
A NÉPSZAVAZÁS INTÉZMÉNYE AZ ILLIBERÁLIS MAGYARORSZÁGON

László Róbert

2016. június

Political Capital és Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest



TARTALOM

Rövidítések.....	3
Vezetői összefoglaló.....	4
Az illiberális kontextus.....	5
Az Alaptörvény és az új Nsztv. változtatásai	7
Ami változatlan maradt.....	7
Ügydöntő népszavazáshoz 200 ezer aláírás	7
Ami beszűkíti a mozgásteret.....	7
Az érvényesség és eredményesség.....	7
A kezdeményezők köre	10
A kizárt tárgykörök.....	10
Ami eltűnt – néhány közvetlen demokratikus eszköz.....	12
A korábbi anomáliák kezelése	13
A „komolytalan” népszavazási kezdeményezések kiszűrése	13
Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése.....	13
Változások a jogorvoslat vonatkozásában	14
Ami mindig hiányzott, és még mindig – a kampány szabályozása	15
A népszavazás új jogszabályi környezetének gyakorlati tesztje – a vasárnapi boltzár ügye	16
A párhuzamossági moratórium	16
Blokkolás kamukérdésekkel és fizikai erődemonstrációval.....	17
Az ügy politikai relevanciája és tágabb összefüggése.....	22
A kamupártok szerepe.....	23
A kormány kvótaügyi népszavazási kezdeményezése	24
Az Nsztv. módosítása	27
A probléma tudomásul nem vételének időszaka	27
A módosítás megvalósulása.....	28
A TASZ és az EKINT kritikája.....	29
A TASZ alternatív javaslata	31

RÖVIDÍTÉSEK

- AB: Alkotmánybíróság
- DK: Demokratikus Koalíció
- Együtt: Együtt – A Korszakváltók Pártja
- EKINT: Eötvös Károly Intézet
- EU: Európai Unió
- Fidesz: Fidesz – Magyar Polgári Szövetség
- Jobbik: Jobbik Magyarországért Mozgalom
- KDNP: Keresztrénydemokrata Néppárt
- LMP: Lehet Más A Politika
- MLP: Magyar Liberális Párt
- MSZP: Magyar Szocialista Párt
- NATO: Észak-atlanti Szerződés Szervezete
- Nsztv.: 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
- NVB: Nemzeti Választási Bizottság
- NVI: Nemzeti Választási Iroda
- OVB: Országos Választási Bizottság
- OVI: Országos Választási Iroda
- PM: Párbeszéd Magyarországért
- PC: Political Capital
- SZDSZ: Szabad Demokraták Szövetsége
- TASZ: Társaság a Szabadságjogokért
- Ve.: 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

- A populista vagy inkább az illiberális rendszereken belül, a jogállami intézmények elfoglalása után, a népszavazások és más közvetlen demokratikus eszközök (pl. polgári engedetlenség, tiltakozások, sztrájk), mint a hatalommal szembeni érdekérvényesítés egyre szűkülő útjai válnak még fontosabbá. 2010 óta a magyar kormány mégis sikeresen akadályozta meg, hogy akarata ellenére országos népszavazásra kerüljön sor. Sőt, a kvótaellenes népszavazással az illiberális politika egyik legnagyobb veszélye is megvalósulni látszik: a hatalom a (képviseleti- mellett a) közvetlen demokratikus eszközök kiüresítésével reagál.
- Ennek előzménye volt a népszavazás jogszabályi környezetének átalakítása oly módon, hogy mind a népszavazás kezdeményezése, mind annak sikerre vitele a korábbiaknál jóval nehezebb legyen. Az elvi lehetőség továbbra is adott ehhez, sőt, a kormány politikájának ellensúlyozásához a népszavazás lehet még mindig a legerősebb parlamenten kívüli eszköz, a hozzáférést azonban erősen beszűkítették. A tanulmányból kiderül, hogy a külön-külön talán nem különösebben jelentősnek tűnő módosítások együttesen mégiscsak rendszerszintű mozgástérszűkítéssé állnak össze. A maga eszközeivel ezt segítette a kormányzati hatalomtól formálisan független intézményrendszer is.
- Nem volt jellemző ugyanez az éberség a kormány népszavazási kezdeményezését illetően. Bár a migránskvóta-ellenes kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, és az sem világos, hogy milyen törvényalkotási kötelezettséget róna az Országgyűlésre egy érvényes és eredményes népszavazás, mind az NVB, mind a Kúria népszavazásra alkalmasnak ítélte azt.
- A lényegében következmények nélkül maradt kopaszbotrány ebben a folyamatban, illetve a 2010 után kialakuló új rendszerben is súlyos határátlépést jelentett. 2016. február 23-án a jogszabályok már kevésnek bizonyultak egy ellenzéki népszavazási kezdeményezés megakadályozásához; ezen a napon az ököljog győzedelmeskedett. A nyilvánvaló bizonyítékok hatására az NVB ha nem is, a Kúria képes volt némi korrekcióra – de ennek már jóval kisebb volt a tétje, mivel a kormányzat ekkor már a B-terv beindításán, a vasárnapi boltzár feloldásának előkészítésén, egyszersmind az ellenzéki népszavazás sikeres megakadályozásán dolgozott.
- A botrány folyamánként a kormányzat a népszavazási törvény módosítására kényszerült. Az azonos tárgykörű népszavazási kérdések úgynevezett párhuzamosági moratóriumának feloldásával bizonyosan sikerült elérni, hogy az NVI aulájában ne fordulhassanak elő többet a 2016. februárhoz hasonló jelenetek. A változtatás megítélése azonban vegyes. A párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége akár üdítően is hathat a népszavazási kezdeményezésekre, sokan mégis attól tartanak, hogy csak a visszaélések eszköztára nő ezzel.
- A népszavazási kampány és kampányfinanszírozás teljes szabályozatlansága továbbra is az a tényező, amely aránytalanul nagy előnyt biztosít a mindenkori kormány számára. Nem véletlen, hogy a tessék-lássék törvénymódosítás elkerülte ezt a témát.

AZ ILLIBERÁLIS KONTEXTUS

Az elmúlt évek – önmagában is rendkívül összetett – válságsorozata (globális gazdasági válság, elhúzódó háborús konfliktusok, migrációs válság stb.) világszerte egyértelmű kihívás a liberális demokráciák számára. A politológiában lassan gyakorlattá válik, hogy a mai értelemben vett nyugati típusú demokratikus politikai intézményrendszer általános válsága és a mainstream politikai szereplők hanyatlása szempontjából vizsgálunk egy-egy választást. Valószínű persze, hogy a mainstream politikai erők és intézmények hanyatlásának feltételezése valamelyest eltúlzott, de hogy jelentős kihívások érik a liberális demokráciát, az kétségtelen.

Rendszerszintű jelentősége van ugyanis annak, hogy a kisebbségek és a kisebbségi vélemény védelme, az emberi jogok feltétlen elismerése például a migrációs nyomás vagy a terrorizmus kockázatai miatt konfliktusba kerül a politikailag – nemzeti, etnikai vagy kulturális alapon – konstruált többség akarásával. A cselekvőképesség nevében így a demokratikus közakaratra és egyfajta „kivételes állapotra” hivatkozva tehetők másodlagossá az emberi jogok, illetve azok a procedurális normák, amelyek a liberális demokráciák alapjainak tekinthetők. A populistának nevezett politikai szereplők egyre sikeresebben élnek ezzel az érveléssel, és a második világháború után sokáig közmegegyezésesnek számító politikai normák látszanak ledönthetőnek.

Mindez persze nem előzmények nélküli, a politikai intézményekbe vetett bizalom az 1970-es évek második fele óta csökken. Erre sokféle válasz és válaszkísélet fogalmazódott meg már a technokrata kormányok színrelépésétől és az állam visszaszorításától¹, a populizmus térnyeréséig és erős vezető iránti erős igény megfogalmazásáig.

Ma nem pusztán arról van szó, hogy a közvetlen demokratikus eszközök, így a népszavazás ellentétbe kerülnek a közvetett formákkal, mint például a parlamenttel, hanem a demokratikus intézményrendszer egésze kerül veszélybe. Teret nyer az a gondolkodás, hogy minden elutasítandó, ami politikai, és ezzel óhatatlanul azok kezébe kerül a hatalom, akik önkényuralomra, a demokratikus kontroll teljes eltörlésére törnek.

Ebben a térben értékelődik fel többek között a népszavazás intézménye is. A populista vagy inkább az illiberális rendszereken belül a jogállami intézmények elfoglalása után a népszavazások és más közvetlen demokratikus eszközök (pl. polgári engedetlenség, tiltakozások, sztrájk), mint a hatalommal szembeni érdekérvényesítés egyre szűkülő útjai válnak még fontosabbá. 2010 óta a magyar kormány ezzel együtt is sikeresen akadályozta meg, hogy akarata ellenére országos népszavazásra kerüljön sor.

¹ Frank Furedi: Institutions and Ideology, Aspen Review, 1/2016. <http://www.aspeninstitute.cz/en/article/1-2016-institutions-and-ideology/>

Az illiberális politika legnagyobb veszélye nem az, hogy – megnyitva az utat a nép részvétele előtt – a képviseleti demokráciát lehetetlenítene el, hanem éppen az, hogy például „álnépszavazások” kezdeményezésével a népre hivatkozva elfordítja az állampolgárokat a politikától és a valódi részvételtől. A (képviseleti- mellett a) közvetlen demokratikus eszközök kiüresítésével reagál az illiberális politika arra, ha számára kényelmetlen népszavazási kezdeményezéssel kell szembenéznie.

2016-ban a hatalom mégis a népszavazás jogszabályi környezetének módosítására kényszerült; megoszlanak a vélemények arról, hogy az új helyzet korrekciónak, avagy súlyosbításnak tekinthető-e. Az idáig vezető utat a hatalom birtokosainak szemszögéből tekintjük át.

AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ ÚJ NSZTV. VÁLTOZTATÁSAI

Ami változatlan maradt

Ügydöntő népszavazáshoz 200 ezer aláírás

Változatlanul 200 ezer magyar állampolgár aláírásával keresztülvihető, hogy Magyarországon ügydöntő népszavazást lehessen tartani. A Fidesz ennek az értéknek a szinten tartásával tanúsított némi önmérsékletet, vélhetően nem függetlenül attól a tényről, hogy 1990 óta² nem volt rajta kívül olyan párt, amelyik ellenzékéből képes lett volna bármilyen ügyet népszavazásig eljuttatni, a szükséges számú aláírás összegyűjtésével.

Az elvi lehetőség tehát továbbra is adott ahhoz, hogy népszavazás útján az Országgyűlésnek törvényalkotási kötelezettsége keletkezzen; a kormány politikájának ellensúlyozásához továbbra is a népszavazás a legerősebb parlamenten kívüli eszköz. A hozzáférést azonban, más eszközökkel, erősen beszűkítették.

Ami beszűkíti a mozgásteret

Az érvényesség és eredményesség

A legjelentősebb változás, hogy az Alaptörvény visszaállította az 1997 előtti állapotot, amikor egy népszavazás csak akkor lehetett érvényes, ha az arra jogosultak több mint fele részt vett a népszavazáson.³ (Az eredményesség érvényes népszavazás esetén szinte automatizmus; csak akkor lehetne eredménytelen egy érvényes voksolás, ha a két lehetséges válasz között 50-50%-ban oszlanak meg a szavazatok, aminek esélye elhanyagolható).

1997-ben az akkor kétharmados többséggel rendelkező MSZP-SZDSZ-koalíció a NATO-csatlakozási népszavazás előtt változtatta meg a szabályozást. Érvénytelen népszavazástól tartottak; ezt elkerülendő az érvényesség és eredményesség feltételül azt szabták, hogy egy irányba mutasson az összes választópolgár legalább egynegyedének szavazata.

² Az 1990. július 29-ei népszavazást Király Zoltán független országgyűlési képviselő kezdeményezte; a kérdés így szólt: „Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg?”. Kezdeményezését az MSZP karolta fel, 173 ezer aláírást adtak le, amelyek közül az Országos Választási Bizottság mintegy 160 ezret hitelesnek fogadott el. Az Országgyűlés július 8-án döntött a népszavazás kiírásáról, amelyet 21 nappal később meg is tartottak. A rövid kampányidőszak, a nyári időpont, a pártok megosztottsága és a majd fél évszázadnyi kihagyás utáni szavazási dömpingből következő állampolgári érdektelenség okán a népszavazás alig 14%-os részvétel mellett érvénytelennek bizonyult. Ez után 2004-ben és 2008-ban került sor ellenzékben lévő párt kezdeményezésére országos népszavazásra.

³ Ide kapcsolódik, hogy mivel időközben a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok is választójogosultságot szereztek, az 50%-os érvényességi küszöb bázisába a levélben szavazók névjegyzékére feliratkozott külföldi magyar állampolgárok is beletartoznak. A korábbiakhoz képest ez további mozgósítási terhet jelent, hiszen abban az esetben is, ha úgy döntenének, hogy nem kívánnak részt venni az adott országos népszavazásban, az összes választó számát gyarapítják; a magyarországi lakcímmel rendelkezők körében tehát az 50%-ot akár több százezerrel is meghaladó részvétel lehet szükséges egy érvényes népszavazáshoz. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy egyelőre nem megoldott az esetlegesen elhunyt külföldi magyar állampolgárok nyilvántartása, így a jelenleg tíz évre érvényes regisztráció miatt könnyen előfordulhat, hogy kritikus mennyiségű kiküldött levélcsomag kerül illetéktelen kezekbe, benne a szavazólappal.

A csatlakozás akkor bizonyosan kisebbségben lévő ellenzőitől így sikerült elvenni egyetlen fegyverüket: ha még szükség lett volna 50%-os részvételre, távolmaradásukkal érvénytelené teheték volna a népszavazást. Így viszont lényegtelenné vált, hogy „nem”-mel voksolnak vagy otthon maradnak, egyedül az számított, hogy megsz-e a szükséges számú „igen” szavazat.

Végül 49,24%-os részvétel mellett az „igen”-ek 85,33%-ot szereztek. A népszavazás így érvényes és eredményes lett, a korábbi (és a ma már újra hatályos) szabályozás mellett azonban nem lett volna az. Kérdés persze, hogyan hatott volna a pártok stratégiájára és a választói magatartásra, ha nem az akkor új szabályozási környezetben bonyolították volna le a választást, a vázolt okokból azonban vélelmezhetjük, hogy még ennél is alacsonyabb lett volna a részvétel.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásra vonatkozó 2003-as népszavazás még kevesebb választót mozgató meg, de még így is érvényes és eredményes lett: a választók 45,62%-a ment el az urnáig, 83,76%-uk szavazott „igen”-nel.

A 2004-es népszavazás két kérdésének egyike sem vonzott viszont már elegendő embert, így a könnyített feltételek mellett sem bizonyult érvényesnek a népszavazás. A 37,49%-os részvétel mellett kevés hiányzott hozzá, hogy a kórház-privatizáció elutasítására vonatkozó kérdés érvényes legyen, az „igen”-ek 65,01%-os aránya azonban 1 922 680 főt fedett le, ami az összes választópolgárnak nem érte el az egynegyedét, csak a 23,89%-át. A kedvezményes honosításra vonatkozó kérdés pedig az 1989-es négyigenes szavazás óta a legszorosabb eredményt hozta: 1 521 271-an (az összes választó 18,9%-a) támogatták, míg 1 428 578-an (az összes választó 17,75%-a) elutasították.

A 2008-as háromdíjas népszavazás 1989 óta az első volt, amely 50%-ot meghaladó (50,51%-os) részvételt produkált, és mind a három kérdésben elsöprőnek bizonyult az „igen”-ek győzelme. Egyáltalán nem biztos azonban, hogy a ma hatályos szabályozás mellett is érvényes lett volna ugyanez a voksolás. A NATO-referendum során bemutatott logika okán az ellenzőknek ugyanis ma már meglenne a lehetősége arra, hogy távolmaradásukkal az érvénytelen sávban tartsák a népszavazást, és vélhetően az akkori kormánypártok is erre biztatták volna támogatóikat. Az akkor hatályos szabályozás szerint azonban statisztának bizonyultak a Fidesz kezdeményezésének ellenzői, mivel nyilvánvaló volt, hogy a döntő többség el fogja utasítani a három díjat.

Alig tíz évvel a szabály 1997-es megváltoztatása után tehát az MSZP-SZDSZ saját csapdjába esett. Nincs rá garancia, hogy nem történik valami hasonló a Fidesszel is.

Azzal együtt is, hogy az érvényességi küszöböt a Fidesz nyilvánvaló politikai érdekből emelte fel, a többségi elv visszaállítása – önmagában – nem okoz demokráciadeficitet.

Országos népszavazási eredmények Magyarországon 1989-2008 (Forrás: Nemzeti Választási Iroda)

Dátum, téma	Kérdés	Választó-jogosultak száma	Megjelen-tek száma	Részvételi arány	Szavazatok	Eredményesség
1989. november 26. Négyigenes népszavazás	Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?	7 799 059	4 526 602	58,04%	I: 2 145 023 (50,07%) N: 2 138 619 (49,93%)	Igen
	Kivonuljanak-e a pártszervek a munkahelyekről?				I: 4 088 383 (95,15%) N: 208 474 (4,85%)	Igen
	Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában, vagy kezelésében lévő vagyonról?				I: 4 101 413 (95,37%) N: 198 987 (4,63%)	Igen
	Felozlassák-e a Munkásőrséget?				I: 4 054 977 (94,93%) N: 216 551 (5,07%)	Igen
1990. július 29. Közvetlen köztársaságielnök-választás	Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlenül válasszák meg?	7 820 161	1 093 612	13,98%	I: 926 823 (85,90%) N: 152 076 (14,10%)	Nem
1997. november 16. NATO-csatlakozás	Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?	8 059 039	3 968 668	49,24%	I: 3 344 131 (85,33%) N: 574 983 (14,67%)	Igen
2003. április 12. EU-csatlakozás	Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?	8 042 272	3 669 252	45,62%	I: 3 056 027 (83,76%) N: 592 690 (16,24%)	Igen
2004. december 5. Kettős állampolgárság, kórház-privatizáció	Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással - kérelmére - magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti "Magyar igazolvánnyal" vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?	8 048 739	3 017 739	37,49%	I: 1 521 271 (51,57%) N: 1 428 578 (48,43%)	Nem
	Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?				I: 1 922 680 (65,01%) N: 1 034 640 (34,99%)	Nem
2008. március 9. Vizitdíj, kórháziapidíj, tandíj	Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen vizitdíjat fizetni?	8 040 125	4 061 015	50,51%	I: 3 321 313 (82,42%) N: 708 283 (17,58%)	Igen
	Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórháziapidíjat fizetni?				I: 3 385 981 (84,08%) N: 640 936 (15,92%)	Igen
	Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?				I: 3 309 616 (82,22%) N: 715 642 (17,78%)	Igen

A kezdeményezők köre

A köztársasági elnök, a kormány vagy 100 ezer választópolgár korábban is, és ma is élhet „opcionális” népszavazási kezdeményezéssel, ami azt jelenti, hogy az Országgyűlés (praktikusan: a mindenkori kormánytöbbség) dönt arról, elrendeli-e az adott népszavazást. Az Alaptörvény felsorolásából ugyanakkor eltűnt az Alkotmányban még szereplő „*az országgyűlési képviselők egyharmada*” fordulat (28/C. § [4]). Ennek a lehetőségnek alig volt gyakorlati jelentősége, mivel hiába is kezdeményezett volna a képviselők egyharmada akármilyen népszavazást, a határozat meghozatalához többségi szavazásra volt (és van) szükség. Az Alkotmány tehát hiába tette lehetővé, valójában szinte esélytelen volt az, hogy a mindenkori kormány akaratával szemben a képviselők egyharmada keresztülvigen egy népszavazási kezdeményezést.

Mégsem elképzelhetetlen az a helyzet, amikor ez mégis megtörténhet: kisebbségi kormányzás idején. Ilyen helyzetben könnyen lehet olyan ügyet találni, amely az egyébként megosztott ellenzékot felsorakoztatja a kormányoldallal szemben, és mindannyian látnak lehetőséget egy népszavazásban. Ha tehát egy speciális helyzetre vonatkozóan is, de 2010 után ezzel a korlátozással is szűkítették az ellenzék mozgásterét.

A kizárt tárgykörök

Azzal kapcsolatban, hogy mi mindenről nem lehet népszavazást tartani, kevés, de nem lényegtelen szigorítást eszközölt a jogalkotó. Aláhúzással, illetve áthúzással jelöltük az Alaptörvény módosításait az Alkotmányhoz képest:

„(8. cikk, [3]) Nem lehet országos népszavazást tartani

- az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
- ~~az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,~~
- a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;
- az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;
- ~~hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,~~
- az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (~~átalakítási,~~
- ~~megszüntetési~~) kérdésekről,
- az Országgyűlés feloszlásáról;
- ~~a Kormány programjáról,~~
- ~~a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,~~
- hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;

- a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról
- katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről;
- közkegyelem gyakorlásáról.”

Már nem fog kiderülni, hogy a kormány kvótaellenes népszavazási kérdése ugyanilyen könnyen csúszott volna-e át az intézményrendszeren, ha a régi Alkotmányban szereplő, precízebb megfogalmazás volna ma is hatályban („*hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról*”). Komáromi László már 2014-ben bizonytalansági faktorként vetette fel⁴ a 2016-ban részben aktuálissá váló kérdést, miszerint „*az új normaszöveg – a már fennálló nemzetközi kötelezettségek mellett – kizárja-e akár a jövőbeli kötelezettségek népszavazásra bocsátását is, vagy például kizárja-e azt, hogy az Országgyűlés valamely általa már elfogadott nemzetközi szerződést, utólagos népi megerősítés végett, referendumra bocsásson*”.

Komáromi László ezen felül az Alaptörvény népszavazás általi szentesítésének, illetve az alaptörvény-módosítások legitimitásának vonatkozásában arra hívja fel a figyelmet⁵, hogy bár „*az Alkotmány 1997-től még csak a népszavazásról és a népi kezdeményezésre vonatkozó alkotmányos rendelkezésekkel kapcsolatos kezdeményezések népszavazásra bocsátását tiltotta meg kifejezetten, s az AB határozatai egészítették ezt ki azzal, hogy »alulról jövő« kezdeményezés nem irányulhat az Alkotmánynak sem burkolt, sem kifejezett módosítására. A »felülről jövő«, mérlegelés alapján az Országgyűlés által elrendelhető alkotmányreferendumot azonban az AB nem tartotta alkotmányellenesnek. Az Alaptörvény azonban általánosságban tilalmi listára helyezi az Alaptörvényt, amelynek módosítására irányuló kérdésről immár nemcsak választópolgári kezdeményezés alapján, de más állami szervek indítványára sem tartható népszavazás, s az Országgyűlés sincs abban a helyzetben, hogy az általa elfogadott Alaptörvény-módosítást népszavazásra bocsássa.*”

A Fidesz „Kormány programja” jellemzően nem bővelkedik konkrétumokban, vélhetően ez indokolta, hogy eltűnhetett a tiltott tárgykörök közül. Nehéz azonban nem észrevenni, hogy olyannyira fontos(ak) a jogalkotó számára saját készítésű választási rendszere(i)⁶, hogy az ez(eke)t szabályozó törvényeket is beemelte a népszavazás által érinthetetlen tárgykörök listájára. Igaz, ez következik az AB korábbi, a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás viszonyát értelmező gyakorlatából is. Ha ugyanis a közvetlen hatalomgyakorlás alárendelt szerepet tölt be a képviseletihez képest, akkor ezzel összhangban van, hogy az alárendelt hatalomgyakorlási formával nem szabhatók át a fölérendelt hatalomgyakorlás keretei.

⁴ Komáromi László: *A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben*, in: MTA Law Working Papers, 2014/35, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_35_Komaromi.pdf

⁵ Uo.

⁶ A választási rendszer anomáliáiról és politikai kockázatairól lásd: László Róbert: *Két választási reform között?*, 2015, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/FES_PC_tanulmany_20151015_interactive.pdf

Ami eltűnt – néhány közvetlen demokratikus eszköz

Az Alaptörvényben már nem szerepel a véleménynyilvánító népszavazás lehetősége. Megszüntetése nemcsak azért nem tekinthető komoly veszteségnek, mert korábban sosem került rá sor, hanem azért sem, mert míg egy véleménynyilvánító népszavazás lebonyolítása alig valamivel kevesebb forrást és energiát követel a kezdeményezőktől, mint egy ügydöntő népszavazás, addig jogalkotási kötelezettséget ez nem keletkeztet. Részben tehát racionálisnak tekinthető egy alacsony hatékonyságú intézmény megszüntetése – eddig azonban az állampolgárok döntésén múlt, hogy élni kívánnak-e ezzel az eszközzel.

Hasonló a helyzet az országos népi kezdeményezéssel. A rendszerváltást követő két évtized során ez a lehetőség sem vált az ellenzéki pártok, a civil szervezetek, a magánszemélyek meghatározó nyomásgyakorló eszközévé, pedig aligha a kezdeményezéshez szükséges 50 ezer aláírást tartották túl soknak. Vélhetően inkább az nem bizonyult vonzónak, hogy ezzel a lehetőséggel csak odáig lehetett eljutni, hogy az Országgyűlés vegye napirendjére az adott kérdést – majd különösebb nehézség nélkül a Házban le is szavazhatták.

Jó példa erre az SZDSZ népi kezdeményezése a sorkatonaság eltörléséről, amihez 2000-ben két hónap alatt 204 ezer aláírást gyűjtöttek, amelyből az OVB mintegy 150 ezret formailag is hitelesnek talált. A parlament 2000. június 19-én vitatta meg, egy nappal később pedig leszavazta a kezdeményezést.⁷ Az ellenzéki párt viszont az aláírásgyűjtés idején az egyik kiemelt témaként építhette fel a népszerűnek bizonyuló ügyet, amelyet a 2002-es választási kampányban is napirenden tartott, hogy aztán kormányra kerülve a koalíciós partnerrel is elfogadtassa (a sorkatonaság végül 2004 novemberében szűnt meg).

Ennél frissebb és sikeresebb tapasztalat, hogy a családon belüli erőszak egy eredetileg országos népi kezdeményezésből kiindulva vált büntetőjogi kategóriává (párkapcsolati erőszakként).⁸

A maga szempontjából érthető, hogy az aláírásgyűjtésben 2010-re számos tapasztalatot szerző Fidesz el kívánta venni ezt a politikai lehetőséget mindenkori ellenzékétől. A vitákat „feleslegesnek” tartó centrális erőtér⁹ logikájából is az következik, hogy nincs szükség olyan parlamenti vitára, amelynek végkifejlete eleve kiszámítható.

Két további – nem túl ütőképes – ellensúllyal tehát mindenképp kevesebb áll a mindenkori kormány ellenzékének rendelkezésére.

⁷ Népi kezdeményezés a sorkötelezettség megszüntetéséről, <http://www.c3.hu/~farkashe/hel/0nepikez.html>

⁸ Index: *Ellenzavazat nélkül ment át családon belüli erőszakra szóló döntés*, 2012. szeptember 17., http://index.hu/belfold/2012/09/17/ellenzavazat_nelkul_ment_at_csaladon_beluli_eroszakrol_szolo_dontes/

⁹ Orbán Viktor: *Megőrizni a létezés magyar minőségét*, in: Nagyítás, 2010. február 17., <http://www.fidesz.hu/hirek/2010-02-17/meg337rizni-a-letezes-magyar-min337seget/>

A korábbi anomáliák kezelése

A „komolytalan” népszavazási kezdeményezések kiszűrése

Az NVI gyűjtése szerint¹⁰ míg a 2002 és 2006 közötti parlamenti ciklusban pontosan 100 népszavazási kezdeményezést nyújtottak be, addig a 2006 és 2010 közöttiben 1022-t. Utóbbi volt az az időszak, amikor a Fidesz által bejelentett népszavazási kezdeményezések ráirányították a figyelmet az intézményre, így sokan hasonló kezdeményezésekkel éltek. Az OVI-t, az OVB-t, sőt, még az AB-t is rendkívüli mértékben leterhelte a kérdések elbírálása, s mivel jelentős részük értelmetlennek tűnt, az apparátus részéről megfogalmazódott az igény a komolytalan kezdeményezések kiszűrésére. Lehetetlen azonban törvényben meghúzni a komoly és komolytalan kérdések határát, és ez alkotmányosan is nehezen volna indokolható.

Az Nsztv. ezért ezt a helyzetet többek között azzal igyekszik kezelni, hogy a népszavazási kezdeményezéshez előír legalább húsz, legfeljebb harminc aláírást, amelyet a kezdeményezőnek a hitelesítési eljárás megindításakor be kell nyújtania az NVB-hez. Mivel ez már adatkezelésnek minősül, a népszavazás kezdeményezőjének az első útja a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz kell hogy vezessen, csak ez után adhatja le a népszavazási kezdeményezését. Praktikusán tehát ez azt jelenti, hogy adminisztratív akadály beépítésével próbálja a törvény kiszűrni a komolytalan kezdeményezéseket.

A Nsztv. által beépített másik szűrő, hogy a benyújtott kezdeményezést az NVI elnöke előzetesen megvizsgálja, s ha az nem felel meg a jogszabályi követelményeknek, öt napon belül elutasítja. Ez ellen jogorvoslatnak nincs helye, de ha a kezdeményező ismételt benyújtja, az NVI elnökének nincs mozgástere, akkor már az NVB napirendjére kell tűzni.

További könnyebbség a hivatalok számára, hogy érdemi vizsgálat nélkül visszautasítható a szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmazó kérdés. Ez még talán a „komolytalan” kérdésnél is szubjektívebb kategória, ami megnyitja a kaput az önkényes eljárás előtt. Ráadásul számtalan olyan politikailag releváns témát lehetne felsorolni, aminek már az említése is megbotránkoztatja a választópolgárok egy részét, de mivel ez semmilyen jogot nem sért, nem lehet(ne) indok arra, hogy a kérdés ne kerüljön a választópolgárok elé. Ezzel az ártatlannak tűnő passzussal tehát egy bármikor bevethető gumiszabályt kapott a kezébe a jogalkalmazó.

Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése

Az, hogy a népszavazás szabályozása nincs felkészülve az azonos témájú kérdések kezelésére, legkésőbb 2007. július 18-án vált világossá. Ekkor történt meg, hogy a Fidesz a kórház-privatizációt, a gyógyszerárúsítást és a földtulajdont érintő, illetve az ezeket ellenkező előjellel megfogalmazó, Kálmán László nyelvész által benyújtott népszavazási kezdeményezéseket is hitelesítette az OVB.

¹⁰ Nemzeti Választási Iroda: Statisztikák az elbírált népszavazási kezdeményezésekről, Valasztas.hu, http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25_3.html

Végül nem került sor azonos tárgykörben megfogalmazott több kérdésben népszavazásra, a versengő kérdések problémájára viszont megoldást kellett találni, miután az AB mulasztásos alkotmányellenességet¹¹ állapított meg. A testület a hitelesítési eljárás szabályozásának teljes felülvizsgálatát látta szükségesnek, és (egyebek mellett) arra kötelezte a törvényalkotót, hogy egyértelműen határozza meg, mi számít azonos tartalmú kérdésnek, illetve azt, hogy miként kezelje a törvény az azonos tárgyú, de eltérően megfogalmazott kérdéseket. A törvényalkotó, mint mulasztásos alkotmányértés esetén általában, ezúttal sem sietett.

A 2013-as Nsztv. ezt végül a párhuzamossági moratórium bevezetésével oldotta meg, aminek lényege, hogy az azonos tárgyú kezdeményezések közül a korábban benyújtottat kell előnyben részesíteni. Az elsőként beérkező kérdés egészen addig védettséget élvez, ameddig a népszavazási eljárás le nem zajlik (a kérdést jogerősen elutasítják; nem sikerül határidőre összegyűjteni az előírt számú aláírást; lezajlik a népszavazás). A törvény azonos tárgyú kezdeményezésnek tekinti azokat, amelyek részben vagy egészben azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre.

A később tárgyalta részekben részletesen elemezzük a párhuzamossági moratórium hatásait, amely végül annak megszüntetéséhez vezetett.

Változások a jogorvoslat vonatkozásában

Fontos változás, hogy a kezdeményezés hitelesítésével kapcsolatos NVB-határozattal szemben az AB helyett¹² már a Kúriához lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel.

Az AB korábban jó formán bármennyig húzhatta, hogy határozatot hozzon, a Kúria számára az Nsztv. azonban 90 napban határozza meg az eljárási határidőt. Ez talán nem tűnik soknak, a később tárgyaltaiból azonban kiderül, hogy ez a viszonylag bőséges időtartam – a párhuzamossági moratóriummal együtt – nagyban hozzájárult ahhoz, hogy vélhetően rosszhiszeműen benyújtott kérdésekkel hosszasan blokkolhatóvá váljanak népszavazási kezdeményezések.

A gyorsabb ügyvitelt segíti, hogy a Kúria meg is változtathatja az NVB hitelesítésre vonatkozó döntését, ahelyett, hogy újabb eljárásra kötelezné a bizottságot. Ez azon változások közé tartozik, amelyek ténylegesen rugalmasabbá és gyorsabbá teszik az elbírálási folyamatot.

¹¹ 100/2007. (XII. 6.) AB határozat,

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5722B27862AAC00AC1257ADA0052A0CB?OpenDocument>

¹² „Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozatának felülvizsgálatára továbbra is az AB jogosult, bárkinek az indítványára. Érdemi vizsgálatot azonban az AB csak akkor folytat le, ha a hitelesítés és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás állt be, amelyet sem az NVB, sem a Kúria nem vehetett figyelembe, holott a döntésre az új körülmény hatással lehetett volna. Tipikusan a szabályozási környezet időközbeni olyan megváltozása minősülhet új körülménynek, amely az iniciatíva értelmét megkérdőjelezi. A kérdés tartamával vagy a hitelesítéssel kapcsolatos alkotmányossági aggályt az AB ilyenkor már nem vizsgál [2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 33. §]. (Komáromi László: *A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben*, in: MTA Law Working Papers, 2014/35)”

Ami mindig hiányzott, és még mindig – a kampány szabályozása

A 2003-as népszavazás óta újra és újra felmerül a népszavazás kampányának, annak is a finanszírozásának problémája. Vitathatatlan, hogy szabályozás híján jelentős előnyben van a kormányoldal, amelyik lényegében korlátlanul propagálhatja saját álláspontját.

Az Nsztv. mindössze egy paragrafust veszteget a témára, de elvi állásfoglalásnál ez alig tekinthető többnek:

„69. § Országos népszavazási kampányidőszakban politikai reklámot a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé. A politikai reklámok közzétételére az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályokat kell alkalmazni.”

Már eleve nem világos, milyen alkotmányos magyarázat van arra, hogy a szervezőkön kívül csak a parlamenti frakcióval rendelkező pártok tehetnek közzé politikai reklámot. Ezt implicit módon már az Alkotmánybíróság egy korábbi, 1/2013-as határozatának indokolása is kifogásolja: *„Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti. A közügyek megvitatásában nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikke mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is.”*¹³

A kampány finanszírozását pedig sem az Nsztv., sem a Ve., sem más törvény nem szabályozza, így semmiféle biztosíték nincs arra, hogy az eltérő vélemények egyenlő vagy akármilyen eséllyel a megfelelő csatornákon eljuthassanak a választókhoz. A népszavazás intézménye ez a hiányosság miatt jóval kevésbé alkalmas a mindenkori hatalommal szembeni ellensúly funkciójának ellátására.

¹³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat,

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument>

A NÉPSZAVAZÁS ÚJ JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETÉNEK

GYAKORLATI TESZTJE – A VASÁRNAPI BOLTZÁR ÜGYE

Az NVI nyilvántartása szerint a 2014. évtől számítva 128 népszavazási kezdeményezést¹⁴ fogadtak be, ebből – saját gyűjtés szerint – 20 kapcsolódott a vasárnapi boltzárhoz. Nem a mennyisége okán érdemes az ebben a tárgykörben benyújtott kérdésekre fókuszálni, hanem azért, mert a vasárnapi boltzárral kapcsolatos népszavazási kezdeményezések története tükrözi a legélesebben, hogy mi lehetett a jogalkotó szándéka a népszavazás jogszabályi környezetének átalakításával, és hogy ez miképp valósult meg a gyakorlatban. Az alábbiakban nem cél az eseménysor teljes dokumentálása, minden aspektusának elemzése; arra fókuszálunk, hogy a jogalkotó elérte-e politikai célját a népszavazás jogszabályi környezetének átalakításával.

A párhuzamossági moratórium

Az Nsztv. (2016. május. 20-án hatályát veszett) 8. §-ában rögzített párhuzamossági moratórium intézményének bevezetése volt az az eszköz, amelynek segítségével a kormányzat számára kényelmetlen témákban rendkívüli mértékben nehezzé vált a népszavazási kérdések hitelesítése.¹⁵ Ez a szabály már a kérdés benyújtásakor állítja fel a korlátot: több, azonos tárgykörű kérdésben nem kezdődhet meg az aláírásgyűjtés.

A párhuzamossági moratórium azt a célt szolgálta, hogy azonos témában ne fordulhasson elő, hogy több kérdést is népszavazásra bocsássanak. A cél tehát legitim, a korlátozás mértéke viszont aránytalan. A törvény szerint ugyanis onnantól kezdve, hogy beérkezett egy népszavazási kérdés a megfelelő választási szervekhez, addig nem lehetett más, azonos témájú új kérdést benyújtani, amíg az előzőt jogerősen el nem utasították. Márpedig ez a folyamat akár 4-5 hónapig is eltarthatott. Abban a pillanatban, amikor a Kúria nyilvánosságra hozta jogerősen elutasító határozatát, a korlátozás feloldódott, és új kérdést lehetett benyújtani. Ez volt az oka annak, hogy ezekben a pillanatokban az NVI aulájában rendre tette kész állampolgárok várokoztak, és ebből következett, hogy Kúria-döntésről Kúria-döntésre egyre súlyosabb állapotok alakultak ki.

¹⁴ Utolsó frissítés: 2016. április 15.

¹⁵ Ez nem jelenti azt, hogy az ellenzék számára lehetetlen volna népszavazási kezdeményezés keresztülvitele, lásd például az MSZP kérdését, amelyhez 2016. június 28-án adtak le 240 ezer aláírást; az ellenőrzés folyamatban van. A kérdés így szól: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról?”.

Blokkolás kamukérdésekkel és fizikai erődemonstrációval

Az Országgyűlés 2014. december 16-án szavazta meg a 2015. március 15-én életbe lépő vasárnapi boltzárról szóló törvényt¹⁶, amelynek megakadályozása érdekében azonnal felmerült a népszavazás igénye. Parlamenti ellenzéki párt ekkor még nem cselekedett, ahogy civil népszavazási kezdeményezés sem született. Feltűnően gyorsan lépett viszont Szepessy Zsolt, az Összefogás Párt elnöke, aki már december 18-án négy népszavazási kérdést is benyújtott ebben a tárgykörben. A komolyan vehetetlenül megfogalmazott kérdésekből egyvalami látszott világosan: a kezdeményezőnek nem volt népszavazás-szervezői szándéka, célja alighanem a téma blokkolása volt.

A következő hetekben többen tesztelték a párhuzamossági moratórium gyakorlati működését, de mind a DK, mind a *Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája* és a *Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége* 2015. januári beadványai erre hivatkozva akadtak fenn az NVI rostáján.

Szepessy kérdésének NVB általi elutasítását végül 2015. április 1-jén hagyta helyben a Kúria, és ez volt az a nap, amikor már ténylegesen feltűnő volt, hogy a tiltott tárgykör feloldódására nem a politikai mainstreamhez tartozó politikai formációk azok, amelyek a legfürgébben reagálnak. Ezen a napon ugyanis a Magyar Munkáspárt adott be két olyan kérdést is, amelyekről az Összefogás Pártéhoz hasonlóan azonnal látszott, hogy nem hitelesíthetők, de arra alkalmasak voltak, hogy a nagyvonalú jogorvoslati határidő miatt újabb hónapokig ne kerülhessen a választók elé komolyan vehető kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív a vasárnapi boltzár témájában. Az MSZP vélhetően ez után kezdett tudatosan készülni arra, hogy a következő alkalommal az ő kérdésük fusson be elsőként.

Ennek érdekében Lukács Zoltán Géza magánszemélyként, valójában az MSZP képviseletében jegyezte a soron következő népszavazási kérdést, de a Kúria 2015. június 30-án esedékes határozatának napján Wodicska Zoltán (bár a 2014. októberi önkormányzati választáson a Szociáldemokraták VI. kerületi képviselőjelöltje volt, szintén magánszemélyként) is megjelent az NVI épületében. Lukács Litresits András, az NVB MSZP-s delegáltját bízta meg a szükséges dokumentumok kézbesítésével. Wodicska bár hamarabb lépett be az NVI épületébe, Litresits saját beléptető kártyája birtokában előbb érkezett a pulthoz, ahol be is nyújtotta a kérdést. Ekkor még úgy tűnt, hogy ily módon Lukács kérdése tekinthető előbb érkezettnek.

¹⁶ 2014. évi CII. törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról, <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1400102.TV>

Az NVB másként látta. Határozatukban¹⁷ arra hívták fel a figyelmet, hogy nem felelt meg a Ve. 2.§ (1) bekezdésében foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének az, hogy „a Nemzeti Választási Bizottság tagja, magánszemély szervező népszavazásra javasolt kérdése kézbesítőjeként jár el a Nemzeti Választási Irodában és ennek alkalmával a bizottsági tagságából eredő többletjogosítványát használja”. A szocialisták e szerint visszaéltek az előnyükkel, az NVB pedig, lényegében ezért, Wodicska kezdeményezésének adott elsőbbséget. A határozatot – kiegészítésekkel – a Kúria is helybenhagyta. Ezzel újabb hosszú hónapokra pihenhetett a vasárnapi boltzár ügye, mire a Kúria meghozta határozatát Wodicska kérdésének elutasításáról.

Az NVI igyekezett egyértelmű helyzetet teremteni a hiányosan szabályozott jogszabályi környezetben, így ennek az esetnek a folyamánként helyezték el az épület aulájában a később kétes hírnévre szert tett időbélyegzőt¹⁸. Ekkor azonban még nem a sorszámzó szerkezet, hanem a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott döntésének közzétételének időpontja került az érdeklődés középpontjába. A Kúria akkori, a Munkáspárt népszavazási kérdésére vonatkozó elutasító határozatát ugyanis futár kézbesítette a NVI-nek, amely azt honlapján 2015. június 30-án 16:05-kor közzétette. A Kúria azonban késlekedett, és saját honlapjára ugyanez csak 18:11-kor került ki. Az NVI – a NVB-vel ellentétben – ez utóbbit tekintette irányadónak, ami akkor komoly felháborodást generált, a későbbiekben viszont ez bizonyult igazodási pontnak.

A Kúria 2015. október 20-án utasította el Wodicska kérdését, amire mind az MSZP, mind egy újabb „magánszemély” számított. A szocialisták részéről ezúttal Harangozó Tamás frakcióvezető-helyettes (magánszemélyként) jelent meg az NVI épületében már a hajnali órákban, majd az aulában várta, hogy a Kúria közzétegye elutasító határozatát. Időközben egy férfi társaságában megjelent Simonné Gercsényi Gabriella magánszemély, aki szintén vasárnapi boltzár tárgykörben kívánt népszavazást kezdeményezni. Ha Harangozó nem mozdult volna a sorszámzó gép mellől, minden bizonnyal ő lett volna a gyorsabb, a kritikus pillanatban azonban Simonné megelőzte. A hölgy kérdése – akiről hamar kiderült, hogy egy olyan bolt tulajdonosa Tordason, amely vasárnap is nyitva tarthatott¹⁹ – nyilvánvalóan értelmetlen volt, jogerős elbírálásáig azonban újabb négy hónapig blokkolhatta a témát. Így érkezünk el a „kopaszbotrány” napjáig.

¹⁷ A Nemzeti Választási Bizottság 123/2015. számú határozata, 2015. július 20., <http://valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2015/2015-5697.html>

¹⁸ A Kúria szerint a gép felállítása nélkülözött minden törvényi alapot: Kvk.IV.37.258/2016/6. végzés, (Kúria mint felülvizsgálati bíróság), [31]-[32]. bekezdések, <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16049.pdf>

¹⁹ Támogatja a zárva tartást, de vasárnap kinyithat, RTL Klub, 2015. október 22., <http://rtl.hu/rtlklub/hirek/tamogatja-a-zarva-tartast-de-vasarnap-kinyithat>

A vasárnapi boltzárral kapcsolatos népszavazási kérdések
(forrás: Nemzeti Választási Iroda, saját gyűjtés)

	A kezdeményezés benyújtásának időpontja	Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés	A szervező(k) neve
1.	2014. december 18.	„Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden multi nyitva legyen?”	Szepessy Zsolt, az Összefogás Párt elnöke
2.	2014. december 18. (Ismételt benyújtás: 2015. január 7.)	„Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet nyitva legyen?”	Szepessy Zsolt, az Összefogás Párt elnöke
3.	2014. december 18.	„Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden multi zárva legyen?”	Szepessy Zsolt, az Összefogás Párt elnöke
4.	2014. december 18. (Ismételt benyújtás: 2015. január 7.)	„Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?”	Szepessy Zsolt, az Összefogás Párt elnöke
5.	2015. január 8.	„Egyetért-e Ön a Parlament által megszavazott „az üzletek nyitvatartásáról” szóló T/1914. törvényjavaslattal?”	Összefogás Párt
6.	2015. január 10.	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap is nyitva tarthassanak?”	Demokratikus Koalíció
7.	2015. január 20. (Ismételt benyújtás: 2015. január 28.)	„Egyetért-e azzal, hogy a kiskereskedelmi szektorban a vasárnapi munkavégzés tilalma megszüntetésre kerüljön?”	Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége
8.	2015. január 20.	„Egyetért-e Ön azzal, hogy ne korlátozzák a bolti kiskereskedelmi egységek vasárnapi nyitva tartását?”	Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége
9.	2015. január 20.	„Támogatja-e Ön a bolti kiskereskedelmi egységek korlátozás nélküli vasárnapi nyitva tarthatóságát?”	Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége
10.	2015. április 1.	„Egyetért Ön azzal, hogy alkotmányos alapjog legyen a vasárnapi pihenőnap?”	Magyar Munkáspárt
11.	2015. április 1.	„Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?”	Magyar Munkáspárt
12.	2015. április 21. (Ismételt benyújtás: 2015. április 30.)	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”	Magyar Szocialista Párt
13.	2015. június 8.	„Egyetért-e Ön azzal, hogy csak azok az üzletek legyenek nyitva vasárnap, amelyek szabad akaratukból így döntenek?”	Összefogás Párt
14.	2015. június 30. (Ismételt benyújtás: 2015. július 7.)	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”	Lukács Zoltán Géza, magánszemély
15.	2015. június 30. (Ismételt benyújtás: 2015. július 9.)	„Egyet ért ön azzal, hogy mindenki számára pihenőnap legyen a vasárnap és az üzletek zárva tartsanak?”	Wodicska Zoltán, magánszemély
16.	2015. július 1.	„Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény ne korlátozza a kiskereskedelmi tevékenységet folytató üzlet nyitvatartási idejét?”	Vajda Zoltán Tamás, magánszemély
17.	2015. október 20. (Ismételt benyújtás: 2015. október 30.)	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?”	Simonné Gercsényi Gabriella, magánszemély

	A kezdeményezés benyújtásának időpontja	Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés	A szervező(k) neve
18.	2015. október 20. (Ismételt benyújtás: 2015. november 3.)	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”	dr. Harangozó Tamás Attila, magánszemély
19.	2016. február 23.	„EGYETÉRT-E ÖN AZZAL, HOGY A KISKERESKEDELMI ÜZLETEK – A KISKERESKEDELMI SZÉKTORBAN TÖRTÉNŐ VASÁRNAPI MUNKAVÉGZÉS TILALMÁRÓL SZÓLÓ 2014. ÉVI CII. TÖRVÉNY SZERINT – TOVÁBBRA IS ZÁRVA TARTSANAK VASÁRNAP?”	Erdősi Lászlóné, magánszemély
20.	2016. február 23.	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”	Nyakó István, magánszemély

A korábbi hibáiból tanulva az MSZP előre bejelentette, hogy Simonné Kúrián lévő népszavazási kérdése elbírálásának napján, 2016. február 23-án reggel kamerákkal felszerelve mennek majd az NVI-be, és mindenképp elsőként fogják benyújtani népszavazási kérdésüket. A pártot magánszemélyként képviselő Nyakó István és kísérei reggel 6-kor érkeztek az NVI-hez, de addigra 10-15 futballhuligan kinézetű kopasz férfi elállta az utat. Később érkezett meg kísérelőjével Erdősi Lászlóné magánszemély, egy volt fideszes polgármester felesége, aki bár nem kommunikált nyíltan a férfiakkal, egyértelmű volt, hogy azok számára biztosítják a helyet (az NVI később nyilvánosságra hozott kültéri felvételein látszik, ahogy a később érkező asszonyt beengedik, míg előtte Nyakónak útját állják). Végül, amikor a Kúria nyilvánosságra hozta határozatát, a csoport Nyakót akadályozta, miközben Erdősiné kísérelőjét segítette a sorszámzó géphez. Így Erdősiné kérdése érkezett elsőnek, Nyakóé négy másodperccel később.

Arra, hogy Erdősiné és a csoport a Fidesz érdekében jártak el, több információ is utal; a teljesség igénye nélkül:

- Minden jelenlévő kezében egy mappa volt, több fotón pedig az is látszik²⁰, hogy az egyikben Erdősiné aláírásával ugyanaz a népszavazási kezdeményezés lapult, amit végül az ő kísérelője is beadott. Ez arról tanúskodik, hogy úgy készültek, egy esetleges dulakodás során bármelyikük is ér oda a sorszámzó géphez, be tudja adni ugyanazt a kérdést.

²⁰ Origo: Ki szervezhette a kopaszokat?, Origo, 2016. február 23., <http://www.origo.hu/itthon/20160223-nepszavazas-mszp-kopaszok-jog-szavazas.html>

- Bár az FTC közleményben²¹ tagadta, hogy az ő biztonsági szolgálatához köthető emberek lettek volna az NVI-nél, a csoport néhány tagja a Facebookon „Fradi Security”-s mellényben pózol.²² Az FTC elnöke Kubatov Gábor, a Fidesz alelnöke.
- Erdősiné kísérője Varró Ádám volt, akiről kiderült²³, hogy osztálytársa volt Kubatov Gábor titkárának, Kindlovits Máténak.

A február 23-ai események lépéskényszerbe hozták a kormányt. Orbán Viktor már másnap bejelentette²⁴, hogy a kormány népszavazást kezdeményez a migránsvkóta ügyében, illetve azt is, hogy módosítani fogják az Nsztv-t (ez utóbbiról lásd *Az NSZtv. módosítása* című részt). Minden bizonnyal már tervben volt a kormány népszavazási kezdeményezése, erre utal az is, hogy Rogán Antal február 24-én délelőtt találkozott Csabai József magánszeméllyel²⁵, aki azonos tárgykörben adott be népszavazási kezdeményezést hét nappal korábban, majd a találkozó után (a miniszterelnöki sajtótájékoztató előtt másfél órával) visszavonta azt. Feltételezhető, hogy csak előrehozták a később (talán a február 28-ai évértékelő beszéd során) bejelenteni kívánt ötletet. Mindez jelezte, a kormány egy ideje már készítette a B-tervet: ha nem sikerül megakadályozni az ellenzék népszavazási kérdésének hitelesítését, másként kell elérni, hogy a vasárnapi boltzár helyett újra a migráns-ügy kerüljön a politikai közbeszéd homlokterébe.

Nyakó időközben kérte a Nemzeti Választási Bizottságot, állapítsa meg, hogy magatartásával mind a kopasz csoport tagjai, mind Erdősiné, mind az NVI jogszabálysértést követett el. Az NVB február 29-ei határozatában a jogellenességet azonban csak a csoport tagjainak magatartásával összefüggésben találta megállapíthatónak. Máig érthetetlen érveléssel a testület megállapította, hogy a csoport bár rosszhiszeműen járt el, megsértette a népszavazási eljárás tisztaságát, sőt, sérült az esélyegyenlőség alapelve, mégsem látták bizonyítottnak, hogy Erdősiné és kísérője előnyt szereztek volna a csoport magatartásából.²⁶ Érdekes az is, hogy a testület féltette korábban kialakított gyakorlatát, és ezúttal – ellentétben a 2015. júniusi esettel – nem látta problémának, hogy Erdősiné nem személyesen helyezte be a sorszámozó gépbe a dokumentumot. A Bizottság továbbá az NVI részéről fennálló jogsértést sem állapított meg.

²¹ A Ferencvárosi Torna Club közleménye, MTI Országos Sajtószolgálat, 2016. február 23., http://os.mti.hu/hirek/114966/a_ferencvarosi_torna_club_kozlemenye

²² Spirk József: *A Fradi tagadja, hogy a csapat biztonsági emberei mentek a választási irodába*, Index, 2016. február 23., http://index.hu/belfold/2016/02/23/fradi_tagadja_hogy_a_csapat_biztonsagi_emberei_mentek_a_valasztasi_irodaba/

²³ Dull Szabolcs: *Egy ponton sem stimmel Erdősiné népszavazós története*, Index, 2016. február 26., http://index.hu/belfold/2016/02/26/nagyon_nem_stimmel_erdosine_nepszavazos_tortenete/

²⁴ Orbán Viktor sajtótájékoztatója, Kormány.hu, 2016. február 25., <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-sajtotajekoztatoja>

²⁵ Origo: *Rogán meggyőző volt, egy polgár elállt a kormány útjából*, Origo, 2016. február 24., <http://www.origo.hu/itthon/20160224-rogan-meggyozo-volt-egy-polgar-elallt-a-kormany-utjabol.html>

²⁶ „A Bizottság a megtekintett felvételek és a kifogás alapján nem látta bizonyítottnak, hogy a Csoport tagjainak a székházban való indokolatlan – valódi beadványozói szándék nélküli – bent tartózkodása alapján keletkezett jogellenes helyzetet Erdősi Lászlóné szervező vagy kísérője kihasználta volna.”, A Nemzeti Választási Bizottság 15/2016. számú határozata, <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2016/2016-5732.html>

A Kúria végül 2016. április 6-ai két végzésében úgy döntött, hogy Nyakó István kérdését tekinti elsőként érkezettnek, illetve hitelesítette is azt.²⁷

Erre reagálva a kormány az utolsó kártyáját is előhúzta: öt nappal később, 2016. április 11-én Rogán Antal bejelentette a vasárnapi boltzár feloldását, értelmetlenné téve a népszavazást, és ezzel elérve, hogy a téma végleg lekerüljön a politika napirendjéről.

Az ügy politikai relevanciája és tágabb összefüggése

A kopaszbotrány napja súlyos határátlépést jelentett. Mint láthattuk, a népszavazás jogszabályi környezete úgy lett kialakítva, hogy minél nehezebb legyen a kormány számára kellemetlen kérdéstről kikérni a választók véleményét. Következeten döntéseivel ezt segítette az NVB tevékenysége is, a Kúria pedig rendre a rendelkezésére álló 90 napos határidő majdnem teljes kihasználásával járult hozzá ahhoz, hogy értelmetlen kérdések állhassák útját a népszavazásnak. Egy ellenzéki párt, ha rendkívül nehézkesen is, de kitapintotta a rendszer gyengeségeit, és mikor ezt a helyzetet kihasználta volna, fizikai erődemonstrációval akadályozták meg abban, hogy népszavazást kezdeményezzen. 2016. február 23-án a jogszabályok már kevésnek bizonyultak ehhez; ezen a napon az ökoljog győzedelmeskedett. Hat nappal későbbi ülésén az NVB orvosolhatta volna a rendkívüli helyzetet, végül inkább súlyosbította. A botrány az ezt követő hetekben nem kopott ki a nyilvánosságból, újabb és újabb információk, bizonyítékok láttak napvilágot. A rendelkezésére álló 90 helyett ekkor már alig 37 nappal az NVB döntése után a Kúria meg is hozta határozatát (ami jelzi, hogy lehetne ez a jogorvoslati határidő jóval rövidebb is), amely ha a botrányt meg nem történtté nem is tehetné, némileg korrigálta a helyzetet.

A kormány mindezzel legfeljebb csatát veszített: kénytelen volt lemondani az egyik szimbolikus, bár mindvégig népszerűtlen intézkedéséről, a vasárnapi boltzárról; a kopaszbotrány ennél is súlyosabb károkat okozhatna hosszú távon, de egy erre kampányt építeni képes ellenzéki erő hiányában ez az ügy is a feledés homályába vesztet.

Minden egyéb aspektusban a kormány így is győzelemként könyvelheti el a vasárnapi boltzárral kapcsolatos eseményeket: a népszavazást sikerült megakadályozni; a rövid ideig magát nyeregben érző MSZP elveszítette mindenvivőnek hitt témáját; a kormány migránskvóta-ellenes népszavazási kezdeményezésével ismét magához ragadta a kezdeményezést, így a számára egyszer már politikai profitot hozó téma került ismét a politikai közbeszéd középpontjába.

²⁷ Knk.IV.37.258/2016/6. számú határozat, A Kúria végzése, 2016. április 6., <http://lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3725820166-szamu-hatarozat>,
Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozat, A Kúria végzése, 2016. április 6.,
<http://www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3725720167-szamu-hatarozat>

A kamupártok szerepe

Nem lehet nem észrevenni azt sem, hogy csupa olyan szereplő akadályozta kamukérdésekkel a vasárnapi boltzár ügyének népszavazásra bocsátását, akiknek lehet oka arra, hogy szívességet tegyen a kormánynak. Simonné Gercsényi Gabriella egy olyan bolt tulajdonosa, amely vasárnap is nyitva tarthatott. Erdősi Lászlóné egy volt fideszes polgármester felesége.

Előttük három olyan miniformáció is exponálta magát a témában, amelyek a kamupártok burjánzását ösztönző kampányfinanszírozási-jelöltállítási rendszer nyertesei: időrendben az Összefogás Párt elnöke, Szepessy Zsolt, a Munkáspárt elnöke, Thürmer Gyula, illetve a Szociáldemokratákhoz köthető Wodicska Zoltán. Csupa olyan párt, amelyeknek – ha nem is mind tekinthető kamupártnak – marginális a politikai támogatottsága, mégis volt országos listája a 2014-es országgyűlési választáson, melyek után rendre 298,5 millió, 149,25 millió, illetve 447,75 millió forintos kampánytámogatást vehettek fel.²⁸ Nem bizonyítható, de nem is kizárható, hogy a kampánytámogatás jogcímén szerzett százmilliókért cserébe a haszonélvező pártoknak olykor szívességet kell tenniük a jogalkotónak. Ilyen szívesség lehetett az értelmetlen népszavazási kérdések benyújtása is.

²⁸ Tsmert, a rossz szabályozásnak köszönhetően, ezekről az összegekről meglehetősen könnyelműen kell csak elszámolni, minek következtében lényegében nincs akadálya annak, hogy a minipártok ezeket a pénzeket zsebre tegyék. A jelöltállítás és a kampányfinanszírozás alkotta rendszer anomáliáiról lásd László Róbert: *Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer*, in: Választási Dilemmák, szerkesztette: Cserny Ákos, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/NKE_ValasztasiDilemmak_2015_2.pdf

A KORMÁNY KVÓTAÜGYI NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉSE

Orbán Viktor 2016. február 24-én jelentette be, hogy a kormány népszavazást kezdeményez a kötelező migránskvóta ellen. A kérdés így szól: *„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”*

Az NVB ugyanazon a 2016. február 29-ei ülésén hagyta jóvá a kérdést, amelyen a vasárnapi boltzárral kapcsolatos, már tárgyalt, kétes határozatát is meghozta.

A Kúria 2016. május 3-án utasította el az NVB-határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket. A Kúria a kérelmezők felülvizsgálati kérelmében kifejtett kifogásaival szemben megállapította, hogy a kérdés megfelel az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezéseinek. A bíróság szerint Rogán Antal jogosult volt országos népszavazási kérdést benyújtani, mivel a kormánynak az országos népszavazási kezdeményezéséről szóló határozata egyértelműen meghatározza, hogy ő felel a kormány képviselőjéért a népszavazási kezdeményezése során.

A jogorvoslati kérelmek elbírálásakor a bíróság három kérdést vizsgált:

- azt, hogy a kérdés nemzetközi szerződésbe ütközik-e és ezért tiltott tárgykört érint-e;
- azt, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e a kérdés;
- azt, hogy egyértelmű-e a kérdés.

A Kúria határozata²⁹ szerint jogilag *„téves a kétoldalú nemzetközi szerződés és az Európai Unió szerződések azonos tartalmú korlátként való megjelölése a népszavazási ügyeket illetően”*. Sajtóközleményükben³⁰ pedig kiemelték, hogy *„ebben a körben annak is jelentősége van, hogy a kérdés valójában az uniós jogot és nem a csatlakozási szerződéseket érinti, ugyanakkor az uniós jogrend sajátos jogrend, figyelemmel az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára”*.

Az Országgyűlés hatáskörét illetően a Kúria azt állapította meg, hogy *„nem képezhet tiltott népszavazási tárgykört az a kérdés, amely érinti az Országgyűlés feladat és hatáskörét. Az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni, az Országgyűlés valamennyi szabályozást igénylő területet a törvényalkotás körébe vonhat. A Kúria kiemelte azt is: annak eldöntése, hogy az ország területén nem magyar állampolgárok milyen jogviszonyban, státuszban és időtartamban tartózkodhatnak alapvető jogokat érintő, a szuverenitásból következő szabályozási tárgykör, és mint ilyen egyszerre törvényhozási tárgykör”*.³¹

²⁹ Knk.IV.37.222/2016/9. számú határozat, A Kúria végzése, 2016. május 3., <http://lb.hu/hu/nepszavagy/knkiv3722220169-szamu-hatarozat>

³⁰ Sajtóközlemény a Kormány által kezdeményezett népszavazással összefüggő jogorvoslati kérelmek elbírálásáról, A Kúria közleménye, 2016. május 3., <http://www.lb.hu/hu/sajto/sajtokozlemen-y-kormany-altal-kezdemenyezett-nepszavazassal-osszefuggo-jogorvoslati-kerelmek>

³¹ Uo.

A kormány érvelése tehát visszaköszön a Kúria indokolásában, amely azonban arra nem ad egyértelmű magyarázatot, hogy milyen jogalkotási kötelezettséget keletkeztetne egy érvényes és eredményes népszavazás.

A Kúria az egyértelműség kérdését is hasonló érveléssel kerüli meg. „A Kúria megállapította továbbá, hogy a kezdeményező által feltett kérdés az egyértelműség követelményének megfelel, illetve alkalmas arra, hogy a választópolgárok a kérdés lényegét megértsék. A »betelepítés« kifejezés értelmezhető tartalmat jelent és a választópolgár számára azt a helyzetet jeleníti meg, amikor nagy számban nem magyar állampolgárok tartós elhelyezésére kerülne sor Magyarország területén.”³²

Három civil szervezettel (Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért) közös állásfoglalásban³³ már jeleztük, hogy megítélésünk szerint a kormány kérdése a hatályos jogszabályoknak nem felel meg, ezért a Kúriának el kellett volna azt utasítania. Állásfoglalásunkban két alapvető okot fogalmaztunk meg, ennek alátámasztására:

„1. A népszavazási kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe

Országos népszavazást csak az Országgyűlés döntési hatáskörébe tartozó témában lehet tartani. A kormány kvótaügyi népszavazási kezdeményezése azonban hamisan sugallja azt, hogy a népszavazás olyan parlamenti döntést eredményezhet, amely felülírná a közösen elfogadott uniós játékszabályokat, döntéseket.

A menekültügyi kvótaszabályozás terén az Európai Unióban képviselt magyar álláspontot a kormány határozza meg, ebben az Országgyűlés álláspontja nem köti a kormányt.³⁴ Az Országgyűlésnek tehát nincs felhatalmazása dönteni arról, hogyan alakuljon az EU-s kvótaszabályozás. Az Unióban a más tagállamokkal közös döntéshozatalnak megvannak a maga szabályai, amit egyszer már elfogadtunk az Unióhoz való csatlakozással.

A Kúria szerint azonban a kormány népszavazási kérdése nem az uniós kvótaszabályozás felülírását célozza, hanem valami mást, amire az Országgyűlésnek bizonyára van felhatalmazása. A Kúria döntéséből azonban nem derül ki, hogy pontosan akkor mire is irányul a kvótaügyi népszavazási kezdeményezés.

³² Uo.

³³ Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Political Capital, Társaság a Szabadságjogokért: Népszavazásra alkalmatlan kérdéskörrel népszavazhatunk, 2016. május 4., http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Nepszavazas_Ekint-Helsinki-PC-TASZ_Allasfoglalas_20160504.pdf

³⁴ Olyannyira nem, hogy az Országgyűlés még csak meg sem kötheti a kormány kezét, utóbbi csak beszámolni köteles a parlamentnek az EU-s döntésekről és az ezeken képviselt álláspontjáról.

2. A népszavazási kérdés nem egyértelmű

A Kúria végzése hiába érvel amellelt, hogy egyértelmű a kérdés, a választópolgárok számára továbbra sem lehet világos, mi a kormány által kezdeményezett népszavazás tárgya – ahogy az Országgyűlésnek sem lehet világos, a polgárok döntéséből milyen jogalkotási kötelezettsége keletkezik. Nem beszélhetünk legitim népszavazásról, ha a választópolgárok meghatározhatatlan értelmű kérdésről szavaznak, az Országgyűlés pedig biankó felhatalmazásként értékelheti a népszavazás eredményét.”

A kormány-parlament hatásköri probléma mellett legalább ilyen fontos az is, hogy egyáltalán nemzeti vagy uniós hatáskörbe tartozik-e a kormány népszavazási kérdése. Azzal, hogy ebben a kérdésben a kormány 2015 szeptemberében már szavazott az Európai Tanácsban, ezt követően pedig csak a minősített döntéshozatal kérdését peresítette az Európai Bíróság előtt, de attól eltekintett, hogy ugyanezt a tanácsi hatáskör vonatkozásában is megtegye, a kormány impliciten elismerte, hogy ez egy tanácsi hatáskörbe tartozó kérdés. Ez egy további oka annak, amiért nem lehetne népszavazást tartani a migránskvótáról, mivel nem parlamenti és nem is tagállami hatáskör. Mindezek az érvek azonban nem számítottak, az intézményrendszer nem volt képes ellenállni a kormány akaratának. Kamukérdésekkel (az utolsó fázisban pedig fizikai erődemonstrációval) a vásárnapi boltzár ügye 15 hónapig blokkolhatónak bizonyult, s mikor tarthatatlanná vált a helyzet, a kormány megtalálta a menekülő utat – egyúttal emelte a tétet, és elfoglalta a népszavazás-kezdeményező területét is. A Kúria vásárnapi boltzárral kapcsolatos végzéseinek így már kisebb volt a súlya, az időközben jóval fontosabbá váló kvótaellenes kérdés ügyében pedig már a kormánynak kedvező döntés született.

AZ NSZTV. MÓDOSÍTÁSA

A probléma tudomásul nem vételének időszaka

A második Orbán-kormány idején megalkotott Alaptörvényben és népszavazási törvényben foglaltakból hamar kiderült, hogy a korábbiakhoz képest jóval nehezebb lesz a kormány akaratával szemben népszavazást kezdeményezni. Ennek szándékossága a vasárnapi boltzárral kapcsolatos népszavazási hercehurca során vált az idő előrehaladtával egyre világosabbá.

Már a (feljebb tárgyalt) 2015. júniusi események egyértelműen jelezték, hogy kezelhetetlen helyzetekhez vezet a párhuzamossági moratóriumra épülő rendszer, októberben pedig már a szélesebb közvélemény számára is érthetővé vált, hogy a sorszámozó gép körüli gyermeteg helyezkedés határozhatja meg, mely népszavazási kérdés kap egyáltalán esélyt arra, hogy aláírásgyűjtő ívre kerüljön.

2015 júliusában Pálffy Ilona NVI-elnök Trócsányi László igazságügyi miniszternél az Nsztv. módosítását kezdeményezte.³⁵ A párhuzamossági moratórium megszüntetése mellett azt javasolta, hogy több, azonos tárgykörhöz tartozó kérdésben is lehessen egy időben aláírásokat gyűjteni, és amelyekhez a szervezők leghamarabb összegyűjtik a 200 ezer támogató aláírást, arról a kérdésről írják ki a népszavazást.

Az Igazságügyi Minisztérium ekkor még nem foglalkozott érdemben az NVI által készített törvénymódosítási javaslattal, vélhetően nem függetlenül attól, hogy a kormánypárt számára ekkor még kedvezően alakultak az események: az ellenzéki kezdeményezések sorra elbuktak, vasárnapi boltzárral kapcsolatos vagy más fajsúlyos népszavazástól nem kellett tartani. A gépezet úgy működött, ahogy alkotói megtervezték.

Fordulatot a 2016. februári kopaszbotrány hozott. Orbán Viktor ennek másnapján jelentette be, hogy a népszavazás szabályozása módosításra szorul, ezért felkérte az NVI-t és az NVB-t, hogy tegyenek javaslatot az Nsztv. módosítására. A bejelentés annak ellenére váratlan volt, hogy nagyobb részt az előző nap feltüzelt kedélyek lecsillapítását szolgálta. A döntéshozók részéről ugyanakkor azzal együtt is komolynak bizonyult a törvénymódosítási szándék, hogy a miniszterelnök a bejelentéskor is pontosan tudta, hogy az NVI javaslata akkor már több mint fél éve az Igazságügyi Minisztérium asztalán hevert. A rossz törvény kijavítására tehát minden bizonnyal az után született meg a politikai akarat, hogy belátták, a választók szemében is visszatetsző erődemonstráció nélkül a törvény már nem alkalmas a nemkívánatos népszavazás megakadályozására.

³⁵ Enyhítenének a népszavazások szabályozásán, ATV, 2015. július 28., <http://www.atv.hu/belfold/20150728-enyhitenenek-a-nepszavazasok-szabalyozasan>

A módosítás megvalósulása

Végül 2016 áprilisában ugyanaz az Igazságügyi Minisztérium nyújtotta be a – párhuzamossági moratóriumot az NVI javaslatához hasonlóan eltörlő – módosító javaslatot³⁶ az Országgyűlés elé, amelyik 2015-ben még mindent rendben talált a már akkor is nyilvánvalóan rossz népszavazási törvénnyel kapcsolatban. Közleményükben³⁷ ekkor már „káros”-nak nevezték a versengést, már ami a kérdések benyújtása körül kialakult. Ezért a módosító javaslat megszünteti a párhuzamossági moratóriumot, és lehetővé teszi a versengő aláírásgyűjtést azonos tárgykörhöz tartozó kérdések esetén.

A 2016. május 10-én 115 igen (Fidesz, KDNP), 27 nem (MSZP, független [MLP: Fodor Gábor], Fidesz [Vas Imre, vélhetően tévedésből]), 30 tartózkodás (Jobbik, LMP, függetlenek [Együtt: Kónya Péter, Szabó Szabolcs, Szelényi Zsuzsanna; PM: Szabó Tímea]) mellett megszavazott törvény³⁸ szerint addig lenne lehetőség azonos tárgyú kérdés benyújtására, amíg az NVB a másik azonos tárgykörű kérdéssel kapcsolatban nem hitelesítette jogerősen a hozzá beadott 200 ezer aláírást. Ezután újabb azonos tárgyú kérdést nem lehetne már benyújtani, a folyamatban lévő aláírásgyűjtéseket be kellene szüntetni, és az aláírásgyűjtő lapokat vissza kellene adni az NVI-nek.

Egy korábbi AB-határozatból³⁹ következik továbbá az a kitétel, amely szerint a kormány és a köztársasági elnök nem kezdeményezhetne olyan tárgykörben népszavazást, amelyben aláírásgyűjtés van folyamatban.

A javaslat lényege az ellenzéki pártok számára is többé-kevésbé elfogadhatónak bizonyult, (a kormányoldal által leszavazott) módosító javaslataik is csak részletkérdéseket korrigáltak volna, mint például azt, hogy ne csak az NVI által egyedi azonosítóval ellátott íveken lehessen aláírást gyűjteni, hanem maradjon meg a sokszorosítás lehetősége.

³⁶ T/9894. számú törvényjavaslat a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról, 2016. április, <http://www.parlament.hu/irom40/09894/09894.pdf>

³⁷ Az Igazságügyi Minisztérium benyújtotta a népszavazási törvényre vonatkozó módosítási javaslatát, kormány.hu, 2016. április 1., <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/az-igazsagugyi-miniszterium-benyujtotta-a-nepszavazasi-torvenyre-vonatkozo-modositasi-javaslatat>

³⁸ T/9894/18, 2016. . . . évi törvény a népszavazás kezdeményezéséről I, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról, érkezett: 2016. május 15., <http://www.parlament.hu/irom40/09894/09894-0018.pdf>

³⁹ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/11AB77EF52CEDCA1C1257ADA00529BEA?OpenDocument>

A TASZ és az EKINT kritikája

A TASZ és az EKINT álláspontja⁴⁰ szerint a párhuzamos aláírásgyűjtés nem jelent megoldást a népszavazás intézményének eddigi problémáira. Ennek egyik okaként jelölték meg, hogy az azonos célú kezdeményezések versenye elaprózhatja a választópolgárok támogatását. Joguk lesz ugyan több kezdeményezést is támogatni, de jóval több információra lesz szükségük ahhoz, hogy eldöntsék, a kezdeményezések közül melyiket kívánják támogatni. Ezt a bizonytalanságot erősítheti, hogy amíg *„a hasonlóan versenyszerű választásokat jelentős állami támogatású kampány előzi meg, a népszavazások esetében a választási kampányéhoz hasonló szabályozás nem segíti a polgárok tájékozódását. Az új szabályozás tehát ésszerűtlen tájékoztatói terhet ró a választópolgárra, és ezzel széles körben ellehetetleníti a népszavazás kezdeményezéséhez való jog tájékozott gyakorlását”*. A két szervezet attól is tart, hogy *„bármely párt ellehetetlenítheti egy kérdés népszavazásra bocsátását azzal, hogy megtévesztő jelleggel maga is aláírásokat gyűjt a jóhiszemű szervezők által hitelesített kérdéssel azonos kezdeményezés mellett, így megosztva az ügyet támogató választópolgárokat”*.

Értékelés

1. A 2013 óta hatályos szabályozás, mint láthattuk, rendkívüli mértékben megnehezítette a kormány számára kedvezőtlen népszavazási kérdések hitelesítését. Ha a kopaszbotrány nem is, az NVI aulájában lezajlott korábbi tragikomikus jelenetek logikusan következtek a rossz szabályozásból. A népszavazás intézményének teljes újragondolása nélkül a párhuzamossági moratórium feloldása lehet a legkézenfekvőbb eszköze annak, hogy nagyban csökkentsük a visszaélések kockázatát és tegyünk egy lépést az esélyegyenlőség megteremtése felé.

A párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége akár ösztönzőleg is hathat a politikai aktivitásra, a több kezdeményező között kialakuló verseny akár nagyobb elérést is biztosíthat egy adott ügynek.

Létezik ugyanakkor az a kockázat, hogy a választókat esetleg összezavarja, hogy azonos tárgykörben több kérdést is támogathatnak, így előfordulhat, hogy amikor másodsor szólítják le őket egy standnál, nem fogják biztosan tudni, hogy azt vagy egy másik kezdeményezést írtak-e már alá. Ez azonban nem áthidalhatatlan kommunikációs probléma a népszavazás szervezőinek számára, megtehetik például, hogy valamilyen jellegzetes szóróanyagot adnak annak, aki aláírta ívüket.

⁴⁰ Társaság a Szabadságjogokért és Eötvös Károly Intézet: *Sok kicsi semmire se megy: nem segít az új eljárásrend az országos népszavazás kezdeményezésében*, 2016. május 11., <http://tasz.hu/politikai-reszvetel/sok-kicsi-semmire-se-megy-nem-segit-az-uj-eljarasrend-az-orszagos-nepszavazas>

2. A rendszerben így is akad egy kiskapu. Az Alaptörvény szerint (8. cikk [1]) „kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el (...) százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el.”

A parlament által elfogadott törvénymódosítás pedig azt írja: „17/A. § Ha a Nemzeti Választási Bizottság 22. § (3) bekezdése szerinti jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés második mondata alapján a népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben a szervező részére aláírásgyűjtő ív nem adható ki.”

Ez azt jelenti, hogy ha azonos tárgykörben két különböző kérdés versenyez a választópolgárok támogatásáért, előfordulhat, hogy a százezer aláírást gyűjtő kezdeményező beelőzi a kétszázézerre törő szervezőket. Persze csak akkor, ha a százezer választópolgárt maga mögött tudó kezdeményező számíthat a parlamenti többség támogatására, amely úgy dönt, hogy kiírja a népszavazást az adott kérdésben.

Ha ritkán is, de adódhat olyan helyzet, hogy a kormánytöbbség élne ezzel a lehetőséggel. Életszerűbb ugyanis, hogy maga kezdeményezzen népszavazást, ha érdekei ezt kívánják – ahogy teszi ezt jelenleg is. Előfordulhat azonban olyan szituáció, hogy spontán aláírásgyűjtési versengés alakul ki azonos tárgykörben, és ha már két kezdeményező is százezer támogató felett jár, de még nem érték el a kétszázézeret, a mindenkori kormánytöbbség „súghat” a számára kedvezőbb megfogalmazású kérdés szervezőinek, hogy adják le az aláírásokat, a parlament pedig az ő kérdésükben fogja kiírni a népszavazást.

3. A TASZ és az EKINT kritikája bár megalapozott, megítélésünk szerint a felvállalt kockázatok elviselhető mértékűek. Az elaprózódás ellen a politikai kommunikáció eszközeivel lehet tenni, ami – az információhoz való hozzáféréshez hasonlóan – anyagi erőforrásokat is feltételez, de ez minden egyes választásra, népszavazásra is igaz. Illúzió volna például azt gondolni, hogy lehetséges olyan jogszabályi környezetet kialakítani, ahol egy magánszemély és egy párt azonos esélyekkel szervezhet meg egy sikeres népszavazást. Ehhez az aláírások számának radikális csökkentésére volna szükség, ami viszont ellehetetlenítené a kormányzati munkát, egyszersmind a képviseleti demokráciát. A pártok megtévesztő aláírásgyűjtése kétségkívül nem kizárható, de ha egy párt ilyesmire szánja el magát, azt más körülmények között is megteheti, például úgy, ha közjogi értelemben más tárgykörben, de azonos politikai keretesséssel fog aláírásgyűjtésbe. Ami pedig a kormányzat kampányfőlényét illeti, a párhuzamossági moratórium létezésétől függetlenül szabályozni kellene (lásd feljebb).

Aggályként felmerült az is, hogy annak ellenére, hogy egy szinttel feljebb léptünk (hiszen már nem a kérdés benyújtásánál akasztják meg az eljárást, hanem az aláírásgyűjtés időszakában lehet zavart kelteni), a korlátlan demokrácia lehetőségeivel való irányított visszaélések teljesen ki fogják oltani egy népszavazási kezdeményezés érdemi funkcióját.

A TASZ alternatív javaslata

Alternatív megoldásként a TASZ még 2016 áprilisában tette közzé állásfoglalását⁴¹, amely egy hitelesítési várólista létrehozását javasolja. A párhuzamossági moratóriumot ugyanakkor megtartanák, mivel megítélésük szerint az „*csak akkor jelent akadályt a népszavazás kezdeményezéséhez való jog hatékony, rendeltetésszerű és egyenlő esélyek közötti gyakorlásával szemben, ha az azonos tárgykörbe tartozó népszavazási kérdések benyújtói között minden egyes, azonos tárgykörbe tartozó kérdés hitelesítésének szóló jogerős megtagadása után újabb verseny alakul ki azért, hogy kérdéseiket hitelesítésre benyújthassák.*” A várólistával viszont ez feloldható volna.

A gyakorlatban ez úgy működhetne, hogy az NVI érkeztetné a benyújtott kezdeményezéseket, és megvizsgálná, hogy melyek tartoznak azonos tárgykörbe. Az NVI így vezetné a tárgykörönkénti, a benyújtás ideje szerinti időrendi sorrendbe rendezett, nyilvános listát, amely az NVB hitelesítési elbírálásának is alapját képezné. A tárgykörönkénti várólistán első helyen álló kérdés védettsége megmaradna, de ez csak azt jelentené, hogy a várólista további kérdéseinek hitelesítésével addig nem foglalkoznak, amíg a tárgykörönkénti várólista első helyén szereplő kérdéssel kapcsolatosan meg nem születik az NVI jogerős, elutasító döntése. Az NVB ez után törölné az adott kérdést a tárgykörönkénti várólistáról, ahol a többi kérdés mindegyike eggyel előbbi helyre léphetne. Ez a folyamat addig tart, amíg egy kérdést hitelesítenek, vagy amíg a tárgykörben benyújtott összes kérdést el nem utasítják.

Értékelés

A TASZ progresszív javaslata egészen új logikát hozna be a rendszerbe, amely a parlament által elfogadott javaslathoz hasonlóan alkalmas volna arra, hogy megelőzze az NVI épületében lezajlott méltatlan jeleneteket. A korábbi rendszerhez képest ez a megoldás jelentős előrelépést jelentene az esélyegyenlőség vonatkozásában is.

A párhuzamossági moratórium ily módon átalakított fenntartása azonban a mindenkori kormány számára könnyen kijátszhatóvá tenné a rendszert.

⁴¹ Társaság a Szabadságjogokért: *Szakmai állásfoglalás a Kormánynak a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló, T/9894. számú törvényjavaslatáról*, 2016. április 8., http://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_allasfoglalas_t_9894_nsztv_modositas_2016aprilis.pdf

Annyi lenne csak a kormánypárt feladata, hogy minden olyan témában, amelyben tudja, hogy a parlament törvényt készül alkotni, és nem szeretné, hogy azt népszavazáson gáncsolják el, benyújt néhány, akár tucatnyi népszavazási kérdést, még mielőtt azt mások megtennék. Természetesen nem maga a kormány nyújtaná be ezeket, hanem pártjuk, ifjúsági szervezetük tagjai, hozzátartozói stb. Ha adott tárgykörben az NVI által vezetett rangsorban sikerül megszerezni az első 5-10 helyet, azzal már el is tudnák venni a törvény ellenzőinek kedvét további népszavazási kérdések benyújtásától. A jogorvoslati határidők kimerítése ugyanis akkor is kellő időt biztosítana a népszavazás elodázásához, ha a vasárnapi boltzárral kapcsolatban tapasztalt értelmetlen kérdésekkel árasztanák el a választási szerveket. De ha csak egy olyan kérdést is benyújtanak, amely hitelesíthető, akkor megkezdődhet az aláírásgyűjtési időszak, amelyet a párhuzamossági moratórium miatt akkor is ki kell várni, ha senki nem kezdi meg az érdemi szervezői munkát.

A javaslat tehát bár megoldja a problémák egy részét, félő, hogy minden jó szándéka ellenére olyan helyzetet teremtene, amelyben a korábbinál is hatékonyabban blokkolhatók a népszavazási kezdeményezések.