hogy választát felhasználja a szabályok interpretálása során.

Ha e megállapítások helytállóak, akkor az alkotmány nem önmagában álló szöveg, hanem a szövegen túli elvek és más tételek sűrű szövetét feltételezi, amelyről az értelmezőnek számot kell adnia. *Hermeneutikainak* nevezném ezt a megközelítést, mivel a hermeneutika abból a felismerésből indul ki, hogy az értelmezés soha nem lehet előföltevés-mentes.¹⁹

Összegezve: az alkotmányértelmezési kánonok vitája mögött az alkotmány mibenlétéről alkotott elgondolások vitája lappang. A szövegpozitívizmus nem egy vitán felüli kánont szembesít egy vitatható kánonnal, hanem egy nagyon is vitatható elgon-

doláson nyugvó kánont egy – természeténél fogva szintén vitát kiváltó, de jobban védhető – elgondolást feltételező kánonnal.²⁰

Amikor a magyar alkotmánybírák saját értelmezési gyakorlatukra reflektálnak, olykor úgy nyilatkoznak meg, mintha a szövegpozitívista kánont követnék. Ugyanakkor az AB kritikussai gyakran róják föl a testületnek, hogy elkalandozik a szigorú szövegpozitívizmustól.

A kritikusoknak igazuk van abban, hogy az AB mértékadó határozatai nem kizárólag az alkotmány tételes szabályaira támaszkodnak, hanem bőven idéznek az absztrakt elvekből is, és ezek értelmezése során az alaptörvényben nem szereplő segédtetelek mozgósításától sem riadnak vissza. Amiben a kritikusok véleményem szerint tévednek, az a hermeneutikai megközelítés elutasítása.²¹

A szövegpozitívista módszer népszerű, mert semlegesnek látszik az érdemi vitakérdésekben. Azt ígéri, következetes alkalmazása megóv attól, hogy az alkotmány hivatalos értelmezésére jogosult személyek saját meggyőződéseiket az alkotmány rendelkezései mögé csúsztassák, s hogy ily módon a szívükhöz közel álló döntést kiáltsák ki az alkotmány által megkívánt döntésnek. A szövegpozitívizmustól való eltávolodás viszont, úgy tűnik, teret nyit az értelmező személyes preferenciái előtt.

Csak hogy – mint láttuk – a szövegpozitívizmus nem tartható. Elvetése kétségkívül maga után vonja, hogy az alkotmány helyes értelmezése nem mindig vitán felül álló értelmezés. A hermeneutikai szemlélet alapja az a belátás, mely szerint az értelmező nem nélkülözheti a szövegen kívüli segédtetelek igénybevételét, s hogy e tételek vitatottak lehetnek. Ebből azonban nem következik, hogy önkényesek is volnának. Az értelmezőtől elvárható, hogy mutassa meg: olvasata konzisztens és vonzó képet ad az alkotmány mögöttes elveinek együtteséről, hogy jól fedi a nem vitatott alkotmányos rendelkezéseket, ugyanakkor lehetővé teszi a vitás rendelkezések következetes értelmezését. Elvárható tőle, hogy eseti interpretációi egységes egészé szerveződjenek, tartalmas és összefüggő képet adjanak az alkotmányról és mögöttes föltevéséről, s végül hogy átgondolt viszonyuk legyen az AB múltbeli ítéleteihez.

Ha az AB értelmezési gyakorlata joggal bírálható, akkor nem azért, mert eltér a szövegpozitívizmustól, hanem azért, mert az indokolásaiban segítségül hívott tételek olykor ötletszerűek, máskor érdemben kifogásolhatók, megint máskor rosszul illeszkednek az alkotmány szövegéhez vagy a testület saját értelmezési gyakorlatához.

Most már nekiláthatunk az érdemi vizsgálódásnak.

3. NÉPSZUVERENITÁS, KÉPVISELETI KORMÁNYZAT

A népszavazás helyét körülíró *elvek* részint az állam területén élők összessége és az államhatalom viszonyára vonatkozó normákat állapítanak meg [*népszuverenitás*, 2. § (2) bekezdés, valamint 19. § (2) bekezdés; a népszavazáson való részvétel *állampolgári joga*, 70. § (1) bekezdés], részint pedig a közhatalom természetére vonatkozó normákat rögzítenek [*parlament* *főhatalom*, 19. § (1) bekezdés; az *Országgyűlés törvényhozási előjoga*, 25. § (2) bekezdés; az *Országgyűlésnek felelős kormány*, 39. § (1) bekezdés].

Alkotmányunk – az európai alkotmányok többségéhez hasonlóan – külön bekezdést szentel annak a megállapításnak, hogy a köztársaság a népszuverenitás elvén nyugszik. A népszuverenitás értelmezésének van egy általánosan elfogadott magva, amely a következő hét tézisben összegezhető:²²

1. A hatalom, amelyről itt szó van, az állam szerveit megillető közhatalmi jogosultságok összessége.
2. A közhatalmi jogosultságok gyakorlása során az állami szervek kötelező előírásokat bocsátanak ki.
3. Az állam kötelező előírásainak hatálya alatt álló személyek összessége a nép.
4. A közhatalmi jogosultságok nem eredendően illetik meg az állam szerveit – illetve az állami szervek tisztségviselőit –, hanem megbízásból, felhatalmazásból származnak.
5. A megbízás a néptől, vagyis a közhatalomnak alávetett személyek összességétől ered.
6. A közhatalomnak alávetett személyek kollektív megbízói joga alapvető jog, vagyis nem megbízásból származik.

A nép mint megbízó arra hatalmazza föl az állam szerveit, illetve tisztségviselőit mint megbízottakat, hogy neki magának kötelező előírásokat adjanak. A megfelelő felhatalmazással rendelkező szerv által megfelelő eljárásban hozott és más, érdemi szempontok alapján is jogszerűnek minősülő előírásoknak a címzettek engedelmeskedni kötelesek. Ennyiben az állam és tisztségviselői fölötté állnak a nép tagjainak. Végző soron azonban a nép – a kötelező előírások hatálya alatt álló személyek összessége – áll az állam, illetve tisztségviselői fölött.

Mint a megbízott és a megbízó viszonyában általában, a végző szó a közhatalom és a neki alárendelt személyek összessége közti viszonyban is a megbízót illeti meg. A felhatalmazó nem veszti el megbízói szuverenitását, amíg ez a követelmény teljesül, azonban elveszíti, ha a végző szó jogáról is lemond. Bár az egész életre választott, korlátlan rendelkezési

szabadsággal felruházott diktátor is megbízottas útján nyeri el hatalmát, alattvalói ellenben nem alkotnak szuverén közösséget.

Innen az utolsó tézis:

7. A megbízott hatalommal rendelkezik a nép fölött, de a végző szó joga a népet illeti meg.

Ez a népszuverenitás eszméjének legérzékenyebb pontja.

Mire terjed ki a végző szó joga? Mivel a nép a szuverén, ezért úgy tűnhet, bármire. A nép bármikor bármilyen hatalmat magához vonhat, képviselőinek bármely döntését bármikor felülírhatja, bármikor utasítást adhat nekik. Szuverén hatalma korlátlan és korlátozhatatlan. Ha korlátozható volna, nem volna szuverén.²³

Alkotmányos rendszerekben azonban minden hatalom korlátozott hatalom. Ha a népszuverenitás korlátozhatatlan, akkor a népszuverenitáson nyugvó alkotmányos berendezkedés fogalma egymást kizáró meghatározásokat tartalmaz.

De valóban korlátozhatatlan-e? Jó okunk van elvetni ezt a feltevést.²⁴ A népszuverenitás nem végző elv; azon az alapvetőbb elven nyugszik, mely szerint a politikai hatalomnak alávetett egyének szabad és egyenlő személyek. A szuverén döntések csak akkor tulajdoníthatók a népnek – a nekik alávetett egyének *összességének* –, ha tiszteletben tartják a szabad és egyenlő személyek sérthetetlen jogait. Akinek az alapvető jogai sérelmet szenvednek, az nem *része* az összesség által gyakorolt hatalomnak, hanem *tárgya* mások hatalomgyakorlásának. Az alapjogokat sértő döntések nem tulajdoníthatók a szuverén népnek. Ez a népszuverenitás *tartalmi korlátja*.²⁵

Az emberi jogok tartalma, alkalmazási tartományuk határai tudvalevőleg vitatottak. Ez fölvet egy további, eljárás kérdést: milyen instancia döntsön a vitás ügyekben, s döntését milyen eljárásban hozza meg? Önmagában az, hogy a népszuverenitásnak vannak tartalmi korlátai, nem válaszolja meg az eljárási kérdést. Lehetséges olyan álláspont, amely szerint a népszuverenitás mögöttes elveivel – elsősorban a minden ember morális egyenlőségét kimondó elvvel – kizárólag az a válasz egyeztethető össze, amely a tartalmi korlátok azonosítását is a szuverén népre vagy annak választott és elszámoltatható képviselőire bízta, és nem ismer el magasabb instanciát, amely az így született döntéseket felülbírálna.²⁶ Ez az álláspont azonban csak akkor állja meg a helyét, ha a választópolgárok összessége vagy képviselőik testülete legalább olyan megbízhatóan helyes döntéseket hoz a népszuverenitás tartalmi korlátairól, mintha döntéseit alávetné egy magasabb instancia kontrolljának.²⁷

A Magyar Köztársaságban az Alkotmánybíróság ez az instancia. A választópolgárok közvetlen dön-

tései – mint minden kötelező erejű döntés – csak akkor érvényesek, ha az AB nem nyilvánítja azokat alkotmányosértőnek.

Az emberjogi korlátok alkotmányossági vizsgálatára adott felhatalmazás nem az egyetlen lehetséges eljárási korlátja a közvetlen hatalomgyakorlásnak. Ha már egy esetben beláttuk, hogy a népszuverenitás fogalma nem összeegyeztethetetlen gyakorlásának procedurális korlátozásával, akkor nincs okunk eleve kétségbe vonni, hogy a népszuverenitásnak további procedurális korlátai is lehetségesek. Abból indultunk ki, hogy a népszuverenitás modern koncepciója magában foglalja a szuverén hatalom delegálásának lehetőségét. A megbízottak hatásköreit úgy kell meghatározni, hogy megbízatásukat teljesíteni tudják, különben a delegálás értelmetlenné válik. Ez az igény újabb eljárási – közelebről: hatásköri – korlátokat állít a népszuverenitás közvetlen gyakorlása elé.

Ugyanakkor a hatásköri korlátok nem lehetnek annyira szorosak, hogy a végső szó jogát is elvonják a törvénynek alávetett egyének összességétől. A végső szó jogát úgy kell intézményesíteni, hogy a népszuverén hatalmáról tett állítás ne váljon üres frázissá, s a képviseleti kormányzat ugyanakkor működőképes legyen. A népszuverenitás és a képviseleti kormányzás összehangolásának követelménye azonban nem egyetlen intézményi megoldást jelöl ki, hanem intézményi megoldások egy egész sávját. Minden demokratikus alkotmány választ e sávon belüli lehetőségek közül; az alternatív megoldások – amíg a megengedett sávon belül mozognak – egyaránt demokratikusak.²⁸

Az állampolgárok összessége elvben kétféle módon rendelheti maga alá a képviseleti kormányzatot: vagy a *törvények felülírása*, vagy a *törvényhozók leváltása* útján. Nyilvánvaló, hogy a két módszer közül az utóbbi az alapvető: nincs képviseleti demokrácia a képviselők általános és egyenlő szavazati jogon alapuló, periodikus, szabad és kompetitív választása nélkül. Ezzel szemben a törvények népszavazás útján való felülírásának módszere csak szűk körben alkalmazható;²⁹ az európai alkotmányok egy része egyáltalán nem is ismeri.³⁰ Más alkotmányok a periodikus választásokon túl lehetőséget adnak olyan eljárásokra is, amelyek révén a nép közvetlenül bekapcsolódhat a döntéshozatali folyamatba. Ebbe a családba tartozik a mi alkotmányunk is, amely azt mondja, hogy a nép „választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja” szuverén hatalmát. Végezetül a népszavazás intézményét ismerő alkotmányok közt akad olyan is, amely az állampolgári kezdeményezés alapján, kötelezően elrendelendő népszavazás előtt is teret nyit.³¹ A magyar ebbe a szűkebb családba tartozik.

A népszuverenitás elve magában foglalja, hogy az Országgyűlés hatáskörei megbízásból erednek, s hogy a megbízó az állampolgárok összességével azonos [az Országgyűlés „a népszuverenitásból eredő” jogokat gyakorol, 19. § (2) bekezdés]. A megbízó akarata, mint láttuk, fölötte áll a megbízott akaratának. De azt is láttuk, hogy a megbízottnak világosan körülírt és védett hatáskörökkel kell rendelkeznie ahhoz, hogy megbízatását teljesíteni tudja. A közhatalmi intézmények és eljárások rögzítésével az alkotmány a szuverén nép kezét is megköti. Az állampolgárok megőrzik a végső szó jogát, de – mint láttuk – ez valóban végső jog. A képviselők leváltásának jogát sem gyakorolhatjuk megkötések nélkül. A megbízatás egy egész ciklusra szól; két választás között a képviselő nem hívható vissza és nem is utasítható.

Ha a nép a végső szó jogával sem rendelkezne, elvesztené megbízottai fölötti szuverenitását. Ha megkötések nélkül gyakorolhatná a végső szó jogát, megbízottai nem tudnák teljesíteni a rájuk bízott feladatot. Alkotmányunk szerint „[a]z országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik” [20. § (2) bekezdés]. Az alaptörvény azt várja tőlük, hogy a vitás ügyekben a közjót szem előtt tartva járjanak el, ám tetszés szerint utasítható, bárkikor visszahívható képviselők erre nem volnának képesek. A képviseleti kormányzat csak úgy működhet, ha az Országgyűlés széles körű mérlegelési és döntési szabadsággal rendelkezik, s a népszavazás gyakorlata tiszteletben tartja ezeket.

A Magyar Köztársaság alkotmánya egyfelől erős hatalommal ruházza föl a népszavazás résztvevőit. Másfelől azonban egyértelművé teszi, hogy ez a hatalom csakis a parlamenti demokrácia korlátai közt gyakorolható. Nem ad önálló hatásköröket a népszavazásnak. Csak az Országgyűlés hatásköreit sorolja fel; a népszavazásról annyit mond, hogy a parlament hatáskörébe tartozó kérdésekről tartható [28/B. § (1) bekezdés]. A népszavazás elrendelését is az Országgyűlés hatáskörébe utalja [28/C. § (4) bekezdés]. Továbbá a népszavazás résztvevőit nem ruházza föl a jogalkotás képességével.

A népszavazásra bocsátott kérdés nem törvényjavaslat. Előterjesztői (a legalább 200.000 választópolgár) nem tartoznak azok közé, akiket az alkotmány mint törvényalkotás kezdeményezésére jogosultakat felsorol. A népszavazási kérdés nem rendelkezik a törvényjavaslatok alaki ismérveivel sem. Megszavazása esetén tehát nem jogsabály. A hivatalos közlönyben az OVB elnöke ad ki róla közleményt, nem a köztársasági elnök hirdeti ki. Az államfő csak olyan törvényt hirdethet ki, amelyet az Országgyűlés elnöke küld meg neki, miután ellátta kézjeggyével.

A házelnök pedig csak olyan törvényt jogosult aláírva megküldeni a köztársasági elnöknek, amelyet az Országgyűlés elfogadott [25. § (3) bekezdés]. Egy szóval a népszavazásról szóló alkotmányos rendelkezések nem módosítják azt az általános érvényű előírást, mely szerint „[a] törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg” [25. §. (2) bekezdés].

Az Országgyűlés működésének vannak bizonyos alkotmányos elvei – ezek közül hármat fogok szemügyre venni, a *képviselői függetlenség elvét*, a *többségi kormányzás elvét*, valamint a *kisebbségi vétő elvét* –, amelyek meghatározzák, hogy milyen módon gyakorolja a törvényhozás a reá ruházott hatásköröket. A népszavazás hatásköri konfliktusba kerülne a parlamenti jogalkotás gyakorlatával, ha oly módon kötné meg a törvényhozók kezét, hogy az kizárná az Országgyűlés rendeltetésszerű – a felhatalmazását körülíró elvekkel összhangban lévő – hatáskörgyakorlását. Ezért a parlamentáris kormányzás alkotmányos elvei korlátozzák, leszűkítik a népszavazás mozgásterét; a 7. szakaszban látni fogjuk, hogyan.

Eddig a népszavazás „kimeneti oldalára” vonatkozó megköteletekről beszéltünk. A népszavazás „bemeneti oldalán” is találunk egy fontos megkötést. Ahhoz, hogy a népszavazás eredménye a szuverén nép végső szavának foglalatja legyen, egyértelmű, pozitív összefüggésben kell állnia az egyes választók kinyilvánított akaratával. Nevezük ezt a *népakarati elvnek*.³² A népszavazás mozgásterét ily módon maga a népszuverenitás elve is leszűkíti, mert kizárja az olyan népszavazást, amelynek eredménye nem a választók összesített akaratát fejezi ki.

A szavazás eredménye nyilvánvalóan nem hozható egyértelmű összefüggésbe a választók akaratával, ha a népszavazásra bocsátott kérdés homályos, érthetetlen vagy túlbonyolított. De világosnak tűnő kérdés is elszakíthatja a döntést a választók akaratától, ha a választók többségének azzal kapcsolatos preferenciái *inkonzisztensek*. Ez a probléma a 6. szakasz tárgya lesz.

Mielőtt azonban az alkotmányos elveken nyugvó korlátozásra rátérnék, az elveket konkretizáló szabályokról mondanék valamit. Célszerűnek látszik két csoportba osztani ezeket.

4.

KONSTITUTÍV SZABÁLYOK

Első csoportjukat az úgynevezett *konstitutív szabályok* alkotják. Olyan szabályokat nevezünk így, amelyek együttese mintegy konstituálja, létrehozza a szóban forgó jogintézményt: például megmondja, hogy ki kezdeményezhet népszavazást, milyen eljárás-

ásban kell föltenni a kérdést, ki vehet részt a voksoláson és így tovább. A konstitutív szabályok felhatalmazást adnak bizonyos cselekedetekre, amelyek nélkülük nem volnának lehetségesek (nincs népszavazási kezdeményezés, amíg nincs adva egy eljárás, amelyet követve érvényes módon lehet népszavazást kezdeményezni).

A népszavazás jogintézményének konstitutív szabályait az alkotmány 28/B. § (1) bekezdése, a 28/C. § (1)–(4) bekezdése, valamint a 26. § (6) bekezdése rögzíti.

A népszavazásra vonatkozó alkotmányos szabályok másik csoportját *restriktív szabályoknak* nevezhetjük. A restriktív szabályoknak nincs intézményteremtő, felhatalmazó funkciójuk. Szerepük a már létrehozott intézményen belüli korlátozásra szorítkozik. Leszűkítik a konstitutív szabályok által engedett eljárások körét. Alkotmányunk népszavazás-korlátozó szabályai felsorolnak bizonyos tárgyköröket, amelyekről nem lehet népszavazást tartani [28/C. § (5) bekezdés].

Így tehát azt, hogy ki rendelkezik a népszavazás kezdeményezésének jogával, hogy milyen eljárásban kezdeményezhet, milyen feltételeknek kell a kezdeményezés érvényességéhez teljesülniük, milyen kérdéskörökről lehet népszavazást tartani, ki rendelheti el a népszavazást, kötelező-e elrendelnie, s ha igen, mely esetekben; hogy mikor számít a népszavazás eredményesnek, eredménye kötelező hatályú-e, s ha igen, kit és mire kötelez – mindezt a népszavazás konstitutív szabályai tisztázzák. Csak miután e kérdések már eldőlték, csak akkor van értelme arról beszélni, hogy mi az, amiről nem tartható népszavazás. Ezért célszerű a konstitutív szabályokon kezdenünk a vizsgálódást.

Az alkotmány 28/C. §-a különbséget tesz a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás [28/C. § (2) és (4) bekezdés], illetve a hivatalból kezdeményezett népszavazás [28/C. § (4) bekezdés] között. Megnevez néhány közjogi szereplőt, aki hivatalból népszavazást kezdeményezhet: ilyen a köztársasági elnök, a kormány és az országgyűlési képviselők egyharmada. Ugyancsak a 28/C. § (4) bekezdése szól arról, hogy ki rendelhet el népszavazást: már említettem, hogy ezt a jogosultságot az Országgyűléshez telepíti.³³

Számos európai alkotmány csak a hivatalból kezdeményezett népszavazás (a referendum) intézményét ismeri. A mi alkotmányunk az állampolgároknak is kezdeményezési jogot biztosít (ezt nevezi az összehasonlító szakirodalom népi vagy populáris iniciatívának); ám az érvényes állampolgári kezdeményezést a kezdeményező számához köti. Két küszöböt állapít meg: legalább 100.000 választópol-

gár kezdeményezésére az Országgyűlés mérlegelés alapján elrendelheti [28/C. § (4) bekezdés], legalább 200.000 választópolgár kezdeményezésére mérlegelés nélkül el kell rendelnie a népszavazást [28/C. § (2) bekezdés].

Az állampolgári kezdeményezés alapján kötelezően elrendelt népszavazás mindig ügydöntő is egyben: „Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező” [28/C. § (3) bekezdés]. Ügydöntő a mérlegelés alapján elrendelt népszavazás is abban az esetben, ha az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megerősítésének céljával kezdeményezik [26. § (6) bekezdés]. A többi esetben az Országgyűlés mérlegelési jogköre nemcsak a népszavazás elrendelésére terjed ki, hanem arra is, hogy a népszavazás eredményét magára nézve kötelezőnek ismerje-e el.³⁴

Mivel az országgyűlési képviselők egyharmada is kezdeményezhet népszavazást, ezért tipikus esetben a parlamenti ellenzék is élhet a kezdeményezés jogával. Ám az Országgyűlés „a jelenlévő képviselők több mint a felének szavazatával hozza” határozatait [24. § (2) bekezdés], ami viszont maga után vonja, hogy a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazás megrendezéséről végül is a kormányoldal dönt. Ezért is beszél az alkotmány a törvény *megerősítését* célzó népszavazásról, amikor a parlament által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt bocsátanak a választópolgárok elé [26. § (6) bekezdés].

Megerősítést olyan törvény számára érdemes kérni, amelyért a parlament még abban az esetben sem látja célszerűnek egyedül vállalni a felelősséget, ha mindkét oldal támogatja (például azért nem, mert a világban való helyünket hosszú távra rendező jogszabályról van szó, mint a NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozás esetében). Olyankor is célszerű lehet megerősítésre a választók elé bocsátani valamely törvényt, amikor a kormány megítélése szerint a benne foglalt rendelkezések csak az állampolgárok kinyilvánított támogatásának birtokában valósíthatók meg. Az előbbi esetben a parlamenti többség és kisebbség akár együtt is működhet a népszavazás elrendelésében, az utóbbi esetben a többség egymaga fordul a választókhoz, általában a kormány kezdeményezésére. Az Országgyűlés mindkét esetben vállalja, mintegy cserében a kért megerősítésért, hogy a törvény nem lép hatályba, ha a megerősítés elmarad.

Az ellenzék akkor látja értelmét, hogy a többség támogatása nélkül is a választópolgárok elé vigyen egy törvényt, amelyet az Országgyűlés már elfogadott vagy elfogadni készül, ha célja a törvény hatálybalépésének *meghiúsítása*. A népszavazás ilyen-

kor a legvégső eszköz a többség hatalmának korlátozására. Ilyen eszköz az is, amikor a kisebbség az AB-hoz fordul. Vannak azonban törvények, amelyek nem alkotmánysértők, mégis nagyon mélyen megosztják a kormányt és ellenzékét, mint a Horn-kormány 1997-es kísérlete a földtörvény módosítására. A népszavazási kezdeményezés, ha sikeres, azt mutatja meg, hogy a parlamenti többség próbálkozása a szokásosnál jóval erősebb társadalmi ellenállásba ütközik.

Jogalkotást megghiúsító népszavazás elrendelésére azonban országgyűlési kezdeményezés alapján aligha kerül sor. A parlamenti ellenzék – a képviselők egyharmadának aláírásával – előterjeszthet ugyan indítványt, ám ez a többséget csupán arra kötelezi, hogy napirendre tűzze a népszavazás kérdését; a döntést az Országgyűlés szabad mérlegelése alapján hozza meg. Így tehát a többség egyetértése nélkül az indítványból nem lesz népszavazást elrendelő határozat.

Ám az alkotmány megnyit egy kerülőutat a kisebbség előtt, mégpedig az állampolgári kezdeményezés már említett útját. Ahelyett, hogy az összes országgyűlési képviselő egyharmadának aláírását gyűjtené össze a népszavazásra bocsátandó kérdéshez, azzal próbálkozhat, hogy megszerzi 200.000 állampolgár támogatását. Ha sikerrel jár, akkor a többség immár nem mérlegelhet: a népszavazást el kell rendelni.

Ilyen esetben a kezdeményező az a legalább 200.000 állampolgár, akik neve az aláírásgyűjtő íveken a népszavazásra bocsátandó kérdés alatt szerepel. Nevükben az a személy vagy csoport járhat el, aki vagy amely a kérdésre javaslatot tesz, és az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az OVB-hez hitelesítésre betérjeszti (Nsztv. 2. §). Ez a személy vagy csoport adhatja át az OVB-nek a hitelesítést követő négy hónapon belül az aláírt íveket (az aláírásgyűjtés időtartamát az alkotmány rögzíti a 28/E. §-ban).

Sem az alkotmány, sem az Nsztv. nem korlátozza az aláírásgyűjtésre jogosultak körét. Állampolgári kezdeményezésű népszavazást tehát akárki útjára indíthat: a parlamenti és parlamenten kívüli pártokon túl egyesületek vagy magánszemélyek is. Kis létszámú, kevésbé szervezett csoportok azonban csak kivételes esetben képesek 200.000 aláírást összegyűjteni.³⁵ Az állampolgári kezdeményezésű népszavazás Magyarországon jelentős infrastruktúrával rendelkező szervezetek – elsősorban pártok – eszközze a kormány mozgásterének korlátozására.

Röviden: alkotmányunk különbséget tesz népszavazás és népszavazás közt az elrendelés alapja szerint (mérlegelés vagy kötelezettség) és az eredmény kötétereje szerint (ügydöntő vagy véleménynyilvánító),

s a két distinkciót összekapcsolja egymással. A mi szempontunkból ebből mindenekelőtt az a fontos, hogy legalább 200.000 választópolgár egybehangzó akarata az Országgyűlést népszavazás elrendelésére, a kötelezően elrendelt népszavazás eredménye pedig a benne foglaltaknak megfelelő cselekvésre kötelezi.

De mikor mondhatjuk, hogy a népszavazás eredménnyel zárult? Az alkotmány 1997. évi módosításáig ennek két jogi feltétele volt: a népszavazás érvényes és eredményes kellett legyen. Érvényesnek akkor minősült, ha a választópolgárok több mint a fele érvényesen szavazott; eredményesnek, ha az érvényesen szavazóknak több mint a fele azonos választ adott a föltett kérdésre.³⁶ Az alkotmánymódosítás az érvényességi küszöböt eltörölte, s csupán egy eredményességi küszöböt hagyott meg: „Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott” [28/C. § (6) bekezdés]. Hogy ez célszerű változtatás volt-e, erősen vitatható, itt azonban nem kell foglalkoznunk ezzel a kérdéssel.

A fentiekben olyan ügydöntő népszavazásokról beszéltünk, amelyek jogalkotást *erősítenek* vagy *hiúsítanak meg*. Elgondolható azonban olyan ügydöntő népszavazás is, amely jogalkotásra *kötelez*. A jogalkotásra kötelező népszavazás célja nem az, hogy megakadályozza az Országgyűlést a törvényhozásban, hanem az, hogy törvényhozásra kényszerítse. Az egyik esetben nem születik meg valamely törvény, amely rendelkezik a szükséges parlamenti támogatással, a másikban megszületik egy törvény, amely nélkülözi a szükséges parlamenti támogatást. Sem az alkotmány, sem az Nsztv. nem nevezi néven ezt a distinkciót, amely azonban az AB határozataiban jól nyomon követhető. A 2. szakaszban már szó volt róla, hogy az alaptörvény egyértelműnek tűnő szabályai is gyakran nyitva hagynak fontos kérdéseket. A 28/C. § (5) bekezdésében szereplő egyik tiltást hoztam föl példa gyanánt, mely szerint „[n]em lehet népszavazást tartani a költségvetésről”. A most szemügyre vett distinkció is fölvet egy alkotmányos kérdést, amelyet az alaptörvény szövegszerű rendelkezései nem válaszolnak meg. A jogalkotást meghiúsító népszavazás alkotmányosan megengedhető. De vajon megengedhető-e a jogalkotásra kötelező népszavazás is?

Az alkotmány pontosan meghatározza, hogyan avatkozik bele a jogalkotás folyamatába a törvény megerősítését, illetve meghiúsítását célzó népszavazás: „A népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette” [(24. § (6) bekezdés)]. Ha a törvényt az Országgyűlés már megszavazta, nem kell külön

határozattal visszavonni: a már elfogadott törvény egyszerűen nem lép hatályba. Ha még nem szavazta meg, akkor sincs tennivalója. Hiába is határozná a törvény elfogadásáról, hiszen az államfő azt semmiképp nem írhatja alá. De nem is határozhat, hisz a megerősítő/meghiúsító népszavazás ügydöntő erejű; eredménye az Országgyűlésre nézve kötelező [28/B. § (3) bekezdés, Nsztv. 8. § (1), (4) bekezdés].

Arról is megtudunk valamit az alaptörvényből, hogy a jogalkotásra kötelező népszavazás eredménye milyen eljárás révén válhatna hatályos törvény. Ez úgy volna lehetséges, hogy az Országgyűlés eleget tesz a választók által reá rótt kötelezettségnek, és megalkotja a kívánt törvényt.

A népszavazásra vonatkozó konstitutív szabályok sem azt nem mondják, hogy ez lehetséges, sem azt, hogy nem lehetséges. Nem foglalkoznak egyfelől a jogalkotást megerősítő, illetve meghiúsító, másfelől a jogalkotásra kötelező népszavazás közti különbséggel. Külön vizsgálatra szorul tehát, hogy alkotmányunk megengedi-e az állampolgári kezdeményezésű népszavazásnak azt a válfaját, amelyet jogalkotásra kötelező népszavazásnak neveztem el.

Erre majd akkor térhetünk rá, amikor szemügyre vesszük azokat a korlátozásokat, amelyek révén az alkotmány leszűkíti a népszavazás jogintézményét körülíró – konstitutív – szabályok alkalmazási körét.

A népszavazásra vonatkozó restriktív szabályokon kezdeném.

5.

RESTRIKTÍV SZABÁLYOK

A konstitutív szabályoknak is van korlátozó hatásuk. Először is azzal, hogy megmondják, milyen eljárások útján végezhető el valamely cselekedet, egyben ki is zárják az általuk lehetővé tett cselekedetek köréből azokat, amelyek az adott eljárásokat létrehozó szabályoknak nem tesznek eleget. Amikor például az alkotmány leszögezi, hogy „[o]rszágos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére”, ezzel nemcsak arról rendelkezik, hogy ha legalább 200.000 hiteles aláírás együtt van, akkor az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást, hanem arról is, hogy ennél kevesebb hiteles aláírás benyújtása esetén az Országgyűlést nem terheli efféle kötelezettség. Másodszor, a cselekedet, amelynek elvégzésére felhatalmaznak egy személyt vagy csoportot, magában foglalhatja más személyek mozgásterének leszűkítését. Ha legalább 200.000 választópolgár hiteles aláírása együtt van, akkor az Országgyűlés nem mérlegelheti többé, hogy nép-

szavazásra bocsátja-e az aláírásgyűjtő íveken szereplő kérdést.

Így tehát a restriktív szabályokat nem az különbözteti meg a konstitutívaktól, hogy az utóbbiaknak ne volna cselekvést korlátozó hatásuk, hanem az, hogy az előbbieknél nincsenek cselekvést konstitutáló következményeik. A restriktív szabályok a konstitutív szabályok által lehetővé tett cselekedetek halmaza operálnak, szerepük arra szorítkozik, hogy ebből a halmazból zárnak ki bizonyos típusúakat.

Első lépésben érdemes lesz a kizárás szempontjait áttekinteni. A restriktív szabályok egy része *tárgyköröket* sorol föl, amelyek nem bocsáthatók népszavazásra. Ilyen tilalmas tárgy lehet például a költségvetési törvény. Más szabályok a népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazásának lehetséges *módozatait* korlátozzák; például tilthatják népszavazás elrendelését olyan kérdésekről, amelyek megfogalmazása nem egyértelmű. További szabályok akkor léphetnek működésbe, amikor az azonos tárgyra vonatkozó kérdések *száma* egynél több; ez azért kíván szabályozást, mert különböző javaslatok más és más módon tehetik föl ugyanazt a kérdést. Ilyenkor a restriktív szabály valamilyen sorrendet állapít meg a kérdések között: például a benyújtás sorrendje szerint (az időben elsőként benyújtott kérdést kell népszavazásra bocsátani), más esetekben a kezdeményezés kötőereje szerint (kötelezően elrendelendő, illetve mérlegelés alapján elrendelhető népszavazások közül a kötelezően elrendelendő népszavazásnak kell elsőbbséget adni). Végezetül a restriktív szabályok egy csoportját a népszavazás és más alkotmányos intézmények közti *hatásköri konfliktusok* tehetik szükségessé. Mint látni fogjuk, ilyen konfliktushoz vezet az ügydöntő népszavazás, ha az Országgyűlést meghatározott tartalmú törvény alkotására kötelezi, továbbá akkor, ha elvonja az országgyűlési többséget, illetve kisebbséget megillető parlamentáris jogosultságokat.

A köztársasági alkotmány egészen 1997. évi módosításáig csupán általánosságban rendelkezett arról, hogy a választópolgárok népszavazás útján közvetlenül is részt vehetnek a hatalom gyakorlásában; a népszavazásra vonatkozó eljárási szabályokat egyáltalán nem tartalmazott. Így a restriktív szabályokat is a régi Nsztv.-re hagyta. Ez megnevezett néhány tilalmas tárgykört: a költségvetésről, a központi adónemekről és illetékekről, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket; az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben való döntéseket; valamint a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítését, illetve az e szerződéseket kihirdető törvényeket [6. § (1) bekezdés]. Továbbá a népszavazásra bocsátandó kérdéssel

szemben megfogalmazta az egyértelműség követelményét [25. § (1) bekezdés]. Nem rendelkezett viszont arról, hogyan kell az azonos tárgyban benyújtott kérdések közül választani, és a hatásköri konfliktusok lehetőségével sem nézett szembe. Az előbbi problémát az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendezte el. Leszögezte, hogy a kötelezően elrendelendő (legalább 200.000 választópolgár által kezdeményezett) népszavazás elsőbbséget élvez a mérlegelés alapján elrendelhető (legalább 100.000, de kevesebb, mint 200.000 választópolgár, vagy az államfő, a kormány, illetve az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett) népszavazással szemben, ha pedig két kezdeményezés azonos kötőerejű, akkor az időben korábbiaknak kell elsőbbséget adni. A hatásköri konfliktusok ügyében a 2/1993. (I. 22.) AB határozat az irányadó: ez azt mondta ki, hogy a népszavazási döntés nem valósíthat meg burkolt alkotmánymódosítást. Más szóval: népszavazás útján nem lehet az Országgyűlést az alkotmány módosításával egyenértékű jogalkotásra kötelezni.

Az 1997. évi alkotmánymódosítási csomag néhány vonatkozásban új helyzetet teremtett. Beemelte az alaptörvénybe a népszavazásra vonatkozó főbb rendelkezéseket, köztük a tilalmas tárgykörök jelentősen kibővített és részben módosított listáját is. Ez most így hangzik: „Nem bocsáthatók népszavazásra *a*) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalma; *b*) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalma; *c*) az alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezései; *d*) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdések; *e*) az Országgyűlés feloszlása; *f*) a kormány programja; *g*) hadiállapot kinyilvánítása; rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése; *h*) a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazása; *i*) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlata; valamint *j*) a közkegyelem gyakorlása” [28/C. § (5) bekezdés].

A módosított alkotmány ugyanakkor változatlanul hallgat a népszavazási kérdéssel szembeni formai követelményekről. Ami az egyértelműség előírását illeti, az az 1998-ban elfogadott új népszavazási törvényben él tovább: „A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni” [13. § (1) bekezdés], valamint egy sor AB határozatban, amelyek az egyértelműséget alkotmányos követelményként kezelik. Átvész az új törvény valamit az 52/1997. (X. 14.) AB határozatból is, amely az azonos tárgy-

körben javasolt különböző kérdések közti választás ügyében foglalt állást; leszögezi ugyanis, hogy a kérdést „a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani” [13. § (2) bekezdés]. Nem foglalkozik azonban az Nsztv. a lehetséges hatásköri konfliktusokkal.

Ennek talán az a magyarázata, hogy a jogalkotó úgy vélte: a tilalmas tárgyak felsorolása maga kezeli e konfliktusokat. A 2/1993. (I. 22.) AB határozat a burkolt alkotmánymódosítást említi a népszavazás hatásköri túlterjeszkedéseként; az 1997-ben az alkotmányba bevezetett tilalmi lista pedig csupa az alkotmányban (is) szereplő rendelkezést nevez meg, mint amelynek tárgyában nem lehet népszavazást tartani. A felsorolás kézenfekvő olvasata szerint teljes körű: a 28/C. § (5) bekezdése azokat és csakis azokat a tárgyakat helyezi tilalom alá, amelyek a listán szerepelnek. Más szóval a listán nem szereplő tárgykörökben az 1997. évi alkotmánymódosítás óta az alaptörvény kifejezetten megengedi a népszavazást, felülírva a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot, amely minden népszavazást tilalmasnak minősít, ha az burkolt alkotmánymódosítást vonna maga után.³⁷

Ezt a felfogást nem kisebb alkotmányjogi tekintély képviseli, mint Sólyom László, az AB első elnöke. Az alkotmánybíráskodás hazai kezdeteiről szóló könyvében így ír: „Bár az 1997-es határozat nem a népszavazási tárgyak kérdésével foglalkozott, a kötelező népszavazás itt meghatározott alkotmányos státusából az következik, hogy az alkotmányban az [1997-es alkotmánymódosítás során az alaptörvénybe iktatott] rendelkezések között részletezett »tiltott tárgyak« kimerítő felsorolást jelentenek. [...] Kérdés, hogy ezek után az Alkotmánybíróság milyen alapon és indoklással határozhat meg alkotmányértelmezéssel újabb, a népszavazásból kizárt tárgyakat.” Az idézett szöveg azt sugallja, hogy nem határozhat meg.³⁸

Ez véleményem szerint tévedés. A 28/C. § (5) bekezdése teljes általánosságban mondja ki, hogy a felsorolt kérdésekről „nem tartható népszavazás”. Nem ilyen vagy olyan népszavazás nem tartható róluk, hanem *semmilyen*: sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító, sem mérlegelés alapján elrendelhető, sem állampolgári kezdeményezésre, kötelezően elrendelendő. Ha a felsorolás teljes körű, abból az következik, hogy minden más tárgyról tartható *valamilyen* népszavazás. Például nem szerepel a listán a köztársasági elnök megválasztásának módja. Ezért kell legyen valamilyen népszavazási forma, amelyet az alkotmány megenged az elnökválasztás módjának tárgykörében. Ez a feltétel akkor is teljesül, ha az elnökválasztás módjáról csak az Országgyűlés döntésének megerősítését célzó – mérlegelés alapján elrendelhető – népszavazás lehetséges, állampolgári

kezdeményezésre – kötelezően – elrendelendő népszavazás azonban nem.

Épp ez az, amit a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat állít. Népszavazás útján nem lehet kikényszeríteni az alkotmány – akár burkolt – megváltoztatását, ezért az államfőválasztás módjáról nem lehet állampolgári kezdeményezésre, kötelezően elrendelt népszavazást tartani. A kérdés megerősítő népszavazásra bocsátása azonban lehetséges, hisz ez az Országgyűlés által már meghozott – vagy meghozandó – alkotmánymódosítás megvívótására adna módot az állampolgároknak.

Általánosságban: az alaptörvény 1997 óta tételes szabályban tiltja meg bizonyos *tárgykörök* népszavazásra bocsátását. Ezek tilalmas tárgygyá minősítése mögött *eljárási és hatásköri* megfontolások lappanganak. Magukat e megfontolásokat az alkotmány változatlanul nem foglalja tételes szabályokba. Am ez nem jelenti, hogy ne feltételeznék őket, s hogy ezekből ne következnenek további alkotmányos korlátozások. E tételesen ki nem fejtett korlátok feltárása érdekében a benne foglalt elvekhez – valamint az elvek által feltételezett segédtelemekhez – kell fordulni, ahogy az AB tette a 2/1993. (I. 22.), az 52/1997. (X. 14.), valamint a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban.

A népakarat elvén kezdem.

6.

VÁLASZTÓI AKARAT ÉS INKONZISZTENS PREFERENCIÁK

A népakarat elve szerint az ügydöntő népszavazás eredményének a választók közvetlenül kinyilvánított akaratát kell döntéssé transzformálnia. A törvényhozóknak nem valamilyen tetszőleges döntés előtt kell meghajolniuk, hanem a választók akaratán alapuló döntés előtt.

Képzelnék magunk elé a következő döntési procedúrát. A szavazólapokra egy kérdés van felírva, alatta két üres kocka. A szavazat akkor érvényes, ha a választó az egyik, de csakis az egyik kockát jelöli. Ezt „vakon” kell megtennie, mivel a kockák mellett nincs feltüntetve, hogy melyik képviseli az igent és melyik a nemet. Az urnák felnyitása után a már kitöltött szavazólapokon egy gép valamilyen véletlenszerű eljárással igent vagy nemet rendel a kockák mellé. Ekkor dől el, hogy ki mire szavazott. Az így kapott szavazatokat összeszámálják, s az Országgyűlés az eredménynek megfelelően köteles eljárni.

Ez is a hatalomgyakorlás egy válfaja, hisz eredménye az Országgyűlést kötelező döntés. Továbbá a hatalomgyakorlás közvetlen formájával volna dolgunk, hisz a választók közreműködése nélkül csak

üres szavazólapok volnának, nem volna mit összesíteni. Mégsem mondanánk, hogy a döntés az ő kollektív döntésük volna. Ahhoz, hogy az eredmény az ő döntésük legyen, egyértelmű összefüggésben kell állnia azzal, hogy milyen döntést kívántak támogatni a szavazatukkal. A döntési eljárásnak nem szabad megengednie, hogy miközben egy választó az igen győzelmének valószínűségét kívánta szavazatával növelni, ténylegesen a nem győzelmének valószínűségét növeli. A politikatudomány a *pozitív rezponzivitás* követelményének nevezi ezt a feltételt.³⁹

A pozitív rezponzivitás követelménye azt a mögöttes kívánalmat operacionalizálja, hogy a döntési eljárások eredménye a résztvevők kinyilvánított akarát összegezze. S ezt a kívánalmat nem csak a sorshúzásszerű döntési eljárások sértik meg. Mint látni fogjuk, minden döntés megsérti, amely inkonzisztens választói preferenciákat összegez.

A népszavazásra bocsátandó kérdéseknek van egy általános tulajdonságuk, amely gyakran ad alkalmat inkonzisztens preferenciaalkotásra. Ez azzal függ össze, hogy – miként azt az AB hangsúlyozza – a döntés egyértelműsége érdekében a kérdést úgy kell föltenni, hogy igennel vagy nemmel lehessen felelni rá.⁴⁰ Vannak azonban kérdések, amelyek érdemi tartalma a választók számára nem könnyebben, hanem nehezebben látható át, ha olyan alakra hozzák őket, hogy a válasz igenben vagy nemben álljon.

Amikor az AB az egyértelműség e tesztjét kialakította, tudatosan gyöngye – megengedő – feltélt állapotot meg. Úgy foglalt állást, hogy a kérdés eleget tesz az egyértelműség követelményének, ha lehetővé teszi az igen/nem választ; további kívánalmak megállapítása szükségtelen, sőt kerülendő. Ezt meg is indokolták a bírák: azt mondták, hogy a népszavazáson való részvétel a választópolgárok alkotmányos alapjoga, s ezért csak a legszükségesebb mértékben korlátozható, márpedig az egyértelműség követelményének szigorúbb meghatározása erőteljesebb korlátozást jelentene.

Egy 2009. évi határozatukkal azonban eltávolodtak ettől a felfogástól. Abban úgy érvelnek, hogy az egyértelműség követelménye sérelmet szenved, ha a választók számára nem áttekinthető döntésük következményei. Érdemes bővebben idézni e határozatból: „A választópolgári egyértelműség része, hogy a választópolgárok egyértelműen lássák a népszavazásra bocsátott kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit. [...] A népszavazásra feltenni kívánt kérdés megválaszolása esetén a választópolgárok számára nem lenne egyértelműen megállapítható, hogy a fogyasztók díjfizetési kötelezettségét [a távhő-szolgáltatási] alapdíj eltörlése hogyan befolyásolná. Vagyis a kérdés félrevezető, és ebben az ér-

telemben nem egyértelmű, mivel a kérdésre igennel válaszoló választópolgároknak azt sugallja, hogy az alapdíj, vagyis a tényleges hőfogyasztástól független díjtétel eltörlésével csökken a távfűtés ára.”⁴¹

Ha e megállapításba mélyebben belegondolunk, meg fogjuk érteni, miért nem jelenti az egyértelműség szigorúbb meghatározása a népszavazáson való részvétel alkotmányos jogának indokolatlan korlátozását.

Az igennel vagy nemmel megválaszolható kérdések annak eldöntését igénylik, hogy valami (kórházi napidíj, vizitdíj, felsőoktatási képzési hozzájárulás) legyen vagy ne legyen. Sok kérdés azonban nem arra vonatkozik, hogy *egy bizonyos dolog* legyen vagy ne legyen, hanem arra, hogy két (vagy több) dolog közül *melyik* legyen meg. Minden kérdés ilyen, amely azt kívánja a válaszolótól, hogy valamely cél megvalósulásának hasznát a költségeivel egybevetve mérlegelje. Például a kórházi napidíj eltörlése bevételtől fosztja meg a kórházakat; az elmaradt bevételt vagy pótolja az állam, vagy a kórházi ellátás minőségét rontó megtakarításokkal egyenlítik ki. A szavazónak valójában azt kell eldöntenie, hogy megéri-e a napidíj eltörlése akkor is, ha vagy adóemeléssel, vagy alacsonyabb színvonalú ellátással kell fizetni érte.⁴²

A kórházi napidíjra vonatkozó kérdés így szólt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?” Ez azonban nem a teljes kérdés. A teljes kérdés valahogy így hangzana: „Mit részesít Ön előnyben a következő lehetőségek közül: azt, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni és az állam ne emeljen adót, noha ennek következtében romlani fog a kórházi ellátás színvonala, vagy azt, hogy ne kelljen kórházi napidíjat fizetni és a kórházi ellátás színvonala ne romoljon, viszont az állam adót emeljen, vagy pedig azt, hogy az állam ne emeljen adót és a kórházi ellátás színvonala se romoljon, viszont a betegek továbbra is kórházi napidíjat fizeszenek?” Az igennel vagy nemmel megválaszolható kérdés nem *ezzel* a döntéssel szembesít.

A kérdés leegyszerűsítése nem okozna gondot, ha a választók ugyanolyan költségtudatos módon gondolkodnának a közszolgáltatásokról, mint személyes vásárlásaikról. Amikor saját számlájukra költenek, elég nagy pontossággal meg tudják becsülni, hogy valamely szolgáltatás megvásárlása mekkora költséggel terheli meg a pénztárcájukat. A közszolgáltatások költségeit hajlamosak alábecsülni, nem lévén szemük előtt a bevételek, amelyek fedezik őket, s az összefüg-

gés a bevételek és a kiadások között. A közgazdaságtan *fiskális illúzió*nak nevezi ezt a jelenséget.⁴³

A fiskális illúzió eltorzítja a gazdaságpolitikai döntésekkel szembeni elvárásokat, s ezért rossz hatékonyságú forráselosztásra és túlköltekezésre ösztönzi a politikai döntéshozót. Ha pedig népszavazásra bocsátják a fiskális illúzióval terhes kérdést, akkor a torz döntés biztosra vehető.

Ez komoly probléma, mondhatná valaki, de alkotmányossági következményei nincsenek. Az, hogy a választópolgárok döntése közgazdaságilag ésszerű-e, nem alkotmányossági kérdés. Elegendő, hogy a népszavazás eredménye egyértelmű legyen. Ha az összes választópolgár legalább egynegyede a kórházi napidíj eltörlésére szavaz, s ha az igenek száma meghaladja a nemekét, akkor a kollektív döntés kizár egy lehetséges megoldást (a napidíj fenntartását), s a törvényhozóra bízta, hogy válasszon a fennmaradó lehetőségek közül. A rossz hatékonyságú döntés árát majd megfizeti a döntéshozó közösség.

Csak hogy a fiskális illúzió van egy további következménye, amellyel a közgazdászoknak nem kell foglalkozniuk, ám az alkotmány őreinek nagyon is. A költségtudatos szavazót nem zavarná meg az összetett kérdés igennel vagy nemmel megválaszolható formára egyszerűsítése. Mielőtt a kórházi napidíjra vonatkozó kérdésre válaszolna, gondolatban föltennie magának a két másik kérdést is: „Egyetértek-e azzal, hogy az állam a január 1-jével kezdődő költségvetési évben ne vessen ki adót a fekvőbeteg-gyógyintézetek ellátás támogatására?” „Egyetértek-e azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézetek január 1-je után ugyanazokat a kötelező szolgáltatásokat nyújtsák ugyanazon a színvonalon, mint korábban?” S a három kérdés közül legalább egyre – esetleg kettőre is – nemmel válaszolna.

Az a szavazó viszont, aki a fiskális illúzió befolyása alatt dönt, nem kapcsolja össze egymással a három kérdést. Arra és csakis arra az egyszerű kérdésre felel, amelyet elébe tesznek, és bármi legyen a kérdés, válasza igen lesz. Töröljék el a napidíjat. Ne emeljenek adót. Ne szállítsák le a kórházi ellátás minőségi normáit.

A költségtudatos választó válasza nem függ attól, hogy az egymással összefüggő kérdések közül melyiket tesz föl neki. A fiskális illúzió befolyása alatt álló választó ellenben mindig arra a kérdésre mond igent, amellyel történetesen szembesítik. Ha a kérdés úgy szól, hogy töröljék-e el a kórházi napidíjat, akkor erre; ha az a kérdés, hogy tartózkodjon-e az állam a kórházi ellátást támogató adó kivetésétől, akkor arra, ha pedig azt kérdezik, hogy változatlanul hagyják-e a kórházi ellátás normáit, akkor meg amarra.

Ez azonban azt jelenti, hogy a népszavazás ki-

menetele nem a voksoláson résztvevő állampolgárok millióinak akaratát fogja tükrözni, hanem a kérdést megfogalmazó személyét vagy személyekét. Az lesz az eredmény, amit a kérdező akar: csak a neki kedvező kérdést kell föltennie.⁴⁴

Az ilyen népszavazás eredménye egyértelmű döntés ugyan, ám ez a döntés nincs egyértelmű összefüggésben a választók akaratával. A választók akaratát az adott körülmények közt nem szuverén, hanem manipulált.⁴⁵

Jogi értelemben az állampolgároktól kiinduló népszavazás kezdeményezője az a legalább 200.000 választó, aki a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásával támogatja. Mielőtt azonban az aláírások gyűjtése megkezdődne, a kérdést valakinek meg kell fogalmaznia és hitelesítésre az OVB elé kell terjesztenie. Ez a személy vagy csoport az eredeti javaslattevő; a kérdés az ő kérdése.

Idézzük föl, amit a 3. szakaszban az állampolgári kezdeményezés feltételeiről megállapítottunk. Legalább 200.000 hiteles aláírást csak megfelelő szervezeti infrastruktúrával rendelkező csoportok képesek összegyűjteni; tipikus esetben pártok vagy nagyobb érdekképviseletek. Ha olyan kérdést javasolnak, amelyre a választók többsége inkonzisztens preferenciarendezéssel válaszol, akkor a népszavazás eredménye a népakarat álcájában az ő akaratukkal szembesíti az Országgyűlést, ami nyilvánvaló visszaélés a népszavazás intézményével. Egy olyan csoportot, amely a választóktól nem kapott felhatalmazást törvények elfogadására, abba a helyzetbe hoz, hogy a népszavazás kimenetelének manipulálása útján rákényszerítse akaratát a törvényhozásra.

Az eredmény nem az, hogy a választópolgárok összessége a lehető legszabadabban gyakorolja a népszavazáson való részvételhez való alkotmányos jogát, hanem az, hogy egy kisebbség visszaél az összesség jogával.

Összefoglalva: a népszuverenitás alkotmányos elvének helyes értelmezéséből az következik, hogy nem bocsátható népszavazásra olyan kérdés, amely inkonzisztens választói preferenciákat indukál, mert az ilyen kérdések eldöntése nem a választók, hanem a kérdező akaratától függ.⁴⁶

7.

NÉHÁNY PARLAMENTÁRIS ELV

Népszavazás útján a választópolgárok kötelezettségeket róhatnak az Országgyűlésre. De csak olyan kötelezettségeket, amelyek nem fosztják meg a törvényhozást attól a képességétől, hogy hatásköreit rendeltetésével összhangban gyakorolja.

Mindenekelőtt a népszavazás döntése nem követhet meg a *képviselői függetlenség elvébe* ütköző lépéseket. „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik”, szögezi le az alkotmány [20. § (2) bekezdés]. Az, hogy a közérdek mit kíván, nézeteltérések és viták tárgya. A képviselő vitában állhat más képviselőkkel, sőt akár a választók többségével is. Amikor az alkotmány leszögezi, hogy a képviselő a köz érdekében tevékenykedik, ezzel egy előírást fogalmaz meg: vita esetén azt kell választania, amit gondos mérlegelés alapján helyesnek talál, nem azt, amire mások utasítanak.

Így értik a hasonló tartalmú rendelkezéseket a demokratikus államokban, s ez az értelmezés a hazai jog számára sem szokatlan. Miként a Házsabály leszögezi, a képviselők „nem utasíthatók” [13. § (1) bekezdés]. A 2/1993. (I. 22.) AB határozat pedig azt mondja ki, hogy „a képviselő [...] a parlamentben szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján adja le szavazatát”.

Következésképp népszavazás által csak oly módon lehet kötelezni az Országgyűlést, amely nem zárja ki, hogy a képviselő „szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján” foglaljon állást a parlamenti döntéshozatalban. Másképpen fogalmazva: a népszavazás nem vonhatja el a törvényhozók döntési jogát.

A 3. szakaszban különbséget tettem a jogalkotást megerősítő, illetve meghíúsító és a jogalkotásra kötelező népszavazás közt. Ez a distinkció most nyeri el jelentőségét. A jogalkotást megerősítő vagy meghíúsító népszavazás nem sérti a képviselői függetlenség elvét, ugyanis nem utasít. Kiírása egy érvényességi feltételt ad hozzá a törvényhozási folyamathoz: az elfogadott törvény akkor léphet hatályba, ha a szavazók többsége – az összes választó legalább egynegyede – nem utasítja el. Az eredményes ügdyöntő népszavazás továbbá – akár megerősíti a törvényt, akár nem – megtiltja az Országgyűlésnek, hogy a népszavazás megtartásától számított három éven belül ugyanabban a tárgyban új törvényt fogadjon el [Nsztv. 8. § (1) bekezdés].

A jogalkotást megerősítő vagy meghíúsító népszavazás nem írja elő a képviselőknek, hogy meggyőződésük ellen szavazzanak. Csupán lehetetlenné teszi, hogy a meggyőződésük alapján hozott döntésből törvény legyen. Nem vonja el tőlük a mérlegelés szabadságát, hanem egy további döntéshez – meghatározott számú választópolgár együttes döntéséhez – köti a törvényhozói döntés hatálybalépését, illetve határidőt szab a népszavazásra bocsátott ügy újbóli napirendre tűzésének. Az Országgyűlés köteles tiszteletben tartani e korlátozásokat, ám ez a kötelezettség nem tartalmaz olyan parancsot, amely-

nek végrehajtása a képviselők lelkiismereti szabadságába ütköznék.

A jogalkotásra kötelező népszavazás azonban beleütközik a képviselői függetlenség elvébe. Eredménye arra kötelezné a képviselőket, hogy akkor is hozzanak meg egy törvényt, ha ezzel meggyőződésük szerint ártanak az állampolgárok kollektív érdekének vagy egyének jogait sértenék meg. Ez már egyet jelentene a törvényhozók döntési jogának elvonásával.

Amikor az AB a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban kimondta, hogy a népszavazás nem valósíthat meg burkolt alkotmánymódosítást, szintén a képviselők függetlenségével érvelt: „A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni.” A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat pedig – bár nem ezekkel a szavakkal – kifejezetten a jogalkotást megerősítő és a jogalkotásra kötelező népszavazás közti megkülönböztetéssel operál: „Alkotmánymódosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, és nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés döntsön az alkotmány megváltoztatásáról. Az ügdyöntő (megerősítő) népszavazás elrendelésére csak az Országgyűlés alkotmányozási (alkotmánymódosítási) eljárását követően kerülhet sor.” Bár ez a határozat nem a törvényhozásról általában, hanem az alkotmányozásról beszél, érvelése minden további nélkül általánosítható, hiszen az alkotmány nemcsak az alkotmányozást utalja a parlament hatáskörébe, hanem a törvényhozás minden formáját. Az általam javasolt értelmezés ugyan továbbmegy az AB koncepcióján, ám csak annyiban, hogy elvégzi ezt az – aligha megkerülhető – általánosítást.⁴⁷

De nem mond-e ellent az 52/1997. (X. 14.) AB határozatnak? Ebben van egy fontos hely, amelyet többnyire úgy értelmeznek, mintha épp azt állítaná, hogy az állampolgárok által kezdeményezett ügdyöntő népszavazás elvonhatja a döntés jogát az Országgyűléstől: „A kezdeményezés támogatottságának teljesülése automatikusan a képviselői szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást. Az Országgyűlés az adott népszavazási kérdés tekintetében végrehajtói szerepbe kerül, s azt kell biztosítania, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eljárását ne fenyegetse semmi, egészen az eredményes népszavazásig, amikor ez a kötelessége tartalmira fordul (ti. a döntés végrehajtására).” Ám ha e sokat idézett szöveghelyet valóban úgy kell érteni, hogy a jogal-

kotásra kötelező népszavazás lehetőségét is elismeri, akkor az 52/1997. (X. 14.) AB határozat szakít a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal, amely szerint az országgyűlési képviselők szabad mandátummal rendelkeznek. Az AB nem köteles kitarítani korábbi állásfoglalásai mellett; ha azonban eltér azoktól, a változtatást meg kell indokolnia. Vagy azt kell kimutatnia, hogy a korábbi határozat téves volt, vagy azt, hogy hatálya nem terjed ki a később vizsgált esetre. Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat egyiket sem teszi; ellenkezőleg, fenntartja a folytonosságot a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal.

Ez viszont azt jelenti, hogy az Országgyűlés csak a képviselői függetlenség tiszteletben tartásával hozható „végrehajtói szerepbe”. Lehetséges ez egyáltalán? Biztosan lehetséges az olyan esetekben, amikor a népszavazás megállítja a parlamenti döntés folyamatát. De lehetséges-e olyan esetekben is, amikor az Országgyűlést döntésre kötelezik? Két esetet látok, amikor lehetséges. Az egyikben az Országgyűlésre háruló kötelezettség egy formális eljárási aktus végrehajtását írja elő. Például az alkotmány az Országgyűlés hatáskörébe utalja a népszavazás elrendelését, de kimondja, hogy 200.000 választópolgár kezdeményezése esetén ezt a hatáskört mérlegelés nélkül gyakorolni kell. Akár egyetért a választók várható döntésével, akár nem, a képviselő nem tehet mást: igennel kell szavaznia. Ám ez a kötelezettség nem érinti lelkiismereti meggyőződését. Nem a népszavazásra bocsátandó kérdésről szavaz, hanem a népszavazás elrendeléséről. Szavazatával az alkotmányban egyértelműen rögzített kötelezettségének tesz eleget. Az alkotmányos kötelezettségek teljesítésének megtagadása nem tartozik a képviselői függetlenség alkotmányos elvének hatálya alá.

A másik esetben az Országgyűlést nem egy formális eljárás végrehajtására, hanem érdemi törvényhozói döntésre kötelezik, a döntés tartalmát azonban nyitva hagyják. Ez történik, amikor az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapít meg, figyelmeztetve az Országgyűlést, hogy az alkotmány értelmében kötelessége megalkotni egy bizonyos törvényt. Ha az AB szükségesnek látja, rámutathat arra, hogy a megalkotandó törvénynek milyen alkotmányossági feltételeket kell majd kielégítenie. Azonban, először, előzetes instrukciói tájékoztató jellegűek; a törvény tartalmáról csak annak utólagos vizsgálata során hozhat kötelező erejű határozatot. Másodszor, az efféle instrukciók nem mehetnek túl a jogalkotás alkotmányossági korlátainak ismertetésén. Az AB nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy az alkotmány által egyaránt megengedett döntések közül melyiket kell a jogalkotónak meglépnie. A jogalkotásra kötelező népszavazás

viszont pontosan ezt tenné. Abban írta elő kötelezettséget a törvényhozók számára, amiben az alkotmány nem köti meg a kezüket, s ami ezért szabad mérlegelésük és választásuk körébe tartozik.

Alkotmányjogászok rá szoktak mutatni, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés a legtöbb esetben nem kidolgozott törvényszöveg; a kodifikálás munkáját általában még a népszavazás eredményes lebonyolítása után kell elvégezni. Ez kétségkívül valamelyes mozgásteret biztosít az Országgyűlésnek. De nem akkorát, hogy a képviselői függetlenség elve ne szenvedne csorbát. Mert ha a nép úgy dönt, hogy az államfőt közvetlenül a polgárok válasszák, attól még igen sokféle elnökválasztási törvény születhet ugyan, hiszen a kérdés semmit nem mond a választás jogi technikájáról, de valamennyi lehetséges törvénynek magában kell foglalnia, hogy az államfőt a választópolgárok közvetlenül választják. S ha a képviselők valamivel több mint egyharmadának szilárd meggyőződése, hogy a közvetlen elnökválasztásra való áttérés rontaná a magyar demokrácia minőségét, akkor az Országgyűlés csak úgy tehet eleget a választóktól kapott utasításnak, hogy ezek a képviselők megsértik alapvető alkotmányos kötelezettségüket, mely szerint „a köz érdekében” kell eljárniuk.⁴⁸

Összegezve: ha az 52/1997. (X. 14.) AB határozat nem szakít a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal – márpedig nem szakít vele, hanem továbbépíti –, akkor az Országgyűlés „végrehajtói szerepkörbe” kerüléséről csak korlátozott körben beszélhet: a népszavazás elrendelésének kötelezettsége kapcsán, a jogalkotást meghiúsító népszavazás tiszteletben tartásának kötelezettsége kapcsán, valamint annak kapcsán, hogy az Országgyűlést – a megalkotandó törvény tartalmát nyitva hagyva – jogalkotásra kötelezik.

Kétségtelen, maga a határozat nem állítja, hogy az Országgyűlés „végrehajtói szerepkörbe” kerüléséről tett megállapítását így – szűken – kell értelmezni. De az ellenkezőjét sem állítja. Annnyit állít, hogy ha a parlament elé két azonos tárgyú népszavazási kezdeményezés kerül, amelyek közül az egyiket 200.000 választópolgár indítványozza, a másikat a kormány vagy egy másik közzégi szerv, akkor az előbbit kell elrendelni. Hallgatólagosan feltételezi, hogy önmagában mindkettő belül van az alkotmányosság határain. Arról, hogy e határok hol húzódnak, nem mond semmit.⁴⁹

Végül valami a parlamentáris berendezkedés két további elvéről. Az egyiket a *többségi kormányzás elvének* nevezném. Ez is azzal függ össze, hogy a parlament rendszeren olyan ügyekről dönt, amelyek megosztják a képviselőket és a közvéleményt. Az ország a folyamatos viták közepette is kormányozható kell legyen, amit elsősorban az tesz lehetővé, hogy a kor-

mányzáshoz szükséges parlamenti döntéseket már az elgondolható legkisebb többség – a jelen lévő képviselők fele plusz egy fő – meghozhatja. De a parlamenti többségnek nemcsak a parlamenti kisebbséggel szemben van szüksége mozgásterre, hanem a választópolgárokkal szemben is. Mint megbízott felelősséggel tartozik megbízójának, az állampolgárok közösségének. Ám ez nem jelentheti, hogy mindig a pillanatnyi közvéleményt kell követnie, mert akkor egyáltalán nem tudna felelősen cselekedni.

Innen a népszavazás intézményének egy újabb alkotmányos korlátja: népszavazás által csak oly módon lehet kötelezni az Országgyűlést, amely nem teszi lehetetlenné, hogy a kormánytöbbség alkotmányos hatásköreit gyakorolva programot alkosson és azt megvalósítsa. Nem lehet arra kötelezni, hogy más költségvetést fogadjon el, mint amelyet saját belátása alapján vállalhatónak tart. Az sem mindegy, hogy egyetlen törvényjavaslat megállításhoz kezdeményeznek-e népszavazást vagy törvények egész sorának próbálják útját állni. Az előbbi esetben a népszavazás – ha nem érinti a kormányprogram identitását – kiigazító szerepet játszik. Korrigálja a kormány politikáját, megállít egy-egy törvényjavaslatot, amely nagyon széles körű társadalmi ellenállásba ütközik. Az utóbbi esetben nem valamilyen részlet korrekciójáról van szó. Minél több intézkedést húzna keresztül a választópolgárok közvetlen akarathívánítása, annál komolyabb a gyanú, hogy a népszavazás megvonná a parlamenti többségtől a kormányzásra kapott felhatalmazást.

A többségi elv a folyó kormányzás lehetőségét biztosítja. Némelyik országgyűlési döntés azonban messze túlmutat a folyó kormányzáson; ilyenek mindenekelőtt a politikai alapjogokról, a demokrácia szerveiről, így az Országgyűlés vagy az önkormányzatok működéséről, a bírói hatalomról és más garanciális intézményekről, valamint az erőszakszervezetről szóló törvények. Nem kívánatos, hogy a mindenkorai többség pillanatnyi érdekeihez hajlíthassa ezeket; ez ellen véd az alkotmány, amikor elfogadásukat minősített – kétharmados – többséghez köti. A minősített többség követelménye arra kényszeríti a kormánytöbbséget, hogy különleges súlyú ügyekben keresse a megegyezést a kisebbséggel, ezért ezt a *kisebbségi vétő elv*nek nevezem.⁵⁰

Egyszóval: népszavazás által csak oly módon lehet kötelezni az Országgyűlést, amely nem fosztja meg a parlamenti kisebbséget attól a jogától, hogy beleegyezése nélkül ne változtassanak a minősített többséghez kötött törvényeken. Alkotmányellenes a népszavazás, amelyet a parlamenti többség azzal a céllal kezdeményez, hogy a választópolgárok szavazataival verje át a kisebbség vétőjén egyik-másik törvényjavaslatát.

Tanulmányom elején azt kérdeztem, miben áll a „közvetlen hatalomgyakorlás” kivételes volta. Most már össze tudok foglalni egy – remélhetőleg – kellő alaposággal megindokolt választ e kérdésre.

A „közvetlen hatalomgyakorlás” mindenképpel előtt abban az értelemben kivételes, hogy nem önálló döntéshozatali procedúra. Alkotmányunk egyrészt nem ismer kitüntetett ügyköröket, amelyekben mindenképpel a népek kellene döntenie, másrészt nem ad módot arra, hogy népszavazás útján törvény szülessen. A népszavazás az Országgyűlés döntéshozatali folyamatába akaszkodva vesz részt a jogalkotásban. Alapesetben az Országgyűlés a választópolgárok közvetlen részvétele nélkül hoz törvényt. A népszavazás közbeiktatása eltérít a főszabálytól, mely szerint az Országgyűlés a választók megkérdezése nélkül dönt.

Másodszor, kivételes döntési eljárás a népszavazás abban az értelemben is, hogy elrendeléséről többnyire szabad belátás alapján határoz az Országgyűlés; erre pedig csak igen nyomós okok fennállása esetén szánja rá magát, hisz minden ilyen alkalommal a saját kezét köti meg. A mérlegelés jogát az alkotmány csak akkor vonja el a törvényhozóktól, ha az OVB által hitelesített kérdés népszavazásra bocsátását kelően sok választópolgár kezdeményezi.

Harmadszor, a főszabálytól eltérő eljárás mégis mindennapos lehetne, ha nagyon könnyű volna állampolgári kezdeményezéssel népszavazást kikényszeríteni. Ezt hivatottak kizárni a kezdeményezést nehezítő szabályok: a 200.000 fős küszöb és a négy hónapos aláírásgyűjtési határidő.

Negyedszer, alkotmányunk tovább szűkíti a népszavazás intézményének mozgásterét azzal, hogy tételesen felsorol tíz tárgykört, amelyben nem lehet népszavazást tartani.

Végül ötödször, a harmadik köztársaság alkotmányos berendezkedése két alapvető elv – a népszuverenitás és a képviseleti kormányzás – összehangolásán nyugszik, s ezek a tételes szabályokon túlmenően is korlátozzák a megengedett népszavazások körét. A népszuverenitás azt a követelményt támasztja a népszavazással szemben, hogy eredménye pozitív összefüggésben legyen a választók akaratával. A parlamentarizmus olyan feltételek tiszteletben tartását kívánja meg, mint a képviselői függetlenség, a többségi kormányzás és a kisebbségi vétő.⁵¹

A tanulmányomban kifejtett értelmezés nemcsak arról mond valamit, hogy mit jelent a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlási mód kivételes volta, hanem arról is, hogy „kivételes megvalósulása

esetén” milyen értelemben állhat az ügydöntő népszavazás eredménye a képviseleti hatalomgyakorlás fölött. Az ügydöntő népszavazás eredménye az Országgyűlésre nézve kötelező. Láttuk azonban: az Országgyűlés nem kötelezhető oly módon, hogy a kötelezettség előírása megsértse a képviselők döntéshozói függetlenségét. A jogalkotásra kötelező népszavazás sértené a képviselői függetlenség elvét, s ezért olvasatom szerint – s ez az olvasat a 2/1993. (I. 22.) és a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatot gondolja végig – az alkotmány nem engedi meg. A képviselői függetlenséggel csupán a jogalkotást megerősítő vagy meghiúsító népszavazás egyeztethető össze. Az ügydöntő népszavazás eredménye tehát oly módon áll a képviseleti hatalomgyakorlás fölött, hogy ha az alkotmánnyal összhangban kiírt népszavazáson az összes választó több mint fele, de legalább a választók egynegyede valamely törvény hatálybalépése *ellen* voksol, akkor az a törvény nem lép hatályba, hiába szavazta meg az Országgyűlés, ha pedig még nem szavaztak róla, akkor meghatározott ideig nem bocsátható szavazásra.

Visszatérve a bevezető szakaszban említett vitakérdésekre: mindebből az következik, hogy a 2004. decemberi népszavazás kérdései közül legalább az egyiket, a 2008. évi népszavazás kérdései közül pedig egyiket sem lett volna szabad a választók elé bocsátani. Az áttelepülés nélküli honosítás kezdeményezése – ha a népszavazás eredményes – jogalkotásra kötelezte volna az Országgyűlést. Ráadásul egy olyan törvény, amely a határainkon túl élő összes magyar alanyi jogává tenné, hogy – ha kéri – megkapja a magyar állampolgárságot, döntően módosítaná az alkotmány által minden hatalom forrásaként és végössletémenyeseként azonosított „nép” meghatározását, s ezért az alaptörvény burkolt módosításával járna, ami az AB állandó ítélezési gyakorlata szerint alkotmányellenes. Ha 2004-ben az AB folytatja a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat okfejtését, megállapíthatta volna, hogy az áttelepülés nélküli honosításról szóló népszavazás az alaptörvénybe ütközik.

A kórházi napidíjról, a vizitdíjról, valamint a felsőoktatási képzési hozzájárulásról szóló kérdések népszavazásra bocsátása egyszerre két alkotmányos követelményt is megsértett: egyrészt – a fiskális illúzió alapuló választói inkonzisztencia miatt – a népakarat elvét, másrészt – a mindenkor kormány költségvetés-alkotási előjoga miatt – a többségi kormányzás elvét. Az AB egyik megfontolással sem foglalkozott. Amikor fölvetette a kérdést, hogy a költségvetési tárgyú kérdések népszavazásra bocsátásának tilalma milyen típusú esetekre vonatkozik, egyáltalán nem foglalkozott azzal, hogy mi a költségvetés rendeltetése az állam működésében, s

hogy miért rendeli az alkotmány a költségvetés fölötti döntés előjogát a kormányhoz, illetve a parlamenti többséghez.⁵²

Ha elemzésem helytálló, akkor összegzésül megállapíthatjuk, hogy a népszavazás aknát nem az alkotmány telepítette közjogi rendszerünk alá. Az alaptörvény korrekt és következetes értelmezése útját állhatná az utóbbi években megindult népszavazási versenyfutásnak. A Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedése csak szűk sávban engedi meg a népszavazás beavatkozását a közjogi döntési folyamatokba. Elsősorban az AB feladata volna, hogy e sáv határait következetes értelmezéssel megtartsa.⁵³

Más kérdés, hogy kívánatos-e a népszavazási gyakorlatot ezen a sávon belül stabilizálni. Ezzel nem mindenki ért egyet. A bevezetőben szó volt róla, hogy a rendszerváltást megelőző években egyformán gondolkodtak a népszavazás lehetséges szerepéről azok, akik a közvetlen demokrácia maximumát tartották kívánatosnak, és azok, akik szkeptikusak voltak a közvetlen demokráciát illetően. Ez az összhang a képviseleti demokrácia viszonyai közt megbomlott. Némelyek erőteljesebb népszavazási jogosultságokat szeretnének, s a „közvetlen hatalomgyakorlás” javára rendeznék át az alkotmányos intézmények közti munkamegosztást.⁵⁴ Mások – ellenkezőleg – azt szeretnék, ha a népszavazás mozgásterére a jelenleginél jóval szűkebb lenne.⁵⁵

Az alkotmány módosításával bármelyik irányban el lehetne mozdulni – de nem biztos, hogy az elmozdulás a magyar demokrácia javára válna. Befelezésül erről szeretnék pár szót szólni.

A népszavazás mozgásterét úgy lehetne tágítani, ha nem a parlamenti döntéshozatalba avatkozva venne részt a jogalkotási folyamatban, hanem maga alkotna törvényt. Így nem kerülne konfliktusba a képviselői függetlenség elvével, ami nagyban tágítaná mozgási szabadságát.

A Magyar Köztársaság jelenleg – noha ismeri az állampolgári kezdeményezésre elrendelt népszavazás intézményét – parlamentáris berendezkedésű; a változtatás nyomán vegyes rendszerűvé válna. Az átalakulás két különböző minta szerint képzelhető el.

Az egyik a „kaliforniai”, amely az Egyesült Államok néhány – túlnyomórészt nyugati – államában honos. Itt az állampolgárok által kezdeményezett népszavazás igen egyszerűen alkot jogot: a választók elé bocsátandó kérdéshez összegyűjtik a megkívánt számú aláírást, majd sort kerítenek a szavazásra, amelynek eredménye közvetlenül alkotmányt módosíthat, s így megfellebbezhetetlen döntés (még az állam Legfelső Bíróságának alkotmányossági határozatait is felülírja).⁵⁶

Vessük egybe ezt az egyszerű procedúrát a parlamenti jogalkotással. Ez utóbbi soklépcsős, iteratív folyamat. Magyarországon tipikus esetben valamelyik minisztérium előkészít egy törvényjavaslatot, azt megküldi a többi érintett minisztériumnak, majd sor kerül tárcaközi vitájára, ezután megvitatja a kormány, s ha elfogadja, akkor benyújtja az Országgyűlésnek, ahol előbb az illetékes bizottságok döntenek arról, hogy alkalmas-e tárgyalásra, azután a plenáris ülés folytat róla vitát, méghozzá több olvasatban: előbb az általános koncepciójáról, majd a részleteiről. A vitába bekapcsolódik a nyilvánosság, felkért és önként jelentkező szakértők szólalnak meg, civil mozgalmak, jogvédő csoportok, érdekvédelmi szervezetek fejtik ki álláspontjukat. Eközben a tervezet alaposan módosulhat.

A népszavazásra szánt kérdés útja sokkal rövidebb. Benyújtják az Országos Választási Bizottságnak; az OVB csak azt vizsgálhatja, hogy az alkotmány megengedi-e a kérdés népszavazásra bocsátását, és ha ebből a szempontból minden rendben van, hitelesítik a kérdést, és innentől kezdve nincs változtatás.

Széles körben elterjedt hiedelem szerint a demokrácia ideális válfaja a közvetlen demokrácia, míg a képviseleti demokrácia csupán tökéletlen pótlék, amelyre ott van szükség, ahol a közvetlen demokrácia megvalósíthatatlan. Ez a vélekedés téves. A modern demokráciák nem jobb híján választják a képviseleti rendszert a – nagy és komplex társadalmakban működésképtelen – közvetlen demokrácia helyett. A népszavazás útján való jogalkotás, még abban a körben is, ahol működőképes, jóval kevésbé alkalmas tájékozott és megfontolt döntéshozatalra, mint a képviseleti. Ezért csak különleges helyzetekben és esetekben célszerű hozzá folyamodni. A parlamenti demokrácia egyebek közt azért méltó a támogatásra, mert lehetővé s egyben elkerülhetetlené teszi a döntésre bocsátott kérdések alapos – a közvetlen demokráciában elgondolhatónál alaposabb – megvitatását.⁵⁷

A népszavazásnak még elvben is csak azok a válfajai kívánatosak, amelyek nem iktatják ki – inkább továbbiakkal szaporítják – a törvényhozás parlamenti szűrőit. A „kaliforniaitól” eltérő, „svájci” modell ezt lehetővé teszi.⁵⁸ A végső döntés itt is a népszavazásé, de a törvényhozás részt vesz az előkészítés folyamatában: nyilvános vitát folytat az állampolgárok által kezdeményezett kérdéstről, sőt megteheti, hogy a saját ellenkérdésével együtt bocsátja azt népszavazásra. Ez a kombináció további óvintézkedéseket is lehetővé tesz: belefér például, hogy a parlament egy alkalommal megvétózza a döntést, amely így csak abban az esetben lép hatályba, ha egy második nép-

szavazás is megerősíti. Végül összefér vele, hogy a népszavazás elrendelését alkotmányossági feltételek teljesülésétől tegyék függővé. Először is megkövetelhető, hogy a népszavazás tartsa tiszteletben az alkotmány által elismert emberi jogokat, s ezek számonkérése az AB hatáskörébe utalható.⁵⁹ Ugyancsak az AB dönthet arról, hogy a népszavazás eleget tesz-e bizonyos eljárási korlátoknak. Bár a képviselői függetlenség elve – mint láttuk – többé nem korlátozná a népszavazást, hisz az nem szorulna rá, hogy eredményét a törvényhozás tegye jogszabállyá, a többségi kormányzás és a kisebbségi vétó elvével a népszavazási döntés konfliktusba kerülhet, s az ilyen döntés lehetőségét ki kell zárni, különben a képviseleti intézmények nem tudnák rendeltetésszerűen gyakorolni hatásköreiket.

Szemben a „kaliforniai” mintával, a „svájci” minta elvben követhető.⁶⁰ Egyáltalán nem biztos azonban, hogy a hazai demokratikus politika minőségének javulását hozná magával. Figyelembe véve az elmúlt tíz év egyre erősödő populistá tendenciáit, könnyen lehet, hogy inkább további romlást eredményezne. Ezért ha egyáltalán, valószínűleg nem most kellene megpróbálkozni vele. Bevezetése mindenképp mélyen belenyúlna alkotmányos rendszerünkbe, amiből az következik, hogy nemcsak az időpont megválasztása, hanem a szabályok kialakítása során is rendkívüli körültekintéssel kellene eljárni.

A népszavazás mozgásterének szűkítése könnyebben elgondolható. Semmiféle működési zavart nem okozna a parlamenti demokráciában, ha az állampolgári kezdeményezés alapján – kötelezően – elrendelendő népszavazás intézményét kiiktatnák az alkotmányból. A legtöbb modern demokrácia, országos szinten legalábbis, nem ismeri az állampolgári kezdeményezés alapján elrendelendő népszavazás intézményét. Alkotmányos berendezkedésünk nem lenne kevésbé demokratikus az Egyesült Államokénál vagy a Német Szövetségi Köztársaságénál, ha ezt a népszavazási formát kivennék belőle. Változatlanul kielégítené a népszuverenitás elvét. Ez azonban csak annyit jelent, hogy nincs elvi ok, amely a szűkítést kizárná. Nem foglalja magában, hogy volna elvi ok, amely mellette szól.

A magam részéről nem látok ilyen okot. A szűkítés hívei inkább gyakorlatias megfontolásokkal érvelnek: ha állampolgári kezdeményezéssel nem lehetne az Országgyűlést népszavazás elrendelésére kötelezni, nem állhatna elő olyan helyzet, mint 2004 decemberében, amikor a választók jogalkotás kikényszerítésére szánt népszavazáson vehettek részt, vagy 2008 márciusában, amikor a többségi kormányzás hatáskörébe tartozó kérdésekről szavazhattak.

Hogy ez mennyire nyomós érv az alkotmány módosítása mellett, attól függ, képes-e az AB következetes ítélkezéssel alkotmányos határok közt tartani a népszavazás gyakorlatát. Az elmúlt évek tapasztalatai nem biztatók. Ám az, hogy maga az AB milyen tanulságokat szűrt le ezekből, még csak ezután fog kiderülni.

De ha arra a belátásra jutnánk is, hogy a képvisleti kormányzat védelmére a népszavazás mozgásterének szűkítésénél nincs jobb megoldás, akkor is tisztában kell lennünk vele, hogy a dolognak ára volna. Egyrészt megfosztaná a demokratikus politikát attól a lehetőségtől, hogy a választók – az esetek egy jól körülhatárolt körében – megvétőzzák a parlamenti többség döntését és két választás között kifejezésre juttassák a kormánnyal szembeni elégedetlenségüket. Másrészt minden köztársaság legitimitásának szükséges feltétele, hogy legyen közösen vállalható eredettörténete. Messzire vezető, bonyolult kérdés, hogy a magyar rendszerváltás miért nem tudott ilyen széles körben elfogadott, mértékadó kiindulóponttá válni. A magyar demokratikus közgondolkodás önépítése azonban megkívánja, hogy legalább retrospektív megközelítésben azzá váljon. Övni és ápolni kell – nem szárlól szárla szétszaggatni – a szimbolikus folytonosságot a köztársaság kezdő pillanatával.

Nem minden alkotmánymódosítás jelentene szimbolikus szakítást, ám az állampolgári kezdeményezéssel kikényszeríthető népszavazás eltörlése ilyen változtatás volna. Ebben – akár most, akár hosszú távon – csak akkor érdemes gondolkodni, ha semmi esély nincs rá, hogy a népszavazás gyakorlata a parlamentáris köztársaság szabta határokon belül stabilizálódjon.

Végül még egy megfontolás. A szűkítés mellett érvelők a harmadik köztársaságot, az alkotmányosan korlátozott parlamentáris kormányzást féltik a népszavazásban rejlő feszítő erőtől. Ám tudniuk kell: ha a belátható jövőben sor kerül az alkotmány átírására, az nem a képvisleti kormányzat védelmét fogja szolgálni. Ezért kétszer is meg kell gondolniuk, hogy leteszik-e obulusukat az állampolgári kezdeményezésű népszavazás felszámolása mellett.

JEGYZETEK

1. 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.
2. 1989 és 2001 között éves átlagban 2,3 kérdésben indult népszavazási kezdeményezés; 2002-ben 18, 2003-ban 25, 2004-ben 9, 2005-ben 28, 2006-ban 48 kérdést nyújtottak be az OVB-hez hitelesítésre. Forrás: Országos Választási Iroda.

3. Lásd 32/2007. (VI. 6.) AB határozat (ABH 2007, 392.). Az AB és az OVB vitájáról lásd HALMAI Gábor: *Népszavazás és képvisleti demokrácia*, Jura 2008/2, 29–43.
4. Lásd M. LÁSZLÓ Ferenc: „Nem lehet egy kézzel tapsolni.” *Interjú Paczolay Péterrel, az Alkotmánybíróság elnökével*, Magyar Narancs 2009. január 22.
5. Elsősorban a 2/1993. (I. 22.) AB határozatról (ABH 1993, 33.), az 52/1997. (X. 14.) AB határozatról (ABH 1997, 331.), valamint a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatról (ABH 1999, 251.) van szó.
6. Lásd az MTI 2009. november 10-i közleményét.
7. Lásd KÖRÖSÉNYI András: *Alkotmányos-e a népszavazás?*, Népszabadság 2007. december 1. Ez az írás válasz volt *A népszavazási versenyfutás* című cikkemre, Népszabadság 2007. november 10. Viszontválaszomat lásd Kis János: *A népszavazás-vitáról*, Népszabadság 2007. december 15.
8. „A népszavazási törvény, amely az államhatalom egységének elvére épülő Alkotmány alapján készült, szükségképpen nincs összhangban az államhatalom megosztásának alkotmányos rendszerét tartalmazó hatályos Alkotmánnyal.”
9. Kis János: *Alkotmányos demokrácia*, Budapest, Indok, 2000.
10. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat (ABH 1999, 251.) leszögezi például, hogy az alkotmány módosítása az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik, s ezért csak megerősítő népszavazást lehet tartani róla. Ki fogom mutatni, hogy az érvelés – melynek alapjait a 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1993, 33.) fektette le – szükségképpen vonatkozik az „egyszerű” törvényhozásra is. Ezt a konzekvenciát az AB soha nem vont le, de álláspontjának az alapokig menő felülvizsgálata nélkül nem térhet ki előle.
11. Ellenpróba: tegyük fel, a kérdéses rendelkezés úgy szól, hogy „a népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök nem írja alá, ha a népszavazás eredményes volt, és a többség a törvény megerősítése ellen szavazott”. Ebben az esetben az eredménytelen népszavazás nem járna a törvény bukásával. Amikor az állampolgárok nem szavaznak kellő számban sem az igenlő, sem a nemleges válaszra, a döntés joga visszazáll az Országgyűlésre.
12. GYÖRFI Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere*, Budapest, Indok, 2001, 20, 21, 34–36.
13. Alkotmányunk 15. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét”. Ezt a 14/1995. (III. 13.) AB határozat (ABH 1995, 82.) úgy értelmezi, hogy államunk a különmű párok házasságának intézményét védelmezi, mivel „a házasság intézménye kultúránkban és jogunkban is hagyományosan férfi és nő életközössége”. Az AB által segítségül hívott tétel úgy szól tehát, hogy az alkotmány a házassá-

- ság és a család intézményével kapcsolatos hagyományt védelmezi. Én ezt tévedésnek tartom; szerintem a helyes segédtelet azt mondja ki, hogy az alkotmány a házasság és a család intézményéhez való diszkriminációmentes hozzáférést védelmezi. Ha a hagyomány utólag diszkriminatívnak bizonyul, akkor az alkotmány a változtatás pártján van. Lásd Kis János: *Az állam semlegessége*, Budapest, Atlantisz, 1997.
14. A szövegpozitivisták szemléletéhez lásd például Tóth J. Zoltán: *Dinamizmus, originalizmus, textualizmus, avagy az aktivista alapjogi bíráskodás és az arra adott neokonstrukcionista jogelméleti reakciók az Egyesült Államokban*, Jogtudományi Közlöny 2007/1, valamint Molnár András: *Pragmatizmus és legalizmus – Richard Posner és Antonin Scalia a bírói szerepről*, De Iurisprudentia et Iure Publico 2009/1.
 15. Bódi Máttyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia*, Miskolc, Prudentia Iuris, 2004, 509. és köv.
 16. Lásd Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1992.
 17. Ha a házasság és a család intézményéhez való hozzáférés joga emberi jog, s ha az azonos nemű párok megfosztása e jogtól diszkriminatív, akkor az alkotmány 15. §-a valójában mást ír elő, mint amit megfogalmazói vártak tőle.
 18. Tóth Gábor Attila: *Az eljárási alkotmányosság tartalma*, Fundamentum 2004/3, 5–33.
 19. Lásd Hans-Georg Gadamer: *Igazság és módszer*, ford. Bonyhai Gábor, Budapest, Osiris, 2003. *Alkotmányos demokrácia* című könyvemben Ronald Dworkin nyomán morális olvasatról beszéltem, nem jogosulatlanul, hisz az alkotmányban szövetszerűen benne foglalt, illetve az alkotmányszöveg háttérét alkotó absztrakt elvek nagyrészt morális természetűek. De a szövegpozitívizmussal szembeni ellenvetés általánosabb természetű. Amikor megállapítjuk, hogy az alkotmány szövege nem értelmezi önmagát, hogy csakis bizonyos tételek és fogalmak birtokában közelíthetünk hozzá a megértés esélyével, még semmit nem mondtunk arról, hogy *milyen* fogalmi apparátus teszi lehetővé az alkotmány nem önkényes, helyes olvasását. Ennek tisztázása a következő lépés, melynek során arról kell valamilyen általános elgondolást alkotnunk, hogy milyen természetű dokumentum az alkotmány. Erre a kérdésre feleli Dworkin, hogy az alkotmány elsősorban – bár nem kizárólag – morális dokumentum. A benne foglalt intézményektől nem csupán azt várjuk, hogy feleljenek meg bizonyos erkölcsi elveknek, illetve szolgálják bizonyos erkölcsi elvek megvalósulását, hanem egy bizonyos hatékonyságot is, hatékonyságuk vizsgálata során pedig erkölcsi szempontból nem releváns tényeket, valamint a tudomány által feltárható összefüggéseket is számításba kell venni. A hermeneutikai megközelítés minderről számot adhat. Lásd
- Ronald Dworkin: *The Moral Reading and the Majoritarian Premise in R. D.: Freedom's Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
 20. Lásd Ronald Dworkin: *Law's Empire*, Cambridge, Belknap, 1986.
 21. Arról, hogy az AB ítélezési gyakorlata során nem tartja magát a szövegpozitívizmus kánonjaihoz, hanem rendszeresen épít az alkotmányban foglalt absztrakt elvekre és a szövegben nem szereplő segédtételekre, lásd Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*, Budapest, Osiris, 2009, 56. és köv.
 22. Lásd Kis János: *Népszuverenitás*, Fundamentum 2006/2, 5–32.
 23. A népszuverenitás klasszikus felfogása magában foglalta ezt a tézist, lásd Edmund S. Moran: *Inventing the People*, New York – London, Norton, 1988.
 24. A szuverenitás korlátozhatóságáról lásd Herbert L. A. Hart: *A jog fogalma*, ford. Takács Péter, Budapest, Osiris, 1995.
 25. Az alapjogok népszuverenitást korlátozó szerepét kétféleképpen lehet elgondolni. Vagy úgy értelmezzük a kettő viszonyát, hogy az alapjogok külső limitként korlátozzák a nép szuverén hatalmát, mely így soha nem lehet teljes. Vagy úgy, hogy az alapjogok a népszuverenitás konstitutív feltételei közé tartoznak; ebben az értelmezésben a népszuverenitás teljessége magában foglalja az alapjogok tiszteletben tartását: ha az alapjogok csorbulnak, a népszuverenitás is sérelmet szenved. Mint a fentiekből kitűnik, én a második értelmezést tartom helyesnek.
 26. Lásd Jeremy Waldron: *Law and Disagreement*, Oxford – New York, Oxford University Press, 1999.
 27. Erre a vitára itt csak utalhatok. Érveim részletes kifejtését lásd János Kis: *Constitutional Precommitment Revisited*, Journal of Social Philosophy 2009, 570–594.
 28. Az alternatív megoldások összehasonlító tanulmányozásához lásd Markku Suksi: *Bringing in the People. A Comparison of the Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht, Kluwer, 1993.
 29. Az indokokról lásd Kis (27. vj.).
 30. A német szövetségi alaptörvény például a 20. § (2) bekezdésében így rendelkezik: „Minden állami autoritás a néptől ered. A nép választások és szavazás útján, valamint külön törvényhozó, végrehajtó és bírói szervek által gyakorolja.”
 31. Ismeri az állampolgári kezdeményezés alapján elrendelendő népszavazás intézményét például az olasz és – 2008. évi módosítása óta – a francia alkotmány.
 32. A népakarat fogalma alkotmányunkban mindjárt a népszuverenitásról szóló cikkely után, a 3. § (2) bekezdésében jelenik meg: „a pártok [...] részt vesznek a népakarat kialakításában.”
 33. Elnöki rendszerekben – ha ismerik az országos nép-

- szavazás intézményét – a parlament által elrendelt referendum mellett elgondolható az államfő által elrendelt plebiszcitum is, amely lehetővé teszi, hogy az államfő a parlamentet megkerülve közvetlenül a választókhoz forduljon. A Magyar Köztársaság alkotmánya nem ad ilyen hatalmat a köztársasági elnöknek, akit az Országgyűlés választ, s aki gyakorlatilag kívül áll a végrehajtó hatalmon.
34. Vö. 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és a népi kezdeményezésről (Nsztv.) 8. § (3)–(4) bekezdése.
35. Ez eddig két alkalommal sikerült: 1992-ben a Létminimum Alatt Élők Társaságának, amely 1992-ben az Országgyűlés önfelosztásának kikényszerítésére indított mozgalmat. 2009-ben pedig egy Seres Mária nevű magánszemélynek, aki 525.000 érvényes aláírást gyűjtött össze ahhoz a kérdéshez, hogy az országgyűlési képviselők csak számla ellenében kaphassanak költségtérítést. Figyelemre méltó, hogy mindkét indítvány a politikai elitel és a parlamentáris rendszerrel szembeni proteszthangulatot szolgáltatta meg.
36. Nsztv. (rég.) 28. § (1) bekezdés.
37. „...egyszerű logikai értelmezéssel nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy ha az alkotmányozó kifejezetten tiltja e rendelkezések népszavazásra bocsátását, akkor meg kívánta engedni referendum tartását minden egyéb alkotmányos passzust illetően.” HALMAI GÁBOR: *Népszavazás és képviselői demokrácia*, Élet és Irodalom 2007. április 6.
38. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 748. és köv. Hasonló módon foglal állást HALMAI (37. vj.) is.
39. L. KENNETH O. MAY: *A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision*, *Econometrica* 1952, 680–684, valamint DOUGLAS W. RAE – ERIC SCHICKLER: *Majority Rule in Perspectives on Public Choice*, ed. DENNIS C. MUELLER, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
40. Lásd 32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287.; 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.
41. 1/2009. (I. 9.) AB határozat, ABK 2009. január, 3.
42. Az állam természetesen nemcsak az adóemelés eszközéhez folyamodhat: megteheti, hogy más szolgáltatásoktól vonja el a szükséges összeget vagy hitelt vesz föl. Ezek a lehetőségek azonban csak a figyelembe vendő alternatívák számát növelik, az érvelés kimene telén nem változtatnak. Ezért az egyszerűség kedvéért abból indulok ki, hogy három lehetőség közül kell választani: marad a kórházi napidíj; az állam adót emel és pótolja a kieső napidíjat; az állam nem segít és a kórházi szolgáltatások romlanak.
43. Lásd DENNIS C. MUELLER: *Public Choice III.*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 221. és köv.,
- valamint CSONTOS László: *Fiskális illúziók, döntésmélet és az állambáztartási rendszer reformja*, Közgazdasági Szemle 1995, 1118–1135.
44. A politikatudomány régóta ismeri az inkonzisztens választási hajlandóságok és az eredmény manipulálhatósága közti összefüggést. Lásd ANTHONY DOWNS: *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, valamint WILLIAM H. RIKER: *Liberalism Against Populism*, Prospect Heights, Waveland Press, 1982.
45. Remélem, a fentiekből világosan kitűnik, hogy nem általában a népszavazás intézménye ellen érvelek, hanem bizonyos típusú kérdések népszavazásra bocsátása ellen, és érvelésem nem azon a vélekedésen alapul, mely szerint a választók általában nem tudnak eleget nagy bonyolultságú kérdések eldöntéséhez, hanem azon, hogy a fiskális illúzió az igen/nem alakra redukált kérdésekkel kapcsolatos választói akaratot meghatározatlanná – mert inkonzisztenssé – teheti.
46. Fölvethető a kérdés, hogy a manipulálhatóság kizárólag a fiskális illúzió és a hasonló torzításokon nyugvó preferenciainkonzisztenciák tényéhez kötődik-e. A 2008. márciusi népszavazáshoz vezető folyamat egy pontján a kezdeményezés manipulatív voltát bizonyítandó Kálmán László nyelvész az eredetiekkel azonos tárgyú, de másképp megfogalmazott kérdéseket nyújtott be az OVB-hez hitelesítésre. A Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet ezután megvizsgálta a választók szavazási hajlandóságait mind az eredeti, mind a módosított kérdésekkel kapcsolatban, s azt találta, hogy a többség az eredeti kérdésekre és Kálmán László ellenkérdéseire egyaránt igennel válaszolt volna, noha a válaszok ellentmondtak egymásnak. Ez arra vall, hogy a többség a kérdés tartalmától függetlenül előnyben részesíti az igen választ a nem válasszal szemben, és ezért az inkonzisztencia fiskális illúzió vagy más speciális ok nélkül is előáll. Lásd *Külencigenes népszavazás?*, 2007. szeptember 6., <http://www.median.hu/object.0b88a647-8122-4884-b99c-53cd31c14402.ivy>. Mivel az ellenkérdések kiszárvartva lekerültek a napirendről, nem volt mód mérni a szavazói hajlandóságok időbeli változását. Karácsony Gergely, a Medián tudományos igazgatója egy rádióbeszélgetésben mindenesetre annak föltevésének adott hangot, hogy ha lett volna idő a kérdések nyilvános vitájára, a választók előbb-utóbb tisztába jöttek volna a két kérdéssor közötti konfliktussal és átrendezték volna szavazási preferenciájukat. Ez az, ami a fiskális illúzió nyugvó inkonzisztencia esetében nem történik meg, amíg az eldöntendő kérdést igen/nem formára redukálva vitatják.
47. Következésképpen alkotmányellenes a népszavazási törvény következő fordulata: az eredményes ügdyöntő népszavazással hozott döntés „törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától számított három évig kötelező. Az Or-

- szágyűlés köteles a népszavazás döntésének haldéktalanul eleget tenni” [Nsztv. 8. § (1) bekezdés].
48. A jogalkotásra kötelező népszavazás ráadásul a jogbiztonság alkotmányos követelményét is megsértené. Tegyük fel, hogy 190 képviselő kész a népszavazási döntéssel összhangban szavazni, 196 pedig ellene szavazna. Ahhoz, hogy a döntésből törvény legyen, arra volna szükség, hogy négy képviselő a meggyőződése ellen szavazzon. A parlament testületi kötelezettségéből tehát az következne, hogy négy képviselő köteles félretenni a meggyőződését. De melyik az a négy képviselő? Erről semmit nem tudunk. A 196 képviselő bármelyike azt mondhatná: „Személy szerint rám semmiféle szavazási kötelezettség nem hárul.” A következő helyzet állna elő: A népszavazást állampolgári kezdeményezésre írják ki, tehát ügydöntőnek kell lennie. Mégsem dönti el az ügyet, mert a képviselőket nem köti. A választók joggal mondják: hozza meg a törvényt a parlament, hisz erre köteleztük. De a képviselők bármelyike is joggal mondja: nem szavazok a törvényre, engem a népszavazás nem kötelez erre. Alkotmányos zűrzavar keletkezik.
49. A határozat előadó bírāja, Sólyom László ezt másépp gondolja. „Az elvi kérdést, hogy mikor van előnye a népszavazásnak a népképviseléssel szemben, és mikor nincs, az Alkotmánybíróság 1997-ben nagyon pontosan tisztázta”, nyilatkozta 2007. december 4-én az Index internetes hírportálnak. Véleményem szerint azonban az 52/1997. (X. 14.) AB határozat (ABH 1997, 331.) nem azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a „közvetett hatalomgyakorlás” elsőbbsége milyen feltételek közt engedi meg a „közvetlen hatalomgyakorlást”, hanem kizárólag a 200.000 állampolgár által, illetve az országgyűlési képviselők egy része által kezdeményezett népszavazás erőssorrendjével.
50. Nem minden demokratikus alkotmány köti minősített többséghez a törvények egy részének elfogadását. Ám a minősített többséget nem ismerő alkotmányok általában kétkamarás parlamentet feltételeznek, ahol a felsőház tölti be azt a jogalkotást lassító, egyezkedésre kényszerítő szerepet, amelyet a mi egykamarás törvényhozásunkban a minősített többség.
51. Azt remélem, sikerült megmutatnom, hogy e három kívánalom valamelyikét megsértő népszavazási kezdeményezés nem fér össze alkotmányunkkal; érvelésem azonban nem foglalja magában, hogy a parlamenti demokrácia elve *csak* e három korbát állítaná a népszavazás intézménye elé.
52. Ugyanakkor az itt adott értelmezés szerint alkotmányos volt a Munkáspárt 1996. évi kezdeményezése a NATO-csatlakozás tárgyában tartandó népszavazásról, amelyet az országgyűlési pártok – az AB csöndes asszisztenciája mellett – meghiúsítottak, és ugyancsak alkotmányos volt az MDF és a Fidesz által 1997-ben indított kezdeményezés a föld adásvételének liberalizálása elleni népszavazásról, amelytől a két ellenzéki párt elállt, miután a kormány visszavonta törvényjavaslatát. Ami e kezdeményezések politikai tartalmát illeti, azzal ugyanúgy nem értettem egyet, mint a 2004. évi és a 2008. évi népszavazás céljával, elgáncsolásuk ellen azonban nyilvánosan szót emeltem. Lásd Kis János: *Javaslat újragondolásra*, Magyar Narancs 1997. október 23.
53. Ez a megállapítás arra és csakis arra vonatkozik, hogy helyes volt-e a három népszavazási kérdést átengedni. Nem következik belőle, hogy az 1998. március 8-i népszavazás eredménye ne volna kötelező erejű. S természetesen az sem következik, hogy az itt előadott alkotmányossági érvek felülírnák a kormány politikai vereségét.
54. Lásd TAMÁS Gáspár Miklós: *Válasz helyett Kis Jánosnak*, Élet és Irodalom 2001. február 2., újabban pedig SCHIFFER András: *Lebet más a demokrácia!*, Élet és Irodalom 2009. február 20.
55. Lásd BAUER Tamás: *A fenyegető népszavazás* in *Mi fenyegeti a köztársaságot?*, Budapest, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2009. Paczolay Péter is több alkalommal fölvetette a megszorító célzatú alkotmánymódosítás igényét; lásd interjút a 168 óra és a Heti Válasz 2008. július 3-i, valamint a HVG 2008. július 5-i számában.
56. Lásd a kaliforniai Legfelső Bíróság döntését a *Strauss et al. v. Horton* ügyben: <http://www.courtinfo.ca.gov/opinions/documents/S168047.PDF>. A bíróság, amely korábban kimondta, hogy az állam köteles biztosítani az azonos nemű pároknak a hozzáférést a házasság intézményéhez, most úgy foglalt állást, hogy nincs hatásköre a népszavazáson született döntés megsemmisítésére.
57. Amy GUTMANN – Dennis F. THOMPSON: *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press, 2004, 60.
58. Kris W. KOBACH: *The Referendum: Direct Democracy In Switzerland*, Aldershot, Dartmouth, 1993. Hanspeter KRIESI: *Közvetlen demokrácia. Svájc esete* in: *A népkarant dilemmái*, szerk. ENYEDI Zsolt, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja – Századvég, 2009.
59. Ahogyan a 15/2003. (IV. 18.) AB határozat (ABH 2003, 208.) megállapította, „a kifogás és az OVB határozat keretein belül adott ügyben [az Alkotmánybíróság] megvizsgálhatja a kérdést abból a szempontból is, hogy az annak alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvaló módon nem kötelezi-e a jogalkotót alapjog lényeges tartalmát sértő törvény megalkotására”.
60. Kis János: *A nép és alkotmánya II.*, Magyar Hírlap 1999. május 11.