

NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

A Magyar Szocialista Párt idén tavasszal négy kérdésben kezdeményezett népszavazást. Az Országos Választási Bizottság (OVB) a kérdéseket tartalmazó aláírásgyűjtő ívet hitelesítette,¹ majd több indítványozó formai és tartalmi okokból kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. A testület a tartalmi észrevételekkel nem foglalkozott, az OVB határozatát azért semmisítette meg,² mert az nem tette lehetővé, hogy a választópolgár mind a négy kérdéstről kifejtthesse álláspontját: javasolja-e az adott téma népszavazásra bocsátását. A kezdeményezők ezután külön-külön íven nyújtották be a kérdéseket, az OVB pedig valamennyit hitelesítette. Az ügy ismét az Alkotmánybíróság elé kerül, mivel ismételten kifogásokat terjesztett elő több állampolgár. Az Alkotmánybíróságnak ezúttal már a kérdések tartalmi alkotmányosságáról kell kifejeznie álláspontját.

A továbbiakban először elméleti síkon foglalkozom a népszavazás jogintézményével – azonban csak olyan mélységben, amely a kifogások elbírálásához szükséges. Az OVB mostani határozatát az egyik korábbi indítványozó is megtámadta, ezért a konkrét kérdések elemzésénél az ő érveit vizsgálom majd, ahogyan azok az Alkotmánybíróság júliusi határozatában megjelentek.

A népszavazásra bocsátható kérdéseket tartalmilag egy pozitív és több negatív szabállyal határozza meg az alkotmány³ és annak alkotmánybírósági értelmezése.⁴ A pozitív szabály szerint népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, a negatív szabályok pedig kizárnak egyes tárgyköröket a referendum tárgyai közül. Vegyük szemügyre először a pozitív lehatárolást.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRE

Az alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet; azaz maga az alkotmány zárja ki, hogy más hatalmi szervek hatáskörét népszavazás útján gyakorolja a politikai közösség.

ÁLTALÁNOS HATÁSKÖR

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint „a végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. Ez az alkotmányban úgy jelenik meg, hogy míg minden más szerv hatáskörét konkrétan és kimerítően határozza meg az alkotmány, a kormány számára csak általános irányítási és szervezési feladatokat jelöl meg, illetve – más szervekkel közös feladatok esetén – hatáskör-megosztási szabályokat tartalmaz.”⁵

Az Alkotmánybíróság szerint tehát a kormány rendelkezik mindazon jogosítványokkal, melyeket az alkotmány nem utal más szerv hatáskörébe. Ebből következően az Országgyűlés hatáskörét az alkotmánynak kimerítően tartalmaznia kell. Melyek ezek a hatáskörök?

Az alkotmány számos ilyen nevesít: egyes konkrét intézkedések megtételét, személyi döntéseket és konkrét szabályozási tárgyakat utal a parlament hatáskörébe. Ezek a konkrét jogosítványok aligha adhatnak okot vitára.⁶ Az alaptörvény által adott törvényalkotási felhatalmazással már nem ez a helyzet. Meg kell vizsgálnunk, van-e formai és tartalmi korlátja a népszavazásra bocsátható, törvényhozást igénylő kérdések körének abból a szempontból, hogy azoknak az Országgyűlés hatáskörébe kell tartozniuk. Formai korlát lehet más szervek eredeti jogalkotó hatásköre. Tisztáznunk kell az Országgyűlés két hatáskörének, az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak az egymáshoz való viszonyát a népszavazás szempontjából. Tartalmi korlát az lehet, ha egy adott kérdésben tartalmi okokból az Országgyűlés nem alkothat törvényt, ezért az népszavazás tárgya sem lehet.

Eredeti jogalkotói hatáskörrel rendelkezik az Országgyűlésen kívül a kormány⁷ és a helyi önkormányzat képviselőtestülete.⁸ Vizsgáljuk meg először a kormány rendeletalkotási jogkörének hatását a népszavazási tárgykörökre.

A KORMÁNY JOGALKOTÁSA

Igen erős az Országgyűlés jogalkotói szupremáciája a kormány fölött formai szempontból. Két alkotmány-

beli rendelkezést kell összevetnünk a kérdés elemzéséhez. A 8. § (2) bekezdése szerint az alapjogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, a 35. § (2) bekezdése szerint pedig a kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is.”⁹

Az alkotmány a kormány számára semmilyen tárgyban nem biztosít kizárólagos jogalkotói hatáskört. Azaz ha az Országgyűlés bármilyen kérdést törvényben szabályoz, az alaptörvény 35. § (2) bekezdése szerint azt a kormány a későbbiekben már akkor sem vonhatja saját hatáskörébe, ha az alapjog-korlátozás mértéke eredetileg sem indokolta volna a törvényi formát. Egy eredményes népszavazás tehát kötelezheti az Országgyűlést arra, hogy egy a kormány által is szabályozható kérdéstről egy adott módon alkosson törvényt. E törvény meghozatalával a kérdés eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe kerül. Mivel ennek lehetősége alkotmányosan a korábbiakban is adott volt, nem aggályos, hogy az csak a népszavazás eredményeként került a parlament hatáskörébe, és hogy a referendum kezdeményezésekor arról még a kormány is rendelkezhetett. A kormány rendeletalkotási jogköre így nem korlátozza a népszavazásnak.

HELYI KÖZÜGYEK

A helyi közösségeket az alkotmány szerint megilleti az önkormányzás joga,¹⁰ ennek keretében pedig a képviselő-testületek a helyi közügyek szabályozása terén eredeti jogalkotói hatáskörrel rendelkeznek. Az önkormányzati rendeletek azonban magasabb szintű jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek,¹¹ így értelemszerűen az Országgyűlés által meghozott törvénnyel sem. Ebből máris levonhatnánk – a kormány jogalkotásának analógiájára – azt a következtetést, hogy az önkormányzat jogalkotó hatásköre sem korlátozza a népszavazásnak. De ennél azért bonyolultabb a helyzet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „a törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek”.¹² Az önkormányzati törvény 6. § (2) beke-

dése szerint törvény kivételesen utalhat más szerv hatáskörébe helyi közügyet. Az Alkotmánybíróság értelmezése és az önkormányzati törvény szerint törvénnyel az Országgyűlés hatáskörébe vonható helyi közügy szabályozása is – amennyiben az nem vonja el teljesen a helyi közügyekben való szabályozás önkormányzati alapjogát. Önmagában ebből pedig az következne, hogy létezik olyan jogalkotási tárgy – a helyi közügyek „esszenciája” –, amelyet az Országgyűlés nem vonhat hatáskörébe, így nem lehet országos népszavazás tárgya sem. Az Alkotmánybíróság 1/2001. (I. 17.) számú határozata szerint azonban annak meghatározása, hogy mi minősül helyi közügynek, végső soron az Országgyűlés hatásköre. A testület szerint tisztán helyi közügy igen ritkán fordul elő – bár az alkotmány a képviselő-testület szervezeti szabályzatát például ilyennek tekinti¹³ –, vagyis az országos ügyek és a helyi közügyek fogalma átfedi egymást. Azt pedig a törvényhozó feladata eldönteni, hogy a területi érdek két szintje közül adott esetben melyik hangsúlyosabb, és ennek megfelelően az Országgyűlés minősíti ezeket önkormányzati úton intézendő helyi közügynek vagy államigazgatási útra tartozó országos ügynek. A szervezett bűnözéssel összefüggő prostitúció kérdéséről a határozat kifejti, hogy annak szabályozásához „nem csupán helyi, hanem kifejezetten országos, állami érdek is fűződik. [...] azt kell tehát mérlegelnie a törvényhozónak, hogy az ellene való fellépése mikor biztat inkább sikerrel: akkor, ha [...] ellátását – helyi közügyként kezelve a helyi önkormányzatokra bízva, vagy akkor, ha azt [...] alapvetően államigazgatási feladatnak tekinti.”¹⁴

Vagyis a ritkán előforduló, tisztán helyi közügynek minősülő kérdésekben létezik olyan szabályozási tárgy, amely nem vonható az Országgyűlés hatáskörébe; a legtöbb esetben azonban a parlament saját hatáskörében oldhatja meg helyi közügynek is minősülő kérdések szabályozását. Ez utóbbiak lehetnek – a kormány jogalkotását mint korlátot elemző érvelés szerint – népszavazás tárgyai.

ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM

Az alkotmány 28/B. § (1) bekezdése nem választja szét az Országgyűlés alkotmányozó és törvényhozó hatáskörét, azaz önmagában e rendelkezés alapján mindkét tárgyban tartható népszavazás. Az Alkotmánybíróság 25/1999. (VII. 7.) számú határozata azonban kimondta: „Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.”¹⁵ A döntés elemzése azért lehet érdekes, mert elképzelhető, hogy a határozat érvelése alapján nem csupán az al-

kormány módosítására nem kényszeríthető népszavazás útján az Országgyűlés, de semmilyen törvény megalkotására sem.

Az egyik indítványozó szerint¹⁶ a népszavazás során a választópolgárok közössége nem veszi át az alkotmányozás vagy a törvényalkotás hatáskörét, e kérdésekről tehát lehet népszavazást tartani, mégsem garantálja egyetlen alkotmányos szabály sem azt, hogy az Országgyűlés a népszavazás eredményét automatikusan, szavazás nélkül törvénybe foglalja. A népszavazási kérdés szerintük nem rendelkezik a törvényjavaslatok formai kellékeivel, és a kétszázezer választópolgárt az alkotmány szerint nem illeti meg a törvénykezdeményezés joga. Az indítványozók szerint az országgyűlési képviselők minden olyan kérdésben, amelyben az Országgyűlést megilleti a mérlegelés joga, lelkiismeretük szerint szavaznak. A szavazást megkerülő döntéshozatali eljárást pedig a magyar Országgyűlés működésének alkotmányos rendje nem ismer. A népszavazás nem alkothat törvényt, és nem kényszerítheti az Országgyűlést az eredményének megfelelő törvény megalkotására.

A határozat az indítványozó érvelését az alkotmányozás tekintetében elfogadta: „Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható.”¹⁷ Mivel a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés alkotmányozásra irányult, a határozat nem vizsgálta, tartható-e ez az érvelés az egyszerű törvényeket illetően.

Az alkotmány 19. § (3) bekezdése b) pontja a törvényalkotást éppúgy az Országgyűlés hatáskörébe utalja, mint az a) pont az alkotmányozást; a 24. § (2) bekezdésében pedig a törvényhozás eljárási szabályát szabályozza, csakúgy, mint a (3) bekezdés az alkotmányozását. A határozat érvelése alapján tehát népszavazással törvényalkotásra sem kényszeríthető a törvényhozás. Igen erős érv ugyanakkor ezen értelmezéssel szemben, hogy ha az alkotmányozó csupán a megerősítő népszavazást kívánta volna a magyar alkotmányos rendszer részévé tenni, ennek megfelelően alkotta volna meg az alaptörvény 28/B–28/C. §§-ait. Adottnak fogadom el, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmánymódosító népszavazásnak nincs helye.¹⁸ Igazolható-e ennek ellenére a törvény alkotására irányuló népszavazás? Akkor igen, ha ki tudjuk mutatni, hogy az alkotmányozás az Országgyűlés olyan kitüntetett hatásköre,

amely az 1999-es határozatban foglaltakon túl sem lehet népszavazás tárgya.

A gyengébbik érv az lehet, hogy az alkotmány az összes képviselő kétharmadának szavazatához köti önnön módosítását, míg a törvényalkotáshoz vagy a jelenlévő képviselők felének, vagy kétharmadának szavazata szükséges. Ez az érv az alkotmányozás kitüntetett szerepét igazolja ugyan, de azt nem, hogy ennek bármi hatása lenne a népszavazás lehetséges tárgyaira.

Erősebb érveléshez jutunk el álláspontom szerint, ha az alkotmány 28/B. § (1) bekezdését szűkítően értelmezzük, és azt állítjuk, hogy „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” formula csak a parlament törvényalkotó hatalmára vonatkozik. Ennek azonnal ellentmondana a 28/C. § (5) bekezdés c) pontja, amely csak a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló alkotmánybeli passzusokat zárja ki a népszavazás tárgyai közül. Erre válaszul az előbbi, szűkítő értelmezés védelmezője azt válaszolhatja, hogy a főszabály értelmezési tartományán (ami szerinte az Országgyűlés törvényalkotó hatalma) kívül eső fogalmak (ami az alkotmányozó hatalom) aleteit (ami a népszavazás tárgyára vonatkozó alkotmányozó hatalom) lehet ugyan kivételként is nevesíteni, azok mégsem kivételként vannak kizárva az értelmezésből, hanem amiatt, mert eleve kívül esnek a főszabály értelmezési tartományán. Ha például egy jogi norma elefántokra vonatkozik, és alkalmazását a fekete szőrű macskákra kizárja a jogalkotó, attól még nem lesz értelmezhető a fehér szőrű macskákra.

Ezzel persze még nem igazoltuk a kiindulópontként használt szűkítő értelmezés jogosságát. Szögezzük le, hogy egy *res publica* alaptörvénye – a téma tárgyalásához szükséges egyszerűsítéssel – két dologra hivatott: egyrészt elválasztja a közügyeket a magánszférától és az egyén autonómiájától, másrészt megállapítja a közhatalom gyakorlásának szabályait. Az utóbbi kérdéskörben elviselhetetlen érdeksérelem aligha adódna abból, ha a politikai közösség közvetlenül módosíthatná az alaptörvényt. Az egyéni autonómia védelmét azonban többek között éppen a többségi akarattól védett létszféra igénye indokolja. Ha pedig a választópolgárok többsége népszavazással módosíthatja az alaptörvényt, ez a védelem könnyen elenyészhet, értelmetlenné válhat. Mivel pedig a hatályos alkotmánynak a magánszférát elismerő rendelkezéseit nem nehezebb módosítani más szakaszoknál, az alaptörvény megváltoztatása szempontjából a népszavazási úttal kapcsolatban sem lehet különbséget tenni.

Arra jutottunk tehát, hogy az Alkotmánybíróság 1999-es határozata ellenére is igazolható a törvényalkotásra irányuló népszavazás. Tényként fogadtuk el

azt a premisszát, hogy az Alkotmánybíróság nem fogja megváltoztatni az alkotmánymódosítással kapcsolatos álláspontját. Ezekből pedig az következik, hogy népszavazási kérdés olyan törvény megalkotására irányulhat, amelynek elfogadása nem kívánja meg az alkotmány módosítását.

AZ ALAPJOGOK KORLÁTOZÁSA

Az Országgyűlés hatáskörének, így a népszavazásra bocsátható tárgyköröknek egyértelmű korlátot szab az alkotmány 8. § (2) bekezdése. Ennek értelmében alapjog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. E rendelkezés következetes alkotmánybírói értelmezése szerint „ez [...] megköveteli, hogy az elért cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”¹⁹ Alapjog aránytalan vagy szükségtelen korlátozására tehát a parlament sem rendelkezik hatáskörrel, mivel egy ilyen törvényt az Alkotmánybíróság megsemmisítené. Ebből következik, hogy ilyen alapjog-korlátozásra irányuló népszavazásnak sincs helye a magyar jogi rendszerben, az ilyen kérdés hitelesítését az Országos Választási Bizottságnak meg kell tagadnia. A referendum kezdeményezői által kívánatosnak tartott jogkorlátozás alkotmányosságáról pedig végső soron az Alkotmánybíróság dönt, amikor elbírálja az OVB határozata ellen benyújtható kifogást.

KIZÁRT TÁRGYKÖRÖK

Az alkotmánymódosításra vonatkozó népszavazási tilalmat korábban már elemeztem. Az MSZP népszavazási kérdéseivel kapcsolatban szólnunk kell egy másik passzusról is: a költségvetési kérdés témaköréről. Az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról. Az adótörvényeket illetően kevesebb gondot okoz a tilalom értelmezése, hiszen jól körülhatárolható, mely népszavazási kérdések irányulnak ezen törvények módosítására.

Ha a „költségvetési törvény tartalmáról” nem lehet népszavazást tartani, olyan értelmezés is elképzelhető, amely szerint semmilyen, végső soron a költségvetési törvény módosítását igénylő kérdésben

nem írható ki referendum. A költségvetési törvények azonban olyannyira áthatják mind az államszervezet, mind a társadalom mindennapjait, hogy bajosán lehet olyan kérdést találni, amely eredményes népszavazás esetén legalább közvetetten ne kívánna meg a büdzsé módosítását.

Tisztán csak a magánszférát érintő kérdésben – mint azt fentebb, az alapjogok korlátozásánál kimutattam – nem is tartható népszavazás. Ha pedig már a magánszférán túli kérdést érint a referendum, a jelenlegi újraelosztási szint és állami szerepfelfogás mellett lényegében kizárható, hogy az államtól az eredményes népszavazás nem kíván meg sem cselekvést, sem cselekvéstől való tartózkodást.

Ha az állam cselekszik, az forrásokat igényel, azaz a költségvetési törvény tartalmát érinti. Ha az államot a népszavazás olyan cselekvéstől való tartózkodásra kényszeríti, amely cselekvést korábban végzett, források szabadulnak fel, vagyis módosításra szorul a költségvetés, vagy legalábbis a zárszámadási törvény. Ha ez az okfejtés helytálló, csak olyan kérdésekben tartható népszavazás, amelyekben az állam addig is tartózkodott a cselekvéstől és eredményes népszavazás esetén is fog, vagy amelyben az állami cselekvés forrásigénye – előirányzatontként érve – nem változik. Ezzel pedig lényegében megszűnik a népszavazás alkotmányos intézménye. Olyannyira igaz ez, hogy az alaptörvény szoros értelmezése szerint az Európai Unióhoz való csatlakozásról sem tartható referendum, hiszen Magyarországnak hozzá kell járulnia az Unió költségvetéséhez, és különböző támogatásokat is kap az Uniótól. Azaz az EU-ba történő belépés a költségvetési törvény tartalmára is kihat.

Tegyünk egy kitérőt: lehet, hogy egyszerűbb a megoldás, mint az az eddigi okfejtésből látszik. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXLIII. törvény (Áht.) 38. §-a szerint a kormány rendelkezik a költségvetés általános tartalékával, a 39. § alapján pedig széles körben jogosult a költségvetésen belüli átcsoportosításra. Azaz lehetséges, hogy az általános tartalék terhére vagy átcsoportosítással megkerülhető az eredményes népszavazás által kikényszerített költségvetés-módosítás. Ezzel a gondolatmenettel azonban több probléma is van. Egyrészt a kormánynak a zárszámadási törvényben a parlament utólagos jóváhagyását meg kell szereznie a költségvetést érintő évközi döntéseire. Vagyis újból alaptörvénybeli korlátba ütközünk: a zárszámadási törvény tartalmáról éppúgy nem tartható népszavazás, mint a költségvetésről. Másrészt az átcsoportosítás joga a kormányt illeti meg, azaz nem az Országgyűlés hatásköre. Ugyan elvonhatja ezt a hatáskört a parlament, de ezt csak a költségvetési törvény évközi módosításával teheti

meg. A kormány költségvetést érintő jogköre tehát nem oldja meg a problémát.

Az Alkotmánybíróságnak, ha nem akarja felvállalni a népszavazás intézményének kiüresítését, szűkítő értelmezést kell adnia a költségvetési kérdés kategóriájára. Ilyen értelmezés lehet, ha csak azt a népszavazási kérdést tekinti az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjával ellentétesnek, amely közvetlenül a költségvetési törvények módosítását kívánja meg. „Közvetlen” kapcsolatnak tekinthető, ha a népszavazás – újabb közhatalmi aktus nélkül – maga eredményez pontosan meghatározható költségvetési kiadást (vagy bevételt).

Ez az értelmezés nem vonja el az Országgyűlés jogát a költségvetés megalkotására, azaz összegegyeztethető az alkotmány rendszertani értelmezésével. Ha ugyanis csak újabb közhatalmi aktus eredményeként módosul a költségvetés, az Országgyűlés vagy a hatáskörrel rendelkező szerv mozgásteret megmarad. Ennek megfelelően a NATO-ba való belépésről tartott referendum nem ütközik az alaptörvényi tilalomba, hiszen bár a csatlakozási szerződésből a védelmi kiadások megemlése következik, annak pontos összegét és felhasználását az Országgyűlés állapítja meg.

MUNKAI DŐ

Az MSZP első népszavazási kérdése („Akarja-e Ön, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét heti két teljes pihenőnapot biztosítson úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen és a vasárnap vagy más pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon?”) három alkérdésre bontható: (1) heti két teljes pihenőnap, (2) vasárnapi kötelező pihenőnap, (3) kiemelt díjazás a pihenőnapon végzett munkáért.

Az egyik kifogásban szereplő érv szerint a betegellátásban lehetetlen helyzetet teremtene a kötelező vasárnapi pihenőnap, egyébként sem egyértelmű, hogy a kérdés csak az általános munkarendre utal, vagy a speciálisra is. Az utóbbi felvetés megválaszolásával az előbbire is választ kapunk: ha kimutatható, hogy csak az általános munkarendre vonatkozik a kérdés, akkor a speciális munkarendben dolgozó egészségügyet nem is érinti, vagyis a betegellátás – és az alkotmány 70/D. §-ában biztosított egészséghez való jog – sem kerül veszélybe. A harmadik alkérdés egyértelműen megadja a választ az indítványozó kifogására: ha kiemelt díjazás jár a pihenőnapon végzett munkáért, értelemszerűen olyan szabályozás meghozatalára kötelezi az eredményes népszavazás az Országgyűlést, amely speciális munkarendben lehetővé teszi a munkavégzést pihenőnapon is, máskülönben értelmetlen lenne a kiemelt díjazás előírása.

A másik indítványozói kifogás ezzel szemben alapos. Az OVB korábbi határozatát megsemmisítő alkotmánybírósági határozat szerint népszavazás kezdeményezése során a választópolgároknak minden egyes kérdésről nyilatkozniuk kell: el kívánják-e vonni az Országgyűlés hatáskörét. Ez „megköveteli, hogy az ajánlási jogukkal élni kívánó választópolgárok egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó kérdésről. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez csak akkor lehetséges, ha a népszavazásra szánt egyes kérdések olyan aláírásgyűjtő íveken szerepelnek, amelyek garantálják, hogy a választópolgár kétséget kizáróan megjelölhesse az általa népszavazásra ajánlott egyes kérdéseket.”²⁰

Ha pedig ez a követelmény a népszavazás kezdeményezésével szemben áll, fokozottan érvényesülnie kell magán a népszavazáson, ahol – ügydöntő népszavazás esetén – a közvetlen demokrácia a maga teljességében megnyilvánul. Amennyiben tartalmilag nem egy kérdést tartalmaz a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés, a választópolgár nem tudja érvényesíteni preferenciáit: könnyen előfordulhat, hogy a kérdés egyik részére igennel, a másikra nemmel szavazna. Ilyenkor – ha a népszavazáshoz való alkotmányos jogával [alkotmány 70. § (1) bekezdés] élni kíván – valamelyik preferenciáját fel kell adnia. Ez ellentétes az alkotmány 2. § (2) bekezdésével, mivel a népszuverenitás közvetlen megnyilvánulását lehetetleníti el.

Az első népszavazási kérdés három külön alkérdést tartalmaz: ezekre csak egyféleképpen tud a választópolgár szavazni. Ez pedig a levezetettek szerint sérti az alkotmány 2. § (2) bekezdését, azaz ebben a formában a kérdés nem bocsátható népszavazásra.

NYUGDÍJ

A kifogásolt népszavazási kezdeményezés második kérdése a nyugdíjmelés számítási módjára vonatkozik: „Akarja-e Ön, hogy az évenkénti nyugdíjmelés módjának meghatározásakor a keresetnövekedés mellett a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedést is figyelembe vegyék?” Kérdés, nem a „költségvetési törvény tartalmára” vonatkozik-e a kezdeményezés.

Mivel az Alkotmánybíróság esetjogában még nem foglalkozott ezzel a népszavazási tilalommal, csak hipotetikus választ adhatunk a kifogásra. A korábbiakban arra a következtetésre jutottam, hogy az a népszavazási kérdés ütközik az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjába, amelyből pontosan meghatározható költségvetési kiadás vagy bevétel következik. Álláspontom szerint ezzel a kérdéssel ez a helyzet.

Az Áht. 2/A. §-a szerint „az állami költségvetést (a továbbiakban: költségvetés) a központi kormányzat költségvetése (a továbbiakban: központi költségvetés), a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak költségvetései alkotják”. A társadalombiztosítási alapok 2001. és 2002. évi költségvetését ennek megfelelően a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény tartalmazza. Az Áht. 86. § (10) bekezdése szerint „ha a Nyugdíjbiztosítási Alap tervezett éves bevétele kisebb a teljesítendő kifizetések összegénél, akkor a különbséget az állam a központi költségvetésben tervezett előirányzatként átadja a Nyugdíjbiztosítási Alap számára...” A magasabb nyugdíjmelésért a társadalombiztosítási alapok költségvetésétől függetlenül a központi költségvetés köteles helytállni. Ezért a nyugdíjmelés számítási módjának megváltoztatása pontosan meghatározható költségvetési kiadást eredményez. Pontosan meghatározható akkor is, ha a KSH által számított atipikus fogyasztói árindexről van szó, hiszen ez a számítás nem igényel újabb közhatalmi aktust, ténybeli kérdés csupán.

Mivel tehát pontosan meghatározható költségvetési kiadást közvetlenül eredményez a második népszavazási kérdés, véleményem szerint abban nem tartható referendum.

HADKÖTELEZETTSÉG

Az MSZP népszavazási kérdései közül a sorkatonaságról szóló váltotta ki talán a legtöbb vitát. Sokan érveltek mellett, hogy mivel az alkotmány tartalmazza a fegyveres katonai szolgálat kötelezettségét, a kérdésben nem tartható népszavazás, mivel akkor egy eredményes referendum esetén módosítani kellene az alaptörvényt. A kérdés az, eredményes népszavazás esetén alkothat-e olyan törvényt az Országgyűlés, amely a népszavazási kérdésnek megfelel, mégsem sérti az alkotmányt.

A kérdés („Akarja-e Ön, hogy békeidőben a sorkatonai szolgálat megszűnjön és azt önkéntes hivatásos haderő váltsa fel?”) egy ma még nem létező jogintézményt említ: a hatályos szabályozás nem különíti el a békeidőben és a nem békeidőben teljesített sorkatonai szolgálatot. A honvédelemről szóló 1993. évi XC. törvény annyit említ csupán 130. §-ában, hogy mozgósítás esetén valamennyi hadköteles behívható katonai szolgálatra. Éppen ezért a népszavazási kérdés alkotmányossága úgy vizsgálható, ha arra keressük a választ, hogy a sorkatonai szolgálat helyzetbeli korlát nélküli eltörlése megkívánja-e az alaptörvény módosítását.

A kérdés megválaszolásához rendszerezniünk kell a sorkatonai szolgálatra vonatkozó hatályos szabályozást.

A haza védelmével összefüggő normák többszintűek, részint az alkotmányban, részint a honvédelmi törvényben található. A továbbiakban az általánosabb állampolgári köteleességtől haladok a speciális felé, és csak azt az utat szeretném rekonstruálni, amelylyel szintről szintre eljuthatunk a sorkatonaság kötelezettségéhez.

1/a. A haza védelmének általános kötelezettséget kimondó norma az alkotmány 70/H. § (1) bekezdésében található, ez alapján a haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége.

1/b. Az alkotmány 70/H. § (1) bekezdésében szereplő védelmi kötelezettséget a honvédelmi törvény 69. §-a első körben két tárgyban állapítja meg: személyes és vagyoni szolgálatként. A kötelezetti kör a magyar szuverenitás alá eső valamennyi (természetes és jogi) személyre kiterjed. A szabályozás legfelső szintje tehát mind az alkotmányban, mind a honvédelmi törvényben a haza védelmének elvont kötelezettsége, az általános honvédelmi kötelezettség.

2. A honvédelmi törvény 69. § (2) bekezdése szerint a személyes szolgálat hadkötelezettséget, polgári védelmi kötelezettséget és honvédelmi munkakötelezettséget jelent. Személyes szolgálatra a magyar állampolgárok kötelezettek. A szabályozás második szintje az alkotmányból hiányzik, a honvédelmi törvény személyes szolgálatnak nevezi.

3. A honvédelmi törvény 70. §-a hadkötelezettséget állapít meg a köztársaság területén élő, 17 és 50 év közötti férfiak tekintetében. A szabályozás harmadik szintje, a hadkötelezettség szintén csak a honvédelmi törvényben található meg.

4/a. A hadkötelezettség a honvédelmi törvény 70. § (2) bekezdése szerint adatszolgáltatási, bejelentési, megjelenési és szolgálati kötelezettséget jelent. A szolgálati kötelezettség a törvény 92. § (1) bekezdése szerint fegyveres vagy fegyver nélküli katonai, illetve polgári szolgálatot jelent. A kötelezetti kör az előző pontban leírt hadkötelezettekével egyezik meg.

4/b. Az alkotmány 70/H. § (2) bekezdése szerint az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint polgári szolgálatot teljesítenek. A honvédelmi törvény és az alkotmány rendelkezéseinek összevetéséből kitűnik, hogy az alaptörvény idézett rendelkezésének a honvédelmi törvényben a szolgálati kötelezettség felel meg, bár a kötelezettség alanyai eltér-

nek egymástól. A szabályozás negyedik szintje tehát a szolgálati kötelezettség, ami mind az alkotmányban, mind a honvédelmi törvényben megtalálható.

5. A honvédelmi törvény 93. §-a szerint a fegyveres katonai szolgálat sorkatonai, tartalékos és póttartalékos katonai szolgálatot jelent. A szabályozás ötödik szintje ismét csak a honvédelmi törvényben található meg mint fegyveres katonai szolgálat, bár ezt a szolgálati kötelezettség részeként az alkotmány is nevesíti.

6. A szabályozás hatodik szintje az említettek szerint a sorkatonai szolgálat, ezt a honvédelmi törvény szabályozza csupán, és alanyi körét is számos kivétel meghatározásával szűkíti.

A sorkatonai szolgálat kötelezettsége tehát az alkotmányban nem található meg. Ha a referendum ebben a kérdésben eredményes, és az igen szavazatok kerülnek többségbe, csak a honvédelmi törvény 93. §-át kell módosítani, hogy a fegyveres szolgálat tartalékos és póttartalékos katonai szolgálatot jelent, mozgósítás esetén pedig sorkatonai szolgálatot is. Továbbá pontosítani kell a mozgósításra vonatkozó szabályokat, meghatározva, hogy ilyenkor hogyan működik a sorkatonai szolgálat intézménye. Ez a szabályozás az alkotmánnyal összhangban állna, azaz ebben a kérdésben tartható népszavazás.

NYELVVIZSGA

A népszavazásra javasolt negyedik kérdés a középiskolai nyelvtanulás kérdését érinti: „Akarja-e Ön, hogy a közoktatás az érettségi megszerzéséig minden tanuló számára térítésmentesen biztosítsa legalább egy idegen nyelvből a középfokú nyelvtudás megszerzésének és államilag elismert nyelvvizsga letételének feltételeit?”

A kérdéssel szemben az vethető fel, vajon szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e. Ennek elemzése előtt gondoljunk vissza arra, hogy a kormány és az Országgyűlés jogalkotó hatalmának elemzése során kimutattam: nincs olyan jogalkotási tárgykör, amelyet a kormány szabályozhat, a parlament azonban nem. Az érvelés fokozottan igaz a származtatott jogalkotói hatáskörrel rendelkező miniszterek, így az oktatási miniszter esetében is. Ennek fényében irreleváns az a kérdés, hogy ma a parlament hatáskörébe tartozik-e a közoktatásban folyó nyelvtanítás. Ezzel az érveléssel tehát nem támadható a szocialisták negyedik kérdése, így abban nincs akadálya az aláírásgyűjtés megkezdésének.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az MSZP népszavazási kezdeményezését vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy az első két kérdésben, a munkaidő-beosztás és a nyugdíjmelés ügyében – ebben a formában – nem tartható referendum, míg a sorkatonaság és a nyelvvizsga ügyében igen. Az Alkotmánybíróság korábbi ítéletei ugyan nyújtanak fogódzót a kifogások elbírálásához, mégis – elsősorban a költségvetési kérdés fogalmának pontosítása miatt – újabb konszolidáló ítéletet várhatunk a testülettől. Az pedig a sors fintora, hogy erre ismét a parlamenti választások előtti ősszel kerül sor.

JEGYZETEK

1. 3/2001. (V. 21.) OVB határozat.
2. 32/2001. (VII. 11.) AB határozat.
3. Alkotmány 28/B–28/E. §§-ok.
4. Többek között a 2/1993. (I. 22.) AB határozat; az 52/1997. (X. 14.) AB határozat; a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat és a 32/2001. (VII. 11.) AB határozat.
5. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.
6. Az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontja a személyi kérdéseket, valamint a szervezet-átalakításokat, az f) pont a kormányprogramról való döntést, a g) és h) pont a fegyveres erők alkalmazását, az i) a helyi önkormányzatok feloszlátását, a j) pont pedig a közkegyelem gyakorlását kifejezetten kizárja a népszavazási tárgyak közül. Ennek fényében nehéz olyan egyedi döntési jogkört találni az alkotmányban, amely az Országgyűlést illeti meg, és arról népszavazás is tartható.
7. Alkotmány 35. § (2) bekezdés.
8. Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pont.
9. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
10. Alkotmány 42. §
11. Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés.
12. 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 208.
13. Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pont.
14. 1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABK 2001. január, 6, 12.
15. ABH 1999, 251.
16. Az indítványt ismerteti a hivatkozott határozat. Lásd a 15. jegyzetet.
17. ABH 1999, 251, 261.
18. Jelen írás a népszavazási kezdeményezés alkotmányosságának lehetséges elbírálását elemzi. E cél eléréséhez nem szükséges a korábbi alkotmánybírósági határozat értékelése.
19. 20/1990. (X. 4.) AB határozat.
20. Lásd a 2. jegyzetet.