

Dr. Attila Vincze, LL.M. (München)

adjunktus, Andrassy Universität Budapest/ Habilitand, Wirtschaftsuniversität Wien:*

Vonzások és választások: Népszavazás és alkotmánybíráskodás kapcsolata

Goethe „Vonzások és választások“ című regényében egy helyen Eduard kapitány azt magyarázza Charlotte-nak, hogyan jönnek létre a kötések különböző anyagok között. Elmondása szerint vannak, amelyek „gyorsan egyesülnek, anélkül hogy egymáson valamit változtatnának, mint ahogy a bor a vízzel vegyül. Ezzel szemben mások idegenül különülnek el egymástól, és még gépi vegyítéssel vagy dörzsöléssel sem lehet őket semmiképpen összekötni; mint ahogy az olaj és a víz, akárhogy is összerázzák, egy pillanat múlva már megint elválík egymástól.“ Charlotte ezt összehasonlítja az emberi kapcsolatokkal is, amit Eduard is elfogad, és kifejti, hogy „ezeket a tömegeket is össze lehet egyeztetni szokásokkal és törvényekkel, úgy a mi kémiai világunkban is vannak közvetítő tagok, s ezek összekötik azt, ami elutasítja egymást.“

Az alábbi írásban megválaszolandó kérdés, hogy vajon a népszavazás és az alkotmánybíráskodás egymással olyan módon összekapcsolhatóak-e mint „az olaj és a víz lúgsó segítségével“. E kérdés megalapozott, hiszen az 1989-es magyar Alkotmány számos olyan intézményes megoldást kapcsolt össze, melyek koncepcionálisan nehezen összeegyeztethetőek. Ez az összeegyeztethetlenség kifejezetten igaz a népszavazás és az alkotmánybíráskodás kapcsolatára, hiszen ezek diametrálisan ellentétes premisszából indulnak ki: az alkotmánybíráskodás a demokráciával szembeni alapvető bizalmatlanságból, míg a népszavazás a népfelségbe vetett alapvető hitből. Ezért meg kell vizsgálni, milyen hatással van az alkotmánybíráskodás a népszavazás intézményére, és azt, hogy vajon ez a hatás az elméleti ellentétre vezethető-e vissza.

I. Összehasonlító alkotmányjogi áttekintés

Egy parlamentáris rendszerben a parlament játssza a központi szerepet: a brit alkotmányjog a korlátozhatatlan parlamenti szuverenitás premisszábjáról indul ki.¹ Ez a parlamenti szuverenitás a parlament korlátozhatatlan döntési jogosultságán alapul:

* " A jelen kutatás a TÁMOP 4.2.4.A-1 kiemelt projekt keretében meghirdetett ösztöndíj-támogatásnak köszönhetően valósult meg, a magyar állam és az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával."

¹ Jackson & Ors v. Her Majesty's Attorney General [2005] UKHL 56 (13 October 2005) Para 102 Lord Steyn "The classic account given by Dicey of the doctrine of the supremacy of Parliament, pure and absolute as it was, can now be seen to be out of place in the modern United Kingdom. Nevertheless, the supremacy of Parliament is still the *general* principle of our constitution."

nincs magasabbrendű hatalom, mint a Queen in Parliament, amely sem egy alkotmányos Charta rendelkezéseinek, mint magasabbszintű jognak, sem – logikus következményként – egy alkotmánybíróságnak nincs alávetve.² Minden politikai döntést az aktuális parlamenti többség hoz, amit egy későbbi többség szintén korlátozás nélkül megváltoztathat.

Egy ilyen rendszerben nem lehetne helye a népszavazásnak, és mégis történt. Az Egyesült Királyság lakossága 1975 június 5-én népszavazással döntött az Európai Gazdasági Közösséghez tartozásról. Jelenleg két szempontból aktális a népszavazás kérdése: egyrészt a brit miniszterelnök, David Cameron népszavazást szeretne tartani a Nagy-Britannia uniós tagságáról, illetve Skócia függetlenné válása miatt, mely szintén népszavazás útján döntendő el. Úgy tűnik, hogy azok a kérdések, amelyek a jelentőségüknél fogva kitörnek a parlamenti többség logikájából, még a parlamenti szupremáciára épülő rendszerben is csak népszavazás útján dönthetők el.

Németország szinte egyáltalán nem ismeri a népszavazást szövetségi szinten, amely jellemzőt gyakran a weimari köztársaság bukásával kötnek össze. Ez a hibás nézet abból indul ki, hogy a népszavazás széles lehetősége nyitotta meg a populista erőket, így különösen Hitler útját a hatalom felé. Való igaz, hogy a Weimari Birodalmi Alkotmány lehetővé tette a választók közvetlen részvételét a hatalomgyakorlásban. A Weimari Alkotmány 73. cikke előírta, hogy népszavazást kell kiírni, ha egy népi kezdeményezés keretében a választásra jogosultak egy tizede egy törvényjavaslat kapcsán ezt kéri. A törvényjavaslat elfogadásához a választásra jogosultak felének részvétele volt szükséges. Bár voltak próbálkozások egy népszavazás elrendelésére, ezek egyike sem volt sikeres. Elsőként Saarland hovatartozásának kérdését döntötték el ténylegesen népszavazással, de ez 1934-ben, tehát már Hitler hatalomra jutását követően történt. Ennek ellenére a német alaptörvény bizonyos fentartással viseltetik a népszavazással szemben.³ A nyugat-német területeken az alkotmányos újrakezdés időpontjában nem volt kérdéses, hogy az alaptörvény egy parlamentáris demokrácia kereteit kell kijelölnie. A közvetlen demokratikus elemek – mint a népi kezdeményezés, a népszavazás vagy az alkotmányos referendum – felvételére irányuló indítványokat elutasították.⁴ De még ebben az alkotmányos rendszerben is szükségesnek mutatkoztak közvetlen alkotmányos intézmények meghatározott korlátok között. Így a népszavazást fentartotta a német alaptörvény egyrészt a területi változtatások esetére a GG 29. cikke alapján, és egy új alkotmány elfogadásának esetére a GG 146. cikke alapján. A német Alaptörvényben sem, amelyben bár más okból mint a brit alkotmányos rendszerben, de nincsen

² Ehhez a legújabb irodalomból Gernot Sydow: *Parlamentssuprematie und Rule of Law: Britische Verfassungsreformen im Spannungsfeld von Westminster Parliament, Common-Law-Gerichten und europäischen Einflüssen*. Jeffrey Goldsworthy: *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy* (Oxford: Clarendon Press, 1999)

³ Christoph Möllers: 'We are (afraid of) the people'. Constituent Power in German constitutionalism, in: M. Loughlin/N. Walker (Hrsg.), *Constituent Power in Comparative Perspective*, Oxford 2007 Oxford University Press, 87-105.

⁴ Grzeszick in Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar* (67. Ergänzungslieferung 2013) GG Art. 20, Rn 8

különösen sok hely egy népszavazásnak, nem lehet alapvető kérdéseket másképpen artikulálni, mint népszavazás útján. Ilyen alapvető kérdések az önmeghatározás kérdései: legyen ez a területiális önmeghatározás kérdése, legyen ez az alkotmányos önmeghatározás kérdése.

Ausztriában az alkotmány egészének megváltoztatása, ami az alkotmány bármely karakteradó elvének lényegi megváltoztatását jelenti, csak népszavazás útján lehetséges (Art. 44 Abs (3) B-VG.)

A korábban bemutatott államokhoz képest a skála másik végén helyezkedik el Svájc, ahol a népszavazás lényegében korlátozás nélküli. Még az alkotmány teljes vagy részleges revízióját is javasolhatja a nép a svájci szövetségi alkotmány alapján (137-138 cikkek). Ez a korlátozás nélküli hatalom sokféle célra használható, így még svájci ENSZ tagság is népszavazás útján dőlt el: a svájci nép 2002 március 3-án ugyanis a tagság mellett döntött, amely kapcsán mindenképpen megjegyzendő, hogy az ENSZ tagságról 25 évvel korábban is volt egy népszavazás, amely során a lakosság háromnegyedes többsége még elutasította ezt. A közvetlen demokráciának természetesen vannak árnyoldalai is, mint például a minarettépítési tilalomról szóló népszavazás⁵, de számos pozitív példát is lehetne említeni, mint a menedzseri fizetések korlátozását népszavazás útján. A minarett építési tilalom egy érdekes példa, mert ennek népszavazással történő eldöntése egy olyan országban, amely széles jogkörű alkotmánybíráskodással rendelkezik nem elképzelhető, a kérdés ugyanis önmagában lenne alkotmányellenes: vagy tartalmilag, mint a vallásszabadságba történő meg nem engedett beavatkozás, vagy formailag egy érvényes nemzetközi szerződésbe ütközés, az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértése miatt.

II. A magyar helyzet

Az 1989-es magyar Alkotmány egyik karakteradó jellegzetessége volt, hogy számos dilatórikus formálkompromisszumot tartalmazott („dilatorische Formelkompromisse“)⁶, vagyis olyan intézményi megoldásokat vegyített, amelyek viszonya egymáshoz nem volt világos, de legalábbis konfliktusos volt ez a viszony.

Ez volt a helyzet nyilvánvalóan az államelnökkel, aki legalábbis az Alkotmány szövege alapján a francia⁷ illetve az amerikai⁸ elnök hatásköreikhez hasonlatos széles

⁵ Ehhez ld.: Zimmermann Zur Minarettverbotsinitiative in der Schweiz, ZaöRV 2009, 829

⁶ A kifejezés Carl Schmittől származik. Carl Schmitt: Verfassungslehre (1928), 31-32 old.. Ahogy Schmitt maga is írja a „Der Hüter der Verfassung“ 48. oldalán, ilyen dilatórikus formálkompromisszumok esetén a döntés a véleménykülönbségek kapcsán valójában maga a szabályozás. Ez történt Magyarországon is a köztársasági elnök esetén; vö. 48/1991 (IX. 26.) AB határozat, 36/1992 (VI.10.) AB határozat és 47/2007 (VII.3) Ab határozat.

⁷ Article 5“ Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’État.“

kompetenciákkal bírt volna. Ezeket a hatásköröket az Alkotmánybíróság később erősen visszanyeste.

A népszavazásnak hasonló története volt. Az Alkotmány nem tisztázta a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyát. Az akkori Alkotmány 2. § (2) bekezdése lapidárisan csak annyit tartalmazott, hogy minden hatalom a népé, mely a népszuverenitást, választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. A további kérdéseket törvényi szinten rendezte a magyar jog. Az Alkotmánybíróságnak akkor kellett először a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyát definiálnia, amikor arra irányuló indítvány érkezett, hogy az Országgyűlést népszavazás útján fel kellene oszlatni (2/1993. (I. 22.) AB határozat). Részletes indokolás nélkül az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmányból az Országgyűlés általi hatalomgyakorlás általános elve állapítható meg, és ehhez képest a népszavazás csak kivételnek számít. Ez az indokolás azon a szocialista alkotmányosságból maradt – és a hatalommegosztás gondolatával nem összeegyeztethető – rekvizitumon alapult, hogy az akkori Alkotmány 19 § (3) bekezdése az Országgyűlést a legfelsőbb államhatalmi szervnek nyilvánította. Ebből a körülményből kellene fakadnia, hogy a népszavazásnak csak alárendelt szerepe lehet. Mivel a népszavazás részleteinek szabályozása a parlament hatáskörében maradt, kizárólag az Országgyűlés döntésétől függ, mely kérdéseket lehet népszavazással eldönteni. Az indokolás itt két vonalon halad tovább. Az Alkotmánybíróság egyrészt kiemelte, hogy a népszavazás – mint kiegészítő elem a képviseleti demokráciához képest – nem alkalmazható a képviselők visszahívására, másrészt pedig a képviselők visszahívása az Alkotmány módosítását jelentené, ami az Országgyűlés kifejezett hatásköre, és az ezért népszavazás útján nem gyakorolható. Még akkor is, ha az indokolás első felét elfogadjuk, az indokolásnak ez a második fele nem volt szükséges a döntéshez. Ennek ellenére ez utóbbi állította fel azt a később dogmává merevedett tételt, hogy az alkotmánymódosítás az Országgyűlés kizárólagos hatásköre, amely népszavazás útján nem gyakorolható. Ez a tézis akkor is továbbélt, amikor a Parlament alkotmányozó hatalmánál fogva módosította az Alkotmányt és tételesen szabályozta a népszavazásra nem tartozó kérdések körét (1997. évi LIX. törvény).

Az 1997-ben hatályba lépett új szabályozás alapján bármely kérdés népszavazás tárgya lehet, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik (Alkotmány 28/B §). E főszabály alóli kivételeket a következő cikk szabályozta. Ezek a kivételek ugyan kizárták többek között a népszavazást az Alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezései tekintetében (Alkotmány 28/C § (5) bek. c) pont), de más rendelkezések tekintetében ezt nem tette. Ebből a *contrario* annak kellett volna következnie, hogy a népszavazás az Alkotmány minden más rendelkezése tekintetében lehetséges. E logikus érv ellenére az Alkotmánybíróság egy más

A korábbi Alkotmány 29. § (1) bekezdése alapján „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.”

⁸ Art. II Sec 2 US Constitution The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States. A korábbi Alkotmány 29 § (2) bek. alapján „a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka”

eredményre jutott, és a korábbi döntéseknek a közvetett demokráciának a közvetlen demokráciával szembeni elsőbbségére épülő logikáját követte (25/1999. (VII. 7.) AB, határozat, 28/1999 (X. 6.) AB határozat), amely logika az Alkotmány népszavazás útján történő módosítását kizárja.

Itt két körülményre kell felhívni a figyelmet:

- egyrészt már az Alkotmánybíróság első döntése is felszínes volt, és nem tudta meggyőzően bemutatni, miért kellene a képviseleti demokráciát előnyben részesíteni
- e döntés kritika nélküli átvétele a megváltozott szöveg ellenére, amely még meggyőzőbb érveket követelt volna meg a képviseleti demokrácia elsőbbsége mellett

Ezen állandósult joggyakorlat eredménye az lett, hogy a legfontosabb kérdések eldöntéséből a nép lényegében ki lett szorítva. A népet bár meg lehet kérdezni bármely kérdésben, és az Országgyűlés akár egy alkotmánymódosítást is megerősíthetne népszavazás útján (ami ugyan még nem történt meg), de mindezek a népszavazások csak a mindenható parlament kegyéből, *ex gratia* történének, és a népnek semmilyen joga sincs arra, hogy a legfontosabb kérdésekben beleszólhasson a döntésbe. Az Alkotmány bár proklamálta, hogy minden hatalom forrása a nép, és ezt az gondolatot, mint az államhatalom konstituáló elve megjelenik az Alkotmányban, a népnek nincs jogilag elismert igénye, hogy az együttélés legelemibb kérdéseiben kinyilvánítsa véleményét. A nép ugyan populista kérdésfeltevések eszközével használható, mint például, hogy kíván-e tandíjat fizetni, vagy mennyiben kíván hozzájárulni az egészségügy finanszírozásához, de a nép nem döntheti el, hogy a köztársasági elnököt közvetlenül kívánja-e választani, vagy bevezeti-e a királyságot. Az Országgyűlés alkotmányozói hatalmának alkotmánybírósági monopolizálása, a népakarat értékét fokozta le, és talán nem túlzó azt állítani, hogy a *pouvoir constitué* nagyobb elismertséget élvez, mint a *pouvoir constituant*.

E helyen két kérdés merül fel: miért hozta az Alkotmánybíróság ezeket a döntéseket és mik ezeknek a döntéseknek a következményei.

III. Okok és következmények

Először a következményekről. A népszavazás eszmei lefokozása két példán jól szemléltethető. Az első az Európai Alkotmány szerződés esete, a második a képviselői költségterítés. 2004-ben, amikor az Európai Alkotmány szerződés ratifikálása volt soron, népszavazást kezdeményeztek. A kezdeményezést az Országos Választási Bizottság azzal a hibás érveléssel utasította el, hogy egy nemzetközi szerződésről van szó, amely nem lehet tárgya népszavazásnak. Ez a szabály azonban csak a már ratifikált szerződésekre vonatkozik, és ennél fogva az Alkotmánybíróság a kezdeményezésnek helyt adott (58/2004 (XII.14.) AB

határozat).⁹ Erre a parlament cinikus reakciója az volt, hogy a szerződést gyorsan ratifikálta annak érdekében, hogy elkerülje a népszavazást a kérdésben.

A képviselői költségterítésnek hasonló tragikus története volt. A képviselői költségterítésekkel kapcsolatos visszaélések miatt népszavazást kezdeményeztek. A kezdeményezés alapján a képviselők csak azokat a költségeket számolhatták volna el, amelyek ténylegesen felmerültek. Amint a szükséges számú aláírás összegyűlt, az Országgyűlés alkotmányozó hatalmával megváltoztatta a költségterítés elnevezését, és ezzel a népszavazási kezdeményezés tárgytalanná vált.

Mindkét eset szépen példázza, hogy milyen felfogás uralkodik a parlamentben a népszavazás kapcsán: a népszavazás hasznos eszköz lehet a parlament kezében de semmiképpen nem engedhető meg, hogy a nép a véleményét korlátozás nélkül kifejezze. Ezt az elképzelést részben az Alkotmánybíróság döntései ébresztették.

Nem megkerülhető kérdés, hogy miért hozta az Alkotmánybíróság ezeket a döntéseket? Erre a kérdésre a válasz az Alkotmánybíróság beállítódásában és az érdekeiben keresendő a választ.

A beállítódáshoz. Egy alkotmánybíróság elitista intézmény, amely létét a demokráciával, a népuralommal szembeni mély bizalmatlanságnak köszönheti, és abból az előfeltevésekből indul ki, hogy még a parlamentben, a nép választott képviselőiben sem lehet teljesen megbízni, mert azok – rövidlátó politikai érdekből – képesek az alkotmányt és annak szellemiségét elárulni és az egyén jogait megsérteni.¹⁰ Ha azonban még a képviselőknek sem szabad hinni, akkor a népnek magának, a könnyen manipulálható tömegnek még annyira sem. Ez a minta az alkotmánybíróság alappozíciója, és ezért egyáltalán nem meglepő, hogy az alkotmánybíróság a preferenciális döntését a képviselői demokrácia javára tette meg.

Az érdek kérdéséhez. Egy alkotmánybíróságot alapvetően két érdek mozgathat: vagy a törvényhozás szoros és szigorú ellenőrzését preferálja, annak érdekében, hogy hatalmát az államszervezeti rendszerben kiterjessze (ahogy azt a Súlyom-bíróság tette Magyarországon), vagy egy opportunista magatartást vesz fel, és a parlamenti többséget elvtelenül támogatja a személyes pozíciók megerősítése vagy az újráválasztás elősegítése érdekében. Ugyanakkor bármelyik érdek is mozgatja az alkotmánybíróságot, mindkét eset egy gyengébb közvetlen demokrácia irányába mutat. Az első esetben a közvetlen demokrácia egy alig kontrolálható és legitim ellensúlya lehet az alkotmánybíráskodásnak, amit az alkotmánybíróság alig kívánhat magának. A második esetben a közvetlen demokrácia a parlament és a pártpolitizálás erős kontrolljaként funkcionálhat. Az alkotmánybíróság azonban az

⁹ Ehhez Varga István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn in: Klaus Beckmann - Jürgen Dieringer - Ulrich Hufeld (Hrsg.) : Eine Verfassung für Europa (Tübingen: Mohr Siebeck 2005) 303-310. oldal.

¹⁰ Vö. John Hart Ely, Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), Ulrich R. Haltern: Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Misstrauen (Berlin: Duncker & Humblot 1998), Vincze Attila: 32/A. § [Alkotmánybíróság] msz. 41-42 In Jakab András (Hrsg.): Alkotmánykommentár (Budapest: 2009, Századvég).

uralkodó politikát akkor lehet támogatni, és a parlament döntéseit az alkotmányosság címkéjével ellátni, ha a parlament döntéseit nem írhatja felül a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás.

Ez alapján az a tézis következik, hogy egy alkotmánybíróság az alapbeállítódása és érdekei alapján inkább egy gyenge mintsem egy erős közvetlen demokráciát támogat. Ebből az következne, hogy a népszavazás és az alkotmánybíráskodás diamterálisan ellentétes alapállásból indulnak ki, és a magyar alkotmánybíróság döntései csak ennek a leképeződései. A kiút ebből a helyzetből nem lehet más, mint az Alkotmánybíróság értelmezési hatalmát csökkenteni, az értelmezési kérdéseket világos fogalmazással minimalizálni.