

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

Magyarország Kormánya 2016. április 1-jén T/9894. számon iktatott törvényjavaslatot nyújtott be a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) módosításáról (a továbbiakban: Módtv.). A javaslat benyújtására mindössze néhány nappal azután került sor, hogy sajtóbeszámolók szerint a Nemzeti Választási Iroda (NVI)¹ illetve a Nemzeti Választási Bizottság (NVB)² a miniszterelnök felkérésére szakmai javaslatokat dolgozott ki az Nsztv. módosítására az országos népszavazások kezdeményezéséhez való alkotmányos jog és a népszuverenitás közvetlen hatalomgyakorlási módjainak közelmúltban tapasztalt, demokratikus jogállamokban megtűrhetetlen sérelmei nyomán (ld. az NVB 15/2016 sz. határozatát, továbbá a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kvk.III.37.223/2016/2. sz. végzését). A Módtv. az NVI honlapján közzétett szakmai ajánlásait igen csekély mértékben, az NVB ajánlásait nagyobb mértékben tükrözi. Jelen szakmai állásfoglalásban a Módtv.-t illetve az annak nyomán módosítani tervezett országos népszavazási eljárást értékeljük.

¹ Ld. az NVI 2016. március 22-én kelt sajtóközleményét: http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/NVI_kozlomeny_20160322.pdf, továbbá az NVI által készített két javaslatcsomagot, amelyek között az NVI szakmai alapon nem prioritizált: http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/nsztvmod_Avaltozat.doc, http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/nsztvmod_Bvaltozat.doc

A TASZ-nak az NVI által készített javaslatcsomag kiadása iránti közérdekű adatigénylésére válaszul az NVI 2016. március 30-án szintén a fenti dokumentumokra mutató hivatkozásokat küldött. Ebből arra következtetünk, hogy a – jelen szakmai álláspont elkészültekor – fent elérhető dokumentumok maradéktalanul tükrözik az NVI aktuális szakmai álláspontját.

² Ld. az NVI 2016. március 22-én kelt sajtóközleményét: http://valasztas.hu/hu/download/880/20160322_NVBElnoki_Tajekoztato.pdf, http://valasztas.hu/hu/download/880/A_Nemzeti_Valasztasi_Bizottsag_szakmai_javaslatai_az_Nsztv_modositasahoz_%28kivonat%29.pdf

A TASZ-nak az NVB által készített javaslatcsomag kiadása iránti közérdekű adatigénylésére válaszul az – NVB közérdekű adatainak nyilvánosságáért felelő – NVI 2016. április 8-án szintén a fenti dokumentumokra mutató hivatkozásokat küldött. A válasz ugyanakkor utal arra is, hogy a fent elérhető dokumentumok nem tükrözik hiánytalanul az NVB aktuális szakmai álláspontját: az NVI válasza megtagadja a párhuzamossági moratórium szabályozásán kívül eső szabályozási kérdéseket érintő NVB-ajánlások kiadását, döntéselőkészítő jellegükre tekintettel.

A TASZ alábbiakban kifejtett álláspontja szerint a Módtv. jelenlegi formájában történő elfogadásával **a párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége aláássa az esélyegyenlőséget, a népszavazás kezdeményezéséhez való jog hatékonyságát, fenyegeti a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének érvényesülését. A hitelesítési eljárásnak a módosítási javaslatok nyomán várható elhúzódnása szintén aláássa az esélyegyenlőséget. A személyes vagy postai benyújtás változatlan követelménye kizár egyeseket az alapjog-gyakorlásból, aláássa és elmulasztja megteremteni az esélyegyenlőséget, elmulasztja segíteni a fogyatékkal élő választópolgárok joggyakorlását. A fennálló jogbizonytalanságok feloldásának hiánya nem vet véget a jelenleg hatályos szabályozás kapcsán jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek sem, s ezzel sérti a jogbiztonságot. A folyamatban lévő népszavazási kezdeményezésekre kiterjedő hatály pedig a jogbiztonság újabb sérelméhez vezet.** Jelen szakmai álláspont ugyanakkor javaslatokat tesz arra, mindezen jogsérelmek, alkotmányos mulasztások orvosolására alkalmas szabályozásra, és az Nsztv. e javaslatok alapján történő módosítására.

I. A Módtv. értékelése

1. A párhuzamossági moratórium

A "párhuzamossági moratórium" az egyazon tárgykörben kezdeményezett több népszavazási eljárás esetén egyetlen kezdeményezés kivételével a többi kezdeményezés vonatkozásában a népszavazási eljárás vagy az eljárás egyes szakaszainak lefolytatására vonatkozó tilalom. Azonos tárgykörbe tartozik két országos népszavazási kérdés, amennyiben érvényes és eredményes népszavazás esetén részben vagy teljesen azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre (Nsztv. 8. § (3) bekezdés).

a) A párhuzamossági moratórium kiterjedtsége a népszavazási eljárásban

A Módtv. jelentősen szűkíti a párhuzamossági moratórium kiterjedtségét a népszavazási eljárásban, s ezzel megkönnyíti az azonos tárgykörű népszavazási kezdeményezések párhuzamos szervezését.

A jelenleg hatályos szabályozás szerint a párhuzamossági moratórium a magánszemély által szervezett népszavazási kezdeményezések vonatkozásában már az egyazon tárgykörbe tartozó, időben legelsőként hitelesítésre benyújtott kérdés benyújtásával beáll. Már a kérdés hitelesítéséről való döntés meghozatala, illetve jogerőre emelkedése előtt sincs lehetőség azonos tárgykörű, párhuzamos kezdeményezések benyújtására (Nsztv. 8. § (1) bekezdés). A hitelesített kérdés pedig megőrzi védettségét lényegében mindaddig, ameddig a népszavazási eljárás folytatásának, következő szakaszba lépésének törvényi követelményei teljesítettnek tekinthetők. A Nemzeti Választási Iroda (NVI) szakmai javaslatában ennek a meglehetősen kiterjedt védettségnek a szűkítését javasolta. Az NVI javaslata szerint az Nsztv.-t indokolt lenne úgy módosítani, hogy az adott tárgykörben benyújtott népszavazási kérdés a kérdés hitelesítéséről hozott NVB-határozat jogerőre emelkedésével vagy a hitelesítésről szóló döntés elleni jogorvoslati eljárás lezárultával válna védetté. Vagyis az NVI szakmai javaslata arra irányult, hogy legalább a hitelesítés illetve a hitelesítésről szóló döntést övező jogvita lezárultáig legyen lehetőség azonos tárgykörben további népszavazásra javasolt kérdéseket is benyújtani. A Módtv. 1. §-a azonban még ennél is szűkebbre szabná a párhuzamossági moratóriumot a népszavazási eljáráson belül. A módosítási javaslat szerint a kérdések védettsége nem terjedne ki az eljárás aláírásgyűjtés szakaszára sem, azaz több, azonos tárgykörben jogerősen hitelesített kérdéshez lehetne párhuzamosan aláírást gyűjteni és újabb kérdéseket hitelesíteni egymástól független szervezőknek (magánszemélyeknek, pártoknak, egyéb egyesületeknek).

b) A párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége aláássa az esélyegyenlőséget

A népszavazási eljárásra vonatkozó alkotmányos követelményeket részint az Nsztv. háttérjogszabályaként szolgáló Ve.-ben meghatározott választási alapelvek rögzítik (Ve. 2. § (1) bekezdés), amelyek alkalmazását a népszavazási eljárásban az Nsztv. 1. § (1) bekezdését írja elő. A népszavazási eljárásban is érvényesülnie kell tehát a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőségnek (Ve. 2. § (1) c) pont, Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés első mondata). A népszavazás kezdeményezése – a választási eljárásban jelöltként, jelölő szervezetként való részvételhez, vagyis a passzív választójog gyakorlásához hasonlóan – a meghozható politikai döntések palettáját szélesíti, a döntésre váró közügyek napirendjét határozza meg – ellentétben a népszavazáson való részvétellel, amely az aktív választójog gyakorlásához hasonlóan a már meghatározott opciók – vö. jelöltek, listák – közötti döntésre jogosít, vagyis egy előre meghatározott népszavazási kérdéstről való döntéshozatalban teszi lehetővé a részvételt. Egyértelmű tehát, hogy a Ve.-ben megfogalmazott esélyegyenlőségi követelmény *mutatis mutandis* a népszavazási eljárásban a szervezők közötti esélyegyenlőség követelményét jelenti. Ezt az értelmezést fogadja el a Kúria is, amely Kvk.III.37.223/2016/2. számú végzésében nemrégiben megállapította, hogy választópolgári népszavazási kezdeményezés során is sérülhet az esélyegyenlőség alapelve.

Az azonos tárgykörű kérdésekhez kapcsolódó párhuzamos aláírásgyűjtés megengedése azonban sérti az esélyegyenlőség elvét. Az országos népszavazás elrendeléséhez szükséges 200.000 aláírás összegyűjtése a törvényben előírt legfeljebb százhusz napos időtartam alatt (Módtv. 7. § szerint módosítani javasolt Nsztv. 19. § (1) bekezdés) természetesen minden szervezőtől jelentős erőforrás-befektetést igénylő mozgósítást követel meg. Ugyanakkor azonban a párhuzamossági moratórium kiterjedése az aláírásgyűjtésre – kizárólag a kezdeményezés benyújtásában biztosított esélyegyenlőség mellett – azt hivatott segíteni, hogy a kisebb erőforrásokkal rendelkező, például pártokhoz nem kötődő magánszemélyek is másokkal egyenlő eséllyel kezdeményezhetnek népszavazást. Amennyiben a párhuzamossági moratórium nem terjed ki az aláírásgyűjtésre – ahogy azt a Módtv. javasolná –, a párhuzamosan futó népszavazási kezdeményezések közül elkerülhetetlenül felülkerekednek a pártok – mi több, az erőteljesebb anyagi háttérrel bíró, s ezért nagyobb mozgósítási képességgel bíró pártok – kezdeményezései a magánszemélyek vagy kisebb erőforrásokkal bíró pártok, egyéb egyesületek kezdeményezéseivel szemben. Míg azonban a Ve., a Vjt. és az Övjt. számos rendelkezéssel mérsékli a passzív választójog gyakorlásában egymással versenyző jelöltek, jelölőszervezetek esélyegyenlőtlenségét (pl. mindenki számára hozzáférhető kampánytámogatás, a kampánybéli esélyegyenlőség jogszabályi feltételei, a kampánytámogatások és –költségek értékplafonja stb.), addig semmilyen hasonló rendelkezés nem gondoskodik a párhuzamosan futó, azonos tárgykörű, tehát egymással versengő népszavazási kezdeményezések közötti esélyegyenlőségről.³

A népszavazási eljárásban az azonos tárgykörben népszavazást kezdeményezők közötti esélyegyenlőség jelentősége egyrészt abban áll, hogy a különböző kezdeményezéseket szervezők és az őket támogató választópolgárok között érdekellentét állhat fenn. Két, azonos tárgykörű népszavazási kezdeményezés célja teljesen ellentétes is lehet. Lehet például egy kérdés tárgya a fennálló *status quo* megerősítése ("igen"), vagy a megerősítés hiánya (azaz a tét: a *status quo* csupán határozatlan idejű,

³ Vö. az NVB szakmai javaslatai között megfogalmazott követelménnyel: "A Bizottság felhívja a figyelmet továbbá arra is, hogy e javaslat esetében szükségesnek látja részletes kampányszabályok kidolgozását és az általános javaslatok között is megfogalmazott bírság intézményének bevezetését, továbbá megfontolandó a kodifikáció során a visszaélésszerű joggyakorlás megakadályozására egyéb hatósági eszközök megteremtése" (IV. 2. pont). Az NVB világossá teszi tehát, hogy a népszavazási eljáráshoz kapcsolódó további jogszabályi garanciák nélkül a választási elvek és alkotmányos követelmények súlyos sérelméhez vezet a párhuzamossági moratórium újrashabályozása, a jogszabályi környezet egyéb elemeinek változatlanul hagyása mellett.

vagy legalább a népszavazás határozott idejű kötőerejének fennálltaig történő fenntartása); egy ezzel azonos tárgykörű kérdés pedig irányulhat a *status quo* megváltoztatására ("igen"), vagy nemleges eredmény esetén a *status quo* határozatlan idejű fennállására. Ennek átlátása még a választópolgári egyértelműség alkotmányos követelményének megfelelő népszavazási kérdések esetében is kihívást jelenthet számos választópolgár számára.⁴ Egyáltalán nem közömbös tehát, hogy a párhuzamos kezdeményezések közül melyik mekkora viszonylagos eséllyel jut sikerre; az esélyegyenlőség biztosítása pedig alkotmányos követelmény.

Másrészt, a népszavazási eljárásban a kezdeményezők közötti esélyegyenlőségnek különös jelentőséget ad a közvetlen részvételi jogok alkotmányos szerepe a képviseleti demokráciákban. Az Alaptörvény B) cikkének (3) bekezdése rögzíti a népszuverenitás alkotmányos elvét, amelyet ugyanezen cikk (4) bekezdése pontosít: "A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja." A közvetlen részvétel tehát a nép hatalomgyakorlásának kivételes módja, azonban éppen kivételes jellegéből következnek egyes, a képviseleti úton gyakorolt szuverenítésra nem vonatkozó alkotmányos követelmények. Az Alkotmánybíróság 52/1997.(X. 14.) sz. határozatában egyértelművé tette, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás – azon esetekben, amikor alkotmányosan megengedett tárgykörben és körülmények között kerül rá sor – kifejezett védelmet élvez a képviseleti hatalomgyakorlással szemben.⁵ Ennek világos indoka, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlása elsősorban éppen akkor bír a népszuverenitás szempontjából alkotmányos jelentőséggel, ha azt a képviseleti hatalomgyakorlók – azaz a törvényhozást uraló politikai erők – érdekeivel ellentétes politikai célra kívánják alkalmazni. A népszavazás kezdeményezésére jogosult alanyi kör tagjai közül azonban részint éppen azok a pártok bírnak a legnagyobb anyagi támogatással, amelyek a hozzájuk kötődő képviselők által eleve jelentős szerepet töltenek be a képviseleti hatalomgyakorlásban is. Ezért kiemelten fontos, hogy az országos népszavazás kezdeményezésére jogosult magánszemélyek és a kisebb, parlamenti képviselettel nem rendelkező pártok a parlamenti képviselettel bíró politikai erőkkel megközelítőleg egyenlő eséllyel kezdeményezhessenek népszavazást. A párhuzamossági moratóriumnak a Módtv. által az aláírásgyűjtés szakaszra javasolt feloldása azonban nem segíti, hanem kifejezetten aláássa ezt a követelményt, és várhatóan a képviseleti hatalomgyakorlás útján már hatékonyan képviselt érdekek, nézetek előretöréséhez vezet a közvetlen hatalomgyakorlás útján is.

c) A párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége aláássa a népszavazás kezdeményezéséhez való jog hatékonyságát

⁴ Az NVB szakmai javaslataiban ennél még erőteljesebben fogalmaz: a párhuzamos aláírásgyűjtés "felveti annak veszélyét, hogy az egy időben, azonos tárgykörben és párhuzamosan zajló aláírásgyűjtések megtéveszthetik a választópolgárokat" (IV. 2. pont).

⁵ Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) és 13/2013. (VI. 17.) sz. határozatai alapján az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésében irányadók az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatok azon tartalmi elemei is, amelyek az Alkotmány olyan rendelkezéseit értelmezik, amelyek az Alaptörvény adott rendelkezéseivel azonos tartalmúak. Az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. Az alábbiakban az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott AB határozatokra ezen elv figyelembe vételével hivatkozunk.

Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Tekintve, hogy az Alkotmánybíróság 52/1994 (X. 14.) sz. határozatában a közvetlen hatalomgyakorlást a képviseleti hatalomgyakorláshoz képest kivételes esetként értelmezte, az Alkotmány e határozatban értelmezett, szóban forgó rendelkezése tartalmilag egyezőnek tekintendő az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdéseinek együttesével. Így a korábban ezt a rendelkezést értelmező alkotmánybírósági határozatok az Alaptörvény releváns rendelkezéseinek értelmezésében is irányadók.

A népszavazás kezdeményezéséhez való jog alapvető jog (ld. 31/2013. (X. 28.) ABH), amely jog hatékony gyakorolhatóságát az állam – s így a népszavazási eljárást szabályozó törvényhozó is – köteles a rendelkezésére álló eszközökkel garantálni. A párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége azonban nem pusztán egyenlőtlen esélyt ad a különböző háttérű, egyenlőtlen erőforrásokkal bíró szervezőknek, hanem egyenesen lehetetlenné teszi egyfelől a jelentős az anyagi vagy szervezeti háttérrel nem bíró szervezőknek, másfelől általánosságban a szervezőknek a népszavazás kezdeményezéséhez való alkotmányos joguk hatékony gyakorlását.

Egyrészt: a 120 napos határidő alatt az országos népszavazás elrendeléséhez szükséges 200.000 aláírás összegyűjtése a jelenleg hatályos szabályozás mellett is számottevő feladat, azonban másokkal nem versenyben történik. Így – ha a jelenlegi szabályozással ellentétben a kérdés benyújtásának egyenlő esélyei biztosítottak volnának – minden szervező érdemleges esélyt kaphatna arra, hogy kezdeményezését sikerre juttassa. Ha azonban egy adott tárgykörben például jelentős anyagi erőfölénnyel bíró pártokkal kell egy magánszemély szervezőnek versenybe szállnia, jó eséllyel a 120 napos határidőnél jóval hamarabb, illetve az erőfölénnyel rendelkező szervezővel azonos intenzitással kell aláírásokat gyűjtenie ahhoz, hogy kezdeményezése sikeres legyen. A verseny tehát olyan gyors és intenzív mozgósításra kényszeríti a szervezőket, amelyhez csak rendkívül kevés párt, még kevesebb egyéb egyesület, és elenyésző számú magánszemély rendelkezik szükséges erőforrással. Nekik tehát nemhogy más szervezőkkel egyenlőtlen, hanem inkább semmilyen érdemleges esélyük nem lenne a Módtv. 1. §-a szerint javasolt eljárásban a népszavazási kezdeményezéshez való alapjoguk gyakorlására.

Másrészt: a jelenlegi szabályozás mellett is – indokoltan – komoly kihívás a népszavazás elrendeléséhez szükséges 200.000 aláírás összegyűjtése, hiszen egy adott tárgykörrel kapcsolatos, népszavazásra javasolt kérdésben állást foglалó választópolgárnak is csupán egy töredéke akarja az állásfoglalásának megfelelő vagy azzal ellentétes, Országgyűlésre háruló kötelezettség keletkeztetésére irányuló kérdést támogatni. Az aláírásgyűjtésre kiterjedő párhuzamossági moratórium azonban – az azonos tárgykörű kérdéseken belül – az azonos eredményre irányuló kérdést támogató, az adott tárgykörben azonos álláspontra helyezkedő választópolgárokat is megosztja. Aki egy adott szervező aláírásgyűjtő ívét aláírta, az – az elenyésző számú, kivételes elkötelezettségű választópolgártól eltekintve – nagy eséllyel már nem vehető rá egy másik szervező kezdeményezésének támogatására is. Vagyis a verseny a gyakorlatban megosztja az egyazon tárgykörben azonos politikai véleményt népszavazási kezdeményezés támogatása útján kinyilvánítani kész populációt is a kezdeményezéseket között. Ezzel pedig minden, párhuzamosan aláírást gyűjtő szervező számára megnehezíti, s így végső soron mindenki számára radikálisan csökkenti a népszavazás kezdeményezéséhez való jog gyakorlásának hatékonyságát.

Harmadrészt: az azonos tárgykörbe tartozó kérdések népszavazásra bocsátásáért folyó párhuzamos aláírásgyűjtés dezinformál, ellehetetleníti a tájékozott joggyakorlást. A választópolgárok a tőlük ésszerűen elvárható, közéleti tevékenységre fordított idő- és energia-befektetés mellett könnyen elvesznek a versengő aláírásgyűjtésekben támogatható kérdések apró, szövegbéli eltérései között, a számos szervező és mögöttes érdekeik erdejében. Mindez nem hasonlítható össze a választásokkal, amelyek során jellemzően világosan elkülönülő, jól beazonosítható jelöltek versengenek, akár egymástól tárgykörben jelentősen eltérő programokkal. Mi több, a választási eljárásban számos szabályozási eszköz segíti a választópolgárok tájékozott joggyakorlását (elsősorban is a kampányszabályozás), míg semmilyen hasonló segítség nem áll szükségszerűen a választópolgárok rendelkezésére a népszavazási eljárásban. A tájékozódás ésszerű lehetősége nélkül pedig lehetetlen a

népszavazás kezdeményezéséhez való jognak, s ennek részeként az aláírással történő támogatás jogának hatékony gyakorlása (ld. az NVB ajánlásai, IV. 2. pont; valamint 4. lábjegyzet fent).

d) A párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége fenyegeti a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének érvényesülését

A rendeltetésszerű joggyakorlás elvét a népszavazási eljárás egészében érvényre kell juttatni (Ve. 2. § (1) e) pont). A párhuzamos aláírásgyűjtés megnyílása azonban kitűnő lehetőséget biztosítana arra, hogy valaki kizárólag visszaélészerű joggyakorlás céljából gyűjtsön aláírásokat, azzal a céllal, hogy egyes, az adott tárgykörben népszavazás kezdeményezését támogató választópolgárok aláírását megszerezze, s ezzel csökkentse a motivációjuk egy, a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot jóhiszeműen és rendeltetésszerűen gyakorló szervező párhuzamos kezdeményezésének támogatására.

A választópolgároknak a Módtv. szerinti törvénymódosítások nyomán joga lenne több, párhuzamos aláírásgyűjtést is aláírásukkal támogatni. Pusztán e formális lehetőség megléte azonban nem változtat azon, hogy a már egy adott ügy mellett mobilizált választópolgárokat rövid időn belül egyazon ügy mellett mobilizálni nehezebb. Így a visszaélészerű aláírásgyűjtők hatékonyan tudnák akadályozni a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlók népszavazási kezdeményezéséhez való jogának érvényesülését.

Természetesen a népszavazási kezdeményezéshez való joggal való, előbb jellemzett visszaélést a párhuzamossági moratórium jelenlegi szabályozása sem zárja ki, hiszen a védettséget megszerző kezdeményezés szervezője visszaélhet az egyazon tárgykörbe tartozó kérdést támogató aláírásgyűjtéshez való, egy adott időszakra megszerzett kizárólagos joggal. Ha azonban az aláírásgyűjtéshez való jog megszerzésében érvényesül az esélyegyenlőség és a hatékony joggyakorlás, akkor a hasonló visszaélészerű joggyakorlás következményei legalább akkor kizárhatók, amikor a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorló szervezők megszerzik az aláírásgyűjtés kizárólagos jogát. A Kormány módosítási javaslata alapján azonban a visszaélészerű aláírásgyűjtések minden rendeltetésszerű, jóhiszemű aláírásgyűjtés hatékonyságát veszélyeztetik. Következésképpen a párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége nem biztosít elégséget garanciát a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás érvényesülésére.

2. A hitelesítési eljárás lehetséges elhúzódása aláássa az esélyegyenlőséget

A párhuzamos aláírásgyűjtésben az egymással versengő szervezők esélyei közötti egyenlőtlenséget tovább növeli a Módtv. 1. §-ében meghatározott eljárásban a következő két tény együttes fennállása. Egyrészt az egyazon tárgykörben népszavazási kezdeményezést szervezők nem egy időben kezdik meg az aláírásgyűjtést, másrészt az aláírásgyűjtés megkezdésének ideje jelentős részben nem áll a szervező kontrollja alatt, hiszen a Nemzeti Választási Bizottságnak a Módtv. 2. §-a értelmében harminc napja lenne egy kérdés hitelesítéséről hozott döntés meghozatalára, a Kúriának pedig a hitelesítésről hozott döntés elleni jogorvoslati kérelem esetén e döntés bírósági felülvizsgálatára további 90 nap állna rendelkezésére (Nsztv. 30. § (1) bekezdés). E határidők nem változnának a jelenleg hatályos szabályozáshoz képest, azonban szerepük jelentősen megváltozna, a párhuzamos kezdeményezések lehetősége nyomán megnövekvő ügyterhek pedig valószínűsítenek a határidőknek az érintett választási szervek illetve felülvizsgálati bíróság általi maximális kihasználását. Mialatt az NVB – a szervező számára szerencsés esetben – a kérdést hitelesíti, egy másik szervező már jelentős előnyre tehetett szert egy, ugyanazon tárgykörben folyó aláírásgyűjtésben. Amíg azonos tárgykörben az aláírásgyűjtésre csak egy másik népszavazás kezdeményezés sikertelenségét követően nyílik lehetőség – ahogyan azt a jelenlegi szabályozás biztosítja –, addig az ilyesfajta összehasonlítás

irreleváns. Párhuzamos aláírásgyűjtés esetén azonban a párhuzamosan folyamatban lévő, azonos tárgykörű aláírásgyűjtések kezdetének eltérő időpontja már erőteljesen aláássa az esélyegyenlőséget. Ismételten utalunk arra a politikai gazdaságtani megfontolásra, miszerint az egyazon tárgykörben egyszer már mozgósított választópolgárt nehéz megnyerni egy újabb, azonos tárgykörű kezdeményezésnek. Következésképpen a versenyben később indulók eleve relatív hátrányból indulnak, ami ismét sérti az esélyegyenlőség népszavazási eljárásban is alkalmazandó alapelvét.

3. A folyamatban lévő népszavazási kezdeményezésekre kiterjedő hatály sérti a jogbiztonságot

A Módtv. 11. §-a értelmében az Nsztv.-nek a Módtv. által beiktatott módosításai közül a párhuzamos aláírásgyűjtésre lehetőséget teremtő rendelkezéseket a Módtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő népszavazási eljárásokra is alkalmazni kellene. Ennek következtében azon szervezők, akik a párhuzamossági moratórium jelenleg hatályos szabályozása miatt hónapokig vártak arra, hogy országos népszavazásra javasolt kérdésük hitelesítésre kerüljön, és kérdésük tárgykörében megszerezzék a kizárólagos aláírásgyűjtés jogát, ezzel a joggal – a Módtv. meglehetősen közeli jövőben valószínűsíthető hatálybalépése miatt – egyáltalán nem, vagy csak nagyon korlátozottan élhetnek. Míg a népszavazási kezdeményezést csak a Módtv. hatályba lépése után szervezők egymással azonos, előre kiszámítható eséllyel szállnak tehát versenybe az egyazon tárgykörben történő népszavazás kezdeményezéséért, addig a népszavazási kérdéseket már jó ideje benyújtani igyekvő, ám a párhuzamossági moratórium hatályos szabályozása miatt az aláírásgyűjtésbe csupán a Módtv. hatálybalépése előtt nem sokkal kezdő szervezők jelentősen kisebb eséllyel indulnak az aláírásgyűjtésben, mint ahogy esélyeikre jogos elvárást formáltak. A párhuzamos aláírásgyűjtésnek a Módtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő népszavazási kezdeményezések tárgykörébe tartozó kérdésekre történő alkalmazása a hatálybalépésekor folyamatban lévő kezdeményezések lezárultáig ezért súlyosan sérti a jogbiztonságot.

4. A személyes vagy postai benyújtás követelménye kizár egyeseket az alapjog-gyakorlásból, aláássa és elmulasztja megteremteni az esélyegyenlőséget, elmulasztja segíteni a fogyatékkal élő választópolgárok joggyakorlását

A közelmúlt tapasztalatai, az NVI szakmai javaslatai, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Knk.IV.37.258/2016/6. sz. végzése egyaránt egyértelművé teszik, hogy a személyes és a postai benyújtás kizárólagos lehetősége elégtelen eszköz az esélyegyenlőség és a fogyatékkal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítését előíró választási alapelv (Ve. 2. § (1) d) pont) érvényre juttatására. Ennek ellenére a Módtv. kísérletet sem tesz ennek orvoslására. A Módtv. hatályba lépésével tehát nem fog változni a fennálló helyzet, amelyben a népszavazási kérdések hitelesítés céljából történő, postai benyújtásának formális lehetősége mellett az NVI épületében történő személyes benyújtást hagyná meg a népszavazás kezdeményezéséhez való jog érdemleges gyakorlati lehetőségének.

Látszólag a benyújtás lehetőségeinek kitégítését, megváltoztatását csupán a párhuzamossági moratórium kiterjedtsége, a párhuzamos aláírásgyűjtés hiánya teszi aggályossá. Ez azonban tévedés. Egyfelől: a fentiekben kifejtettek szerint a párhuzamos aláírásgyűjtés lehetősége mellett kulcsfontosságú, hogy az egyazon tárgykörben folyamatban lévő vagy tervezett aláírásgyűjtések közötti versenybe egy adott kezdeményezés szervezője mikor száll be. A hitelesítettet kívánt kérdések postai benyújtása tehát továbbra sem jelent majd érdemi alternatívát. Ugyanakkor a személyes benyújtás követelménye igen könnyen kizárhatja a népszavazás kezdeményezéséhez való jog gyakorlásából például a mozgásában korlátozott, fogyatékkal élő, egészségügyi okból a személyes megjelenésre csak nagy nehézségek árán képes, vagy – aktív választójoggal rendelkező – fogvatartott

választópolgárokat. Ez nem csupán ellentmond a fogyatékkal élők segítéséről rendelkező választási alapelvnek, hanem bármiféle indok nélkül, igazolatlanul lehetetleníti el egyesek számára a népszavazáshoz való alkotmányos joguk gyakorlását.

5. A jogbizonytalanság feloldásának hiánya, az alapjog-gyakorláshoz szükséges szabályozás elmulasztása

A népszavazás kezdeményezéséhez való jog hatékony, egyenlő esélyek közötti gyakorlását és a jogbiztonságot egyaránt sérti, hogy az Nsztv. hatályos szövege homályosan fogalmazza meg az alapjog-gyakorlás szempontjából kulcsfontosságú egyes határidők, körülmények tartalmát: ilyen például az országos népszavazási eljárásban a választási szervek határozata jogerőre emelkedésének időpontja, a jogorvoslatot biztosító bírósági határozat közzétételének időpontja, vagy éppen a benyújtás személyes jellegéből fakadó eljárási követelmények (ld. a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Knk.IV.37.718/2015/3. sz. végzését, különösen az Indokolás 2–3. bekezdéseit). Miközben a választási szervek és a döntéseik ellen jogorvoslatot szolgáltató bíróság alkotmányos feladata az előbbi kérdések kapcsán felmerülő jogviták eldöntése, e viták jogszerű eldöntésére jelenleg nincs mód, hiszen az előbbi körülmények az alapjog-gyakorlás lényeges garanciái, ezért kizárólag törvényi szinten szabályozhatók, rendeleti vagy belső intézményi szabályozásuk az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétes (ld. a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Knk.IV.37.258/2016/6. sz. végzés, 31–32. bekezdését; valamint 64/1991. (XII. 17.) ABH). A Módtv. – az NVI és az NVB szakmai ajánlásainak ellentmondva – nemhogy orvosolná ezeket a bizonytalanságokat, hanem továbbiakat vezet be, hiszen a Módtv. 1. §-a nyomán módosítani javasolt Nsztv. 8. §-a például a párhuzamossági moratórium időtartamát – többek között – "a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig" tartó időszakban határozza meg anélkül, hogy a jogerőre emelkedés időpontjának tekintett időpontot pontosan meghatározná. A jogalkotó eddigi alkotmányos mulasztásait tehát továbbiakkal tetézné (vö. 100/2007. (XII. 6.) ABH).

II. A TASZ javaslatai az Nsztv.-módosítására

A Módtv. fent értékelt módosítási javaslatai helyett szakmai álláspontunk szerint az alábbiakban körülírt módosítások teremthetnék meg a népszavazás kezdeményezéséhez való alapvető jog gyakorlásának, valamint a népszavazási eljárásban a választási eljárás alapelvei érvényesülésének lényeges garanciáit.

1. A párhuzamosság moratórium megtartása

Az aláírásgyűjtésre kiterjedő párhuzamossági moratórium a fentiekben kifejtettek értelmében **szükséges feltétele** a népszavazás kezdeményezéséhez való jog hatékony gyakorolhatóságának, valamint az esélyegyenlőség, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás, továbbá a fogyatékkal élők segítésére irányuló választási alapelvek érvényre juttatásának. Ugyanakkor az aláírásgyűjtésre kiterjedő párhuzamossági moratórium fenntartása **elégtelen feltétele** az előbbiek garantálásának – alkotmányos céljának betöltésére kizárólag az alább kifejtett további feltételekkel együttes fennállása esetén alkalmas.

2. Tárgykörönkénti hitelesítési várólista bevezetése, fenntartása és proaktív közzététele

A párhuzamossági moratórium elsősorban 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. Ez az eljárásmod ahhoz vezet, hogy a kisebb erőforrásokkal rendelkező szervezők minduntalan alulmaradnak az azonos tárgykörben népszavazási kérdést hitelesíttetni kívánó szervezők között. Az ebből fakadó súlyos jogsérelmek biztosítására **szükségtelen a párhuzamos aláírásgyűjtés lehetőségét biztosítani**. A jelenlegi szabályozásból fakadó jogsérelmek biztosítására **ehelyett elégséges egy hitelesítési várólista létrehozása**.

Az általunk javasolt eljárásrend a következő.

a) Az országos népszavazási kezdeményezés szervezésére jogosult választópolgároknak, pártoknak és egyéb egyesületeknek tetszőleges időben álljon jogában (kivéve a lenti h) pontban meghatározott időszakot), tetszőleges, az Alaptörvényben nem kizárt tárgykörben népszavazási kérdést hitelesítés céljából benyújtani.

b) A NVI érkeztesse és időbélyeggel lássa el a benyújtott kezdeményezéseket, továbbá vizsgáljon meg minden érkeztetett kezdeményezést aszerint, hogy a már benyújtott kezdeményezések valamelyikével azonos tárgykörű-e. Az érkeztetett kérdésekről az NVI vezessen tárgykörönkénti, a benyújtás ideje szerinti időrendi sorrendbe rendezett listát, melynek első helyén a saját tárgykörében legkorábbi benyújtási idejű kérdés áll, utolsó helyén pedig a saját tárgykörében legkésőbbi benyújtási idejű kérdés áll.

c) A NVB honlapján haladéktalanul tegye közzé a hitelesítés céljából hozzá benyújtott országos népszavazásra bocsátani szándékozott kérdéseket, tárgykörönkénti csoportosításban, tárgykörönként időrendi sorrendben, megjelölve az egyes kérdések benyújtásának érkeztetéskor megállapított idejét, valamint ennek alapján a kérdés sorszámát saját tárgyköri listáján, továbbá a kérdést benyújtó szervező nevét.

d) Az NVI, majd szükség esetén az NVB döntsön a jelenleg hatályos eljárásrend szerint, tárgykörönként az időrendben legkorábban benyújtott, hitelesítésre váró kérdés, azaz a tárgykörönkénti lista időrendben *első helyén* szereplő kérdés hitelesítéséről.

e) A párhuzamossági moratóriumra vonatkozó rendelkezéseket – az azonos tárgykörű kérdések *benyújtására* vonatkozó jelenlegi tilalom kivételével, a lenti h) pontban körülírt esetekben pedig a benyújtásra kiterjedően is – továbbra is alkalmazni kell. A tárgykörönkénti várólistán első helyen álló kérdés védettsége maradjon meg, és álljon abból, hogy **a tárgykörönkénti várólista további kérdéseinek hitelesítéséről addig döntés ne szülessék, amíg** a tárgykörönkénti várólista első helyén szereplő kérdéssel kapcsolatosan a Nemzeti Választási Iroda elnökének az Nsztv. 10. § (1) bekezdése szerinti elutasító döntését követő tizenhat nap el nem telik; ha az ismételt benyújtásra nem kerül sor; a tárgykörönkénti várólista első helyén szereplő kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig; a tárgykörönkénti várólista első helyén szereplő népszavazási kezdeményezés visszavonásáig; a tárgykörönkénti várólista első helyén szereplő kezdeményezés aláírásgyűjtő íveinek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig; a tárgykörönkénti várólista első helyén szereplő kérdéstről való népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig.

f) Az előbbi, e) pontban említett határidők lejártá után a Nemzeti Választási Bizottság az adott kérdést törölje a tárgykörönkénti várólistáról, ugyanazon tárgykörönkénti várólista minden helyén szereplő kérdést soroljon eggyel előbbi helyre. (A megüresedett első helyre a második helyen álló kérdés

lépjen, a második helyre a harmadik helyen álló kérdés stb.) A NVB honlapján ezt követően haladéktalanul frissítse a hitelesítés céljából hozzá benyújtott országos népszavazásra bocsátani szándékozott kérdések tárgykörönkénti listáját.

g) A tárgykörönkénti lista frissítése után az NVI, illetve az NVB a d), majd e), majd f), majd g) pontokban megjelöltek szerint járjon el ismét *ad infinitum*, az említett pontok szerinti eljárásokat kizárólag a lenti h) pontban meghatározott időszakokra felfüggesztve.

h) A tárgykörönkénti várólista első helyén szereplő kérdéstről tartott népszavazás megtartásának napját követő napon 0 órakor a népszavazásra bocsátott kérdést tartalmazó tárgyköri lista egésze kerüljön törlésre. Érvényes és eredményes népszavazás esetén a népszavazás megtartásának napja és az Nsztv. 31. § (2) bekezdése szerinti időszak utolsó napját megelőző 180. nap közötti időszakban, érvénytelen vagy érvényes és eredménytelen népszavazás esetén pedig a népszavazás napját követő 15 munkanapig, a népszavazásra bocsátott kérdéssel azonos tárgyköri listát ne lehessen megnyitni. Ebben az időszakban a népszavazásra bocsátott kérdéssel azonos tárgykörű kérdést hitelesítésre benyújtani ne lehessen. Az NVB az adott kérdéstről tartott népszavazás napján, vagy legkésőbb eredményének megállapítása után haladéktalanul, honlapján hozza nyilvánosságra a népszavazásra bocsátott kérdést, népszavazásra bocsátásának dátumát, az azonos tárgykörű kérdések hitelesítésre benyújtását tiltó időszak utolsó napját, az azonos tárgykörű kérdések benyújtására vonatkozó tilalomról szóló tájékoztatást, valamint – érvényes és eredményes népszavazás esetén – a népszavazás kötőerejének utolsó napját. Az NVB értesítse postai úton a tárgyköri listában törlésre került népszavazási kezdeményezések szervezőit, és tájékoztassa őket arról, hogy az adott tárgykörben újabb kérdés benyújtására mely dátummal nyílik újabb lehetőség.

3. Egyenlő és érdemleges esélyek biztosítása a várólistára való feljutásra

A párhuzamossági moratórium kizárólag akkor szolgálja a hatékony és egyenlő esélyek közötti alapjog-gyakorlást, ha a népszavazásra javasolt kérdéseknek a tárgykörönkénti várólistára való feljuttatása mint alapjogi részjogosultság is hatékonyan és egyenlő esélyek között gyakorolható. Ebből következően az alábbi szabályozást tartjuk szükségesnek.

a) Biztosítani kell a meglévő lehetőségek – postai úton illetve személyesen történő benyújtás – az ügyfélkapus azonosítással történő internetes kérdés-benyújtás lehetőségét is (az NVI szakmai javaslatával összhangban), valamint azt, hogy az egészségügyi okokból, valamilyen fogyatékból adódóan, vagy fogvatartása miatt mozgáskorlátozott választópolgárok, szervezők megbízott útján is benyújthassák kérdésüket.

b) Biztosítani kell továbbá, hogy az országos népszavazásra javasolt kérdések személyes benyújtásra szolgáló térbe ne nyerjen bebocsátást olyan személy, aki valamely, már a személyes benyújtásra szolgáló térben tartózkodó személy megbízásából, nevében kívánna benyújtani egy, a személyes benyújtásra szolgáló térben tartózkodó személynél lévő, benyújtásra szánt kérdéssel azonos kérdést. A Nemzeti Választási Irodát törvényben kell felhatalmazni a személyes benyújtásra szolgáló térbe belépni kívánó személyeknél található népszavazási kezdeményezések abból a célból való vizsgálatára, hogy e feltétel teljesülését objektív körülmények alapján, a személyes benyújtásra szolgáló térbe belépni kívánó személyek nyilatkoztatásán túlmenő eszközökkel ellenőrizze.

c) A Nemzeti Választási Irodát törvényben kell kötelezni olyan, a népszavazási kérdések személyes benyújtásra szolgáló tér elkülönítésére, amely más célokat nem szolgál, és amelybe ellenőrzött körülmények között (ld. b) pont) léptethető be minden, népszavazási kérdést személyesen benyújtani

kívánó személy. Ehhez a térhez a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak nem lehet privilegizált hozzáférése.

d) A népszavazási kérdések személyes benyújtásra szolgáló teret biztonsági kamerával kell figyelni, és úgy kell kialakítani, hogy a térbe beléptettek rögtön egy sorba érkezzenek és a sorban foglalják el helyüket az érkezés szerinti időrendi sorrendben. Az e térbe belépett személyek által benyújtott kérdéseket a térbe belépésük sorrendjében kell érkeztetni, az érkeztetésről átvételi elismervényt nyújtani. A kérdések benyújtására elkülönített teret legalább két, a térben személyesen jelen lévő biztonsági szakember felügyelje.

e) Az a–d) pontok a népszavazás kezdeményezéséhez való jog hatékony és egyenlő feltételek közötti gyakorlásának lényeges garanciái, ezért szabályozásuk törvényi szinten szükséges, a jogalkotóval szembeni alkotmányos követelmény.

4. A jogbiztonság és a hatékony alapjog-gyakorlás biztosítása

Az Nsztv.-ben pontosan meg kell határozni – részint az NVI szakmai javaslataival összhangban –, hogy mely időpontok tekintendők az országos népszavazási eljárásban a választási szervek határozatának jogerőre emelkedése időpontjának, a jogorvoslatot biztosító bírósági határozat közzététele időpontjának, a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedése időpontjának, valamint azt is, hogy mely feltételek között tekintendő a népszavazási kezdeményes személyesen benyújtottnak (ld. II.3. pont feljebb). Ezeket az időpontokat, körülményeket úgy kell meghatározni, hogy minden szervező számára biztosítsák a népszavazás kezdeményezéséhez való jog hatékony, egyenlő feltételek közötti gyakorolhatóságát.⁶ A valamely jogorvoslati eljárás lezárultának vagy jogorvoslati határidő eredménytelen elteltének, valamely határozat meghozatalának időpontjához kötött határidők, a párhuzamossági moratórium e határidőkhöz kötött végének meghatározásakor a jogorvoslati eljárás lezáró bírósági határozat meghatározott módon történő közzétételének vagy jogorvoslati határidő eredménytelen elteltének, valamely határozat meghozatalának napját követő napon, reggel 8 órakor kell a párhuzamossági moratóriumnak lejárnia, illetve az ezen események bekövetkeztéhez kötött egyéb határidőknek beállnia.

5. A jogbiztonság védelme a hatályba lépés során

a) Egy, a fenti javaslatokkal érdemében egyező Nsztv.-módosításnak a folyamatban lévő népszavazási kezdeményezésekre is kiterjedő alkalmazása a hatálybalépés napjától nem sértené a jogbiztonságot.

b) A Kormány által javasolt, párhuzamos aláírásgyűjtési lehetőséget is magába foglaló Nsztv.-módosítás kizárólag úgy léptethető hatályba a jogbiztonság sérelme nélkül, ha az a következő feltételekkel történik. A módosított eljárást ne lehessen alkalmazni a folyamatban lévő népszavazási kezdeményezésekre vagy az azokkal azonos tárgykörben benyújtott új kezdeményezésekre addig, ameddig a folyamatban lévő népszavazási kezdeményezések nem zárulnak le vagy a népszavazás elrendelésével, vagy pedig a népszavazási kezdeményezés meghiúsulásával a népszavazási eljárás valamely korábbi szakaszában.

Budapest, 2016. április 8.

⁶ Ezen okból a TASZ nem tartja megfelelőnek az NVB azon javaslatait, amelyek a jogbiztonságot úgy óhajtják biztosítani, hogy a Kúria felülvizsgálati eljárásának (részleges) nyilvánosságával a döntés nyilvános kihirdetésének időpontját (II. A) 2.), vagy pedig a jogerőre emelkedésnek az felülvizsgálati bíróság által szabadon meghatározott időpontját (II. B) 1.) határoznák meg a jogerő beálltának.

A szakmai álláspontot készítette: Mráz Attila, a TASZ Politikai Részvételi Jogi Programjának programvezetője.