

Petrétei József – Chronowski Nóra –
Naszladi Georgina –Tilk Péter – Zeller
Judit

**Eljárási alkotmányosság – különös tekintettel az
alapjogvédelmi eljárásokra**

(Szerkesztette: Naszladi Georgina)

Pécs 2018

A kötet az K-109319. sz. OTKA kutatás („Eljárási alkotmányosság, különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra”) keretében készült

Tartalom

Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság	6
1. Az eljárásról általában	8
2. Az eljárás jogi értelemben	9
3. Az „alkotmányi eljárásjog”	11
4. Az eljárási alkotmányosság követelményei a magyar alkotmánybírói gyakorlatban ..	13
5. Az alkotmányjogi eljárások rendszerezése	16
5.1. Az eljárás célja	16
5.2. Az eljárások és az alapelvek	20
6. Összegzés	22
A politikai akaratképzésről	25
1. A politikai akaratképzés fogalmáról	26
1.1. A politikai akaratképzés fogalmi megközelítése	26
1.2. A politikai akaratképzés fogalma	27
2. A politikai akaratképzés sajátosságai	31
2.1. A politikai akaratképzés szintjei és meghatározó tényezői	31
2.2. A politikai akaratképzés aktorai	32
2.3. A politikai akaratképzés döntési eljáráshoz való kötöttsége	32
Az országgyűlési eljárások	34
1. Az Országgyűlés alkotmányjogi szabályozása	34
2. Az Országgyűlés feladat- és hatásköre	36
2.1. Az alkotmányozással összefüggő feladat- és hatáskörök	36
2.2. A törvényhozással összefüggő feladat- és hatáskörök	37
2.3. A kormányzással összefüggő feladat- és hatáskörök	40
3. Az Országgyűlés működése, plenáris ülésezési és tárgyalási rendje	45
3.1. Az Országgyűlés ülészekai és ülései	46
3.2. A tanácskozás nyelve és a nyilvánosság	47
3.3. Az Országgyűlés határozatképessége és ülésének résztvevői	48
3.4. A plenáris ülés vezetése	49
3.5. A határozathozatal szabályai	54
4. Az irományok (indítványok) és a tárgyalásukra vonatkozó főbb szabályok	55
4.1. Az önálló indítványok	56
4.2. A nem önálló indítványok	60
5. A törvényhozási eljárás	61
5.1. A törvényjavaslat benyújtásától a napirendre kerülésig terjedő szakasz	61
5.2. A törvényjavaslat plenáris ülésen folyó általános vitája	63
5.3. A bizottsági részletes vita szakasza	66
5.4. A törvényalkotási bizottság eljárása	68
5.5. A törvényalkotás plenáris befejező szakasza	69
A kellő felkészülési idő értelmezési problémái a magyar alkotmánybírói gyakorlatban	74
1. A jogszabály kihirdetésének funkciója, jelentősége és következményei	74
2. A kellő felkészülési idő követelménye	75
3. A „kellő” felkészülési idő számításának a kihirdetett jogszabály-szöveg előtti állapot valamely fázisához kötött indulásával kapcsolatos veszélyek, problémák	81
3.1. A viszonyítási pont meghatározásának problematikája	81

3.2. A címzetti kör meghatározásának problematikája	83
4. Összegésünk	83
Az országgyűlési képviselők választása, a választási eljárás	85
1. A választási rendszer	85
2. A jelölés szabályai	89
2.1. Jelölés az egyéni választókerületben	89
2.2. Jelölés az országos listán	91
3. A választás eredményének megállapítása	93
3.1. Az egyéni választókerületi eredmény	93
3.2. Az országos listás eredmény	93
4. A megüresedett mandátum betöltése	95
5. Az országgyűlési képviselők választásának főbb eljárási szabályai	96
5.1. A választási eljárás alapelvei	96
5.2. A választójogosultság nyilvántartása	99
5.3. A szavazókörök kialakítása és nyilvántartása	104
5.4. A választási szervek	105
5.4.2. A választási irodák	110
6. A szavazás	111
6.1. A szavazás helye és ideje	111
6.2. A szavazás megkezdése	113
6.3. A szavazás módja	113
6.4. A szavazatok továbbítása	116
7. A szavazatok összesítése és az eredmény megállapítása	116
7.1. A szavazatszámlálás	117
7.2. Az eredmény megállapítása	118
8. A jogorvoslatok	119
8.1. A jogorvoslat általános szabályai	120
8.2. A speciális jogorvoslati szabályok	124
Az országgyűlési népszavazásról, a népszavazási eljárás	126
1. Az országos népszavazás tárgya és a tiltott tárgykörök	126
2. A népszavazás fajtái	131
3. A népszavazás érvényessége és eredményessége	132
4. A népszavazás jogkövetkezménye	134
5. Az országos népszavazás kezdeményezése	136
5.1. A választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása és hitelesítése	136
5.2. Az aláírásgyűjtés szabályai	145
5.3. Az aláírások ellenőrzése	146
5.4. A népszavazás elrendelése és a jogorvoslat lehetősége	149
6. Az országos népszavazási eljárás	152
6.2. A választási szervek	153
6.3. A népszavazási kampány és az adatszolgáltatás a névjegyzékből	153
6.4. A szavazólap adattartalma	154
6.5. A szavazás és az eredmény megállapítása	154
7. A jogorvoslat	155
8. Összegés	155
Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti „erőviszony” változásai 2010 óta	157
1. Az Alkotmánybíróság létszámának bővítése	158

2. Az alkotmánybírák jelölési módjának megváltozása és hatása az Alkotmánybíróság – Országgyűlés viszonyra.....	158
3. A hivatali idő emelése és az újválaszthatóság kizárása. Az elnök Országgyűlés általi megválasztása.....	158
3.1. A megbízási idő emelése és az újválaszthatóság kizárása.....	158
3.2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása	159
4. Hatáskör-egyértelműsítés az Alaptörvény alkotmánybíróági kontrollja	163
5. Kötelező alaptörvény-értelmezési szempontok Alaptörvénybe foglalása.....	165
5.1. Az Alaptörvény rendelkezéseinek célja, a Nemzeti hitvallás és a történeti alkotmány vívmányai, mint döntéshozatalt befolyásoló szempontok.....	165
5.2. A költségvetési gazdálkodásra vonatkozó elv, mint döntéshozatalt befolyásoló szempont.....	166
Az alkotmányjogi panasz eljárás	168
1. Az eljárás szakaszai és az Alkotmánybíróság összetétele.....	168
2. Jogi képviselet.....	170
3. Az indítvány formai követelményei	172
4. Érdemi eljárási követelmények	173
4.1. Határidő.....	174
4.2. Res iudicata.....	176
5. Az Alkotmánybíróság döntéseinek jogkövetkezményei	177
Az alapjogvédelmi eljárások – indítványozói lehetőségek.....	182
1. Bíróság által kezdeményezett utólagos normakontroll	182
2. Az alapvető jogok biztosának tevékenysége	183
3. Támponatok az alapjogi jogorvoslat kereséséből adódó dilemmák feloldásához	184
Az eljárási alkotmányosság és alapjogi garanciája: a megfelelő ügyintézéshez való jog	188
1. Bevezetés.....	188
2. A megfelelő ügyintézéshez való jog az EU Alapjogi Chartájában	189
3. A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog a magyar alkotmányjogban.....	195

Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság¹

(Chronowski Nóra – Petrétei József)

Más jogágakkal ellentétben, az alkotmányjognak nincs konceptualizált eljárásjoga. Amíg a büntető, a polgári vagy a közigazgatási anyagi és eljárásjog dogmatikailag és pozitív jogilag egyértelműen elkülöníthető, definiálható, addig az alkotmányjog esetében nem merül fel ilyen duális megközelítés. Más jogágakban ugyanis az egységes eljárásjog létét az a közös alapszituáció határozza meg, hogy az anyagi jog alapján keletkező igényről bíróság dönt jogvitában, különböző eljárásokban. Az alkotmányjogi eljárásoknál ez a közös nevező hiányzik. Ennek ellenére az kétségtelen, hogy az alkotmány ‘anyagi’ – vagyis alapelvi, alapjogi, szervezeti, hatásköri stb. – normái sem érvényesülhetnek alkotmányi és alkotmány alatti eljárási normák nélkül. Másként fogalmazva, az eljárási alkotmányosság akkor garantált, ha az eljárási normák az alkotmányi alapelvek érvényesülését szolgálják, ezért az eljárási szabályok alkotmányossága az alapelvek szempontjából értékelhető, értelmezésüket azokra tekintettel lehet elvégezni.

Ezért ebben a bevezető tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy körülírjuk az ‘alkotmányi eljárásjog’ mibenlétét (amennyiben meghatározható ilyen), és megpróbáljuk rendszerezni az alkotmányjogi eljárásokat, figyelemmel az eljárási alkotmányosság követelményeire is. A megközelítés kettős: egyrészt elméletileg, a ‘*Sollen*’ irányából igyekszünk leírni a vizsgálati tárgyat, másrészt a magyar alkotmányjogi materián szemléltetjük megállapításainkat (‘*Sein*’). Előljáróban érdemes azonban megtenni bizonyos elhatárolásokat.

Kiindulópontot jelenthetne ugyanis a német alkotmánydogmatikában bevett ‘alkotmányeljárásjog’ (*Verfassungsprozessrecht*) összetétel. E kifejezés az alkotmánybíróság eljárásaira utal,² vagyis az alkotmánybírósági eljárások összefoglaló megjelölése, amely az alkotmányjogba tartozó eljárásoknak csupán az egyik csoportja, bár valóban kiemelkedő, mivel a chartális alkotmány védelmét szolgáló eljárásokat fogja át, s közös nevezőt jelent, hogy (alkotmány)bíróság dönt jogvitában.³ Az alkotmánybírósági eljárásnak tárgyát képezheti a többi alkotmányjogi eljárás is, mivel az eljárási szabályok megsértése lehet olyan súlyos, hogy alkotmányellenességet idéz elő. Mindazonáltal az alkotmánybírósági eljárásjog mellett számos más alkotmányi és alkotmányjogi eljárás is elkülöníthető, ezért semmiképp nem korlátoznánk az előbbire az ‘alkotmányi eljárásjog’ összetételt.

Megközelíthetnének a kérdést az alkotmány létrehozására irányuló eljárás felől is, amely az alkotmányozó hatalom önkorlátozásán alapul, s jellege szerint alkotmány előtti, konstituáló eljárás – a pozitív alkotmányjog jellemzően nem szabályozza. Noha legitimációs szempontból kiemelkedő jelentőségű processzus, mégsem soroljuk az alkotmányi eljárásjog körébe. Az alkotmány módosítására irányuló eljárás viszont már kétségtelenül ebbe a körbe tartozik, de megint csak alkotmányjogi eljárások egyike.

¹ Másodközlés Chronowski Nóra – Petrétei József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare* 2016. 12. sz. 63-84. o.

² Michael Sachs: *Verfassungsprozessrecht*. 3. Aufl. Mohr Siebeck, Tübingen 2010.; Ernst Benda – Eckart Klein: *Verfassungsprozessrecht*. Lehr- und Handbuch 2. Aufl. C.F. Müller, Heidelberg 2001.

³ A német *Verfassungsprozessrecht* kifejezést alkotmányi eljárásjogként ülteti át Szalbot Balázs: Új jogág születőben? Az alkotmányi eljárásjog szükségszerűségéről és alapvonalairól. *Ars Boni* 2014. december 25. <http://www.arsboni.hu/uj-jogag-szuletoeben-az-alkotmányi-eljarasjog-szuksegszerusegerol-es-alapvonalairol.html>

Az alkotmányi eljárásjog⁴ meghatározásánál a kiindulópontunk normatani, és arra alapoz, hogy az alkotmány egésze normatív rendszert, kötelező jogtételeket jelent, amelyek azonban hatásukat, jellegüket tekintve eltérőek: az alapelvek, programtételek és célkitűzések mellett a közvetlenül kötelező alkotmányi normák szabályozási tárgyuk szerint tovább csoportosíthatók. Így vannak közöttük normatív meghatározások, alapjogi normák, alkotmányi tilalmak, kötelezettségek, garanciaszabályok, valamint szervezeti, kreációs, kompetencianormák és eljárási szabályok.⁵ Az alaptörvényeknek egyrészt vannak olyan rendelkezései, amelyek *közvetlen eljárási normáknak* nevezhetők. A *közvetlennel* tekinthető eljárási rendelkezések közé tartoznak mindazok, amelyek alkalmazásával közvetlenül az alkotmány alapján döntés hozható. Másrészt található olyan – *közvetettnek* nevezhető – eljárásjogi normák is, amelyek bár kimondottan nem ezzel az elnevezéssel szerepelnek az alaptörvényben, de áttételesen eljárást feltételeznek, illetve követelnek meg. Ezek legtöbbször alkotmányi alapelvekből, alkotmányi tilalmakból és alapvető jogokból vezethetők le. A szakirodalomban az eljárási szabályok közé sorolják az egyes alkotmányos intézmények autoritását és szabályozási autonómiáját meghatározó rendelkezéseket, a szűk értelemben vett eljárásra (pl. a törvényalkotási eljárásra) vonatkozó alkotmányossági követelményeket, a néprészvétel szabályait, valamint az alkotmányos intézmények ellenőrzési és kiegyensúlyozási szerepéről szóló normákat.⁶ „Másfelől közelítve: az alkotmányos eljárások elemei közé tartoznak az eljárás résztvevőit meghatározó normák; az eljárás résztvevőit kötelező normák; az eljárásban eldöntendő kérdést meghatározó szabályok, vagyis a hatásköri normák; továbbá az eljárás során hozott döntés érvényességi szabályai.”⁷ Itt érdemes utalnunk arra, hogy az alkotmányi eljárásjog hatókörébe nem soroljuk be mindazokat a normákat, amelyek az alkotmány tartalmi és eljárási szabályokra történő felosztásán alapulva ide tartozhatnának; vagyis a hatásköri, hatáskör-megosztási és felhatalmazó normákat nem eljárási, hanem kompetencianormáknak tekintjük.⁸ Behatóbb vizsgálatuk előtt – az alkotmányi eljárásjog dogmatikai megalapozása érdekében is – indokolt röviden áttekinteni az eljárás általános, illetve jogi fogalmát, főbb jellemzőit és jelentőségét. Ezt követően kerül sor az alkotmányi eljárásjog definiálására, a magyar alkotmánybírói gyakorlat áttekintésére és az alkotmányjogi eljárások rendszerezésére.

⁴ Az alkotmányos eljárásjog – szemben az alkotmányi eljárásjoggal – olyan eljárásjogot jelent, amely az alkotmányi rendelkezésekkel összhangban áll, azoknak megfelel. Pl. a közigazgatási eljárás mércéje a megfelelő ügyintézéshez, tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, ugyanígy a büntetőeljárás az alkotmányban foglalt eljárási alapjogok és alapelvek fényében értékelendő – azaz az eljárások alkotmányosságát az alkotmány irányából és nem az eljárási törvények irányából szükséges értékelni.

⁵ *Petrétei József*: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2009. 90. o. A kategorizálással nem célunk azt megalapozni, hogy az eltérő jellegű, tartalmú, célú normákat eltérő elvek mentén kellene értelmezni. Ellenkezőleg, úgy gondoljuk, az alkotmányi normákat egymásra tekintettel, azonos módszerekkel szükséges értelmezni. Hasonlóan ld. *Szente Zoltán*: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2013. 123. o.

⁶ *Tóth Gábor Attila*: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 164. o.

⁷ Uo.

⁸ A széles értelemben felfogott eljárási vagy státúumalkotmány Bragyova András koncepciója szerint a szervezetrendszerként felfogott állam „elemeit, összetételét, az államot alkotó egyes szervek hatáskörét, illetékességét, eljárásának szabályait, döntései érvényességének feltételeit határozza meg”. *Bragyova András*: Az alkotmánybíráskodás elmélete. KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1994. 67. o. Vö. továbbá *Tóth*: i. m. 43. o.

1. Az eljárásról általában

Az eljárásnak – általános megközelítésben – *több jelentéstartalma* van.⁹ Egyfelől sajátos módon végzett *tevékenységet* vagy *műveletet* jelöl. Másfelől felfogható valaminek a hivatalos *elintézés*ként is. Használatos *módszerként*, illetve *metodikaként*, vagyis problémák megoldásának cselekvési előírásaként, tervszerűen végzett műveletsor értelmében. Alkalmazzák *technológia* vagy technika, továbbá *tennivaló*, teendő értelmében is. Ebben a megközelítésben általában *eljárás*módként fogják fel, vagyis sajátos *kezelést*, bánásmódot jelent, amely problémák megoldására irányul. Ezek a jelentéstartalmak azonban *minden esetben folyamatot* jelölnek, vagyis *cselekvések egységes, összefüggő sorát*: valaminek a *lefolyását*, végbemenetelét. Az eljárás tehát olyan *sajátos folyamatként* fogható fel, amelynek meghatározott lépései (szakaszai) vannak: van kezdete (amivel az eljárás indul), van célja (ahová el akar jutni), vannak az ehhez a célhoz vezető lépések (az egymást követő eljárási szakaszok, amelyek meghatározott eljárási célt követnek). Az eljárás további sajátossága, hogy ez a folyamatjellege általában – a célelérés érdekében – racionalizált, tervszerű és legtöbbször szabályozott, mert leginkább ez biztosítja a célelérés sikerét.

E sajátosságok alapján megállapítható, hogy *az eljárás szabályozott, egyes lépésekre – szakaszokra – felosztható, átgondolható, nyomon követhető, utólag rekonstruálható és megismételhető folyamat*. Az eljárás vizsgálatának – a meghatározásából következően – *négy fő eleme* különíthető el:

- a döntés *tartalmi eredménye* (helyességének kérdése),
- a döntés *meghozatalának folyamata*, amelynél megkülönböztethető a döntéshozatal belső (metódus) és külső (egy, legtöbbször formalizált eljárási szakaszok) folyamata,
- az eljárási *folyamat jogi rendje* (szabályozása, e szabályozás mélysége és részletessége), valamint
- a *szervezeti előfeltételek* megteremtése, amelyeket elsősorban szintén jogszabályok alakítanak ki és rendeznek.

A helyes döntés megállapítására vonatkozó eljárásnak – és következésképpen szabályozásának – a központi jelentősége *három szempontból* vethető fel.¹⁰

(i) A döntések tartalmi helyessége és létrejöttük folyamata közötti belső összefüggésből levezethető konzekvencia adódik: ha a folyamat, amelyben a döntés létrejött, hibás, nem megfelelően mérlegelt, vagy egyébként helytelen, úgy tendenciájában maga a döntési eredmény is helytelen lesz. A döntést tehát alapvetően helytelennek lehet és kell tekinteni, ha a döntés meghozatalának folyamata hibás volt, mégpedig akkor is, ha nem is tudható, hogy a helyes döntésnek hogyan kell kinéznie. Ha ez tudható volna, úgy a ténylegesen létrejött döntés ezzel közvetlenül mérhetővé válna. A döntés helyességének a kérdése morális értelemben a rawlsi tiszta eljárási igazságosság kategóriájával váltható ki.¹¹

⁹ Vö. Magyar Értelmező Kéziszótár (főszerk. Pusztai Ferenc). Akadémiai Kiadó, Budapest 2003. 274. o.

¹⁰ Vö. Hans Herbert v. Arnim: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Franz Vahlen, München 1984. 195–196. o.

¹¹ John Rawls: Az igazságosság elmélete (ford. KROKOVAY Zsolt). Osiris, Budapest 1997. 114–116. o. Rawls az eljárási igazságosság három kategóriáját különbözteti meg. A tökéletes eljárási igazságosság esetében egyrészt létezik bizonyos független kritériuma az eredmény (döntés) helyességének (tisztességességének), amely kritérium az eljárástól elkülönülten, az előtt (előre) meghatározható. Másrészt, megadható olyan eljárás, amely bizonyosan a kívánt eredményhez és csak ahhoz vezet. A tökéletlen eljárási igazságosság esetében a helyes döntés független kritériuma létezik, de nem adott az alkalmas eljárás, amely bizonyosan a kívánatos eredményre vezet (ezt Rawls a büntetőeljárás példájával szemlélteti). Végül, a tiszta eljárási igazságosság kategóriájában

(ii) A döntési tartalom és a döntés meghozatalának folyamata közötti összefüggés továbbá azért jelentős, mert a döntési folyamat megfelelő kialakítására vonatkozó kritériumok (vagy inkább lehetséges hibái kiküszöbölésének feltételei) sokkal könnyebben rögzíthetők, mint maga a döntések tartalmi helyessége. E kritériumok az eljárás szabályozásánál is alapvető jelentőségűek, mert a folyamat szabályozása az eljárás formalizálását jelenti, a formalizált eljárás pedig – ha a szabályokat betartják – nagyobb eséllyel vezet helyes döntésre, illetve könnyebben biztosítja a döntéshozatal felülvizsgálatát.

(iii) Végül az eljárás jelentősége kvantitatív szempontból is felvetődik. Az eljárási rend hiánya általában az egyes döntések sokféleségére is kihat, mégpedig mindazokra, amelyek ebben a rendben jöttek létre. Aki a döntések helyességével foglalkozik és a lehetséges javításáról gondolkodik, a döntés hatékonyságát az eljárási rend megfelelő szabályozásával jelentős mértékben megnövelheti.

Az eljárás *tárgyaként* az a cél jelölhető meg, amire ez a folyamat irányul, amiről tehát az eljárás során szó van. A cél általában valamely probléma megoldása, adott döntés meghozatala, amely – a céltól, a döntés jellegétől függően – lehet konfliktusmegoldás vagy ennek elkerülése, politikai akaratképzésben való részvétel megvalósítása, de irányulhat jogérvényesítésre, jogvita lefolytatására, vagy jogvédelem megadására. Ebből is adódik, hogy az egyes eljárások jellege számos sajátosságot mutathat fel. Az *eljárás célja, tárgya és jellege* alapján is különbséget lehet tenni az egyes eljárások között, és ez egyben a különböző eljárások eltérő szabályozásának alapját is jelenti.

Az eljárás *minősége* az eljárási cél valóra váltásának helyességétől függ: az eljárásra vonatkozó szabályok betartásától és helyes alkalmazásuktól. Az *eljárás zavarainak* elkerülése érdekében az eljárás szabályozásánál figyelembe kell venni az anyagi jogi rendelkezések érvényesíthetőségét és alkalmazhatóságát. Különben az anyagi jogok gyakorlásának eltorzulása fenyeget, amely az alkotmányban elismert jogok és az azokon alapuló igények érvényesíthetőségét és alkalmazását vagy frusztrálhatják, vagy túlzottan kitágíthatják, érvényesítési deficitet eredményezhetnek, és így az alkotmányi rendelkezések normatív jellegének feloldódásához vezethetnek.

2. Az eljárás jogi értelemben

Az eljárás jogi értelemben¹² annak a *jogilag szabályozott* tevékenységnek az összessége, amely *döntés meghozatalára* irányul. Az eljárás jogi – normatív értelemben vett – szabályozása tehát azoknak az adott eljárás rendjét meghatározó előírásoknak az összessége, amelyek a jogi folyamat menetét, alaki lefolyását határozzák meg. Ezek különböző formában – alkotmányi, törvényi, rendeleti vagy ügyrendi szabályokként¹³ – kerülhetnek kibocsátásra, mégpedig annak megfelelően, hogy mennyire fontos (mekkora kört érintő, illetve garanciális szempontból milyen jelentőségű) eljárás szabályozásáról van szó. Mivel az eljárásjog általában a döntéshozatal rendjét és módját, a döntések formáját, ezek kihirdetését és

nincs független kritérium a helyes döntés tekintetében, csupán a helyes vagy tisztességes eljárás adott, amelynek megfelelő követése esetén az eredményt is helyesnek fogadjuk el, bármilyen legyen is a döntés maga.

¹² Az eljárás jogi értelemben tág fogalomként használandó, nem azonos az eljárásjoggal, amely anyagi jogon alapuló igény érvényesítését teszi lehetővé. Közös azonban bennük az, hogy mindkettő jogilag szabályozott tevékenység összességét jelenti.

¹³ Ez utóbbi tágan értelmezendő, mivel konkrét formája lehet normatív határozat vagy normatív utasítás is, mint közjogi szervezetszabályozó eszköz.

végrehajtásának módját is felöleli, ezért az *eljárás szabályozása minden olyan jogi normát magában foglal, amelyek kötelező határozathozatalt érintenek.*

Az eljárási szabályok megfogalmazásának, kibocsátásának és alkalmazásának az eljárás optimális támogatását kell szolgálniuk abban az értelemben, hogy az eljárás alkalmas legyen a tervezett cél elérésére. Erre nézve megállapíthatók bizonyos alapelvek, amelyek érvényesüléséből meghatározott követelmények adódnak általában az eljárások (így közöttük az alkotmányi, alkotmányjogi eljárások) szabályozására – amint a rawlsi tiszta eljárási igazságosság fogalmával rámutattunk.¹⁴ Bár ezek az alapelvek az egyes eljárások sajátosságaihoz igazodnak – következésképpen jelentős eltéréseket mutathatnak fel –, de az alábbiak többé-kevésbé az eljárások általánosítható elveiként körvonalazhatók. Ezek *a) a célorientáltság, b) a racionalitás, c) a hatékonyság, d) az átláthatóság, és e) a demokratikus jelleg.*

a) A célorientáltság elve abból következik, hogy az eljárásnak meghatározott cél eléréséhez kell vezetnie, ezért mind az eljárás egyes lépéseinek, mind az ezekre irányuló szabályozásnak a hatékony célelérést kell biztosítania. A célelérés az eljárás céljának és eredményének összevetésével állapítható meg: mennyiben sikerült az eljárás során a kitűzött célt megvalósítani. Az egyes eljárások karaktere, az eljárás lefolyásának jellege eltérő megoldásokat tehet szükségessé, de az adott eljárás szabályozásánál a tervezett cél elérésének kell a középpontban állnia. E követelmény előfeltételezi az eljárás racionális jellegét és hatékonyságát is.

b) A racionalitás elve a célelérésre való alkalmassággként is meghatározható: olyan elvárás fogalmaz meg, amelynek lényege, hogy a cél elérésére alkalmazott eljárás a lehető legjobban biztosítsa a kívánt eredmény teljesítését, vagyis a célelérés szempontjából a leghatásosabb legyen. Az eljárás racionalitása azt is jelenti, hogy a folyamat egységes és ellentmondásmentes (konzisztens) legyen, az egyes eljárási lépések logikusan kövessék egymást, az eljárás egésze – az alkalmasság mellett – megalapozottan, igazoltan, nyomon követhető módon, az indokolt korrekciókat lehetővé téve funkcionáljon. A racionalitás elvét sérti, illetve csorbítja az eljárás elhúzódnása, követhetlensége, utólagos felülvizsgálhatóságának hiánya, valamint inerciát kiváltó hatása. Természetesen a racionalitás elvének érvényesülése a részleteit tekintve szintén az egyes eljárások sajátosságához igazodik.

c) Az eljárás alapvető rendeltetése a célelérés, de nem mindegy, hogy ennek milyen hatékonysággal tesz eleget. Az eljárás eredményét ugyanis nem pusztán a célelérés adja, hanem az is, hogy ezt *mennyire effektíven, pontosabban efficiens módon* teszi lehetővé. Az eljárás efficiens volta azt jelenti, hogy az elért eredmény (a kitűzött cél elérése) és a felhasznált eszközök optimális költség-haszon viszonyban állnak egymással, vagyis a haszon magasabb, mint a ráfordítások. A haszon minden pozitív következményt, hozadékot felölel, míg a ráfordítások nemcsak a pénzügyi költségeket, hanem az eljárásból adódó minden negatív konzekvenciát (terhet, időbeli elhúzódnást stb.) magában foglal, vagyis a hatékonyság semmiképp nem egyszerűsíthető gazdaságosságra.

d) Az eljárás átláthatóságának elve a nyilvánosság alapelveinek érvényesülését jelenti ezen a területen. Az átláthatóság különösen azokban az esetekben fontos, amelyekben az eljárás adott döntés meghozatalához vezet. Lehetővé teszi a döntéshozatali folyamat nyomon követését, a döntési alternatívák alakulását és az ezek közül történő választás igazolhatóságát. Ez utóbbi a döntés megalapozása és akceptálhatósága szempontjából kap kiemelkedő jelentőséget. Az

¹⁴ Rawls szerint a tökéletes eljárási igazságosság a gyakorlatilag fontos esetekben ritka, már ha nem lehetetlen. *Rawls: i. m. 115. o.*

eredmény (a döntés) helyesként és ezért igazságosként történő elfogadhatóságát alapozza meg, mintegy legitimálva azt. A transzparencia a legitimitás tartalmi kritériuma.¹⁵ A döntéshez vezető folyamat nyomon követhetőségének meghatározott esetekben garanciális jelentősége, alapvető jogi vonzata is van, biztosítja az önkény kizárását.

e) A *demokratikus jelleg* alapvetően azt követeli meg, hogy az eljárások lefolyása demokratikus módon – vagyis a demokratikus eljárásokra jellemző szempontok szerint – történjen. A demokratizmus attribútuma eljárás-típusonként változhat, azaz más aspektusa érvényesül pl. a választási eljárás bizonyos szakaszaiban, más a jogorvoslati eljárásokban, s megint más az alkotmánybíróági eljárásokban. A néprészvételt megvalósító eljárásokban leginkább akkor valósul meg, ha lehetővé teszi az érintettek eljárásban való közreműködését, továbbá garantálja az érdemi részvételt nemcsak az eljárás során, hanem – legalábbis közvetetten, képviselők útján – már ennek szabályozása kialakításában is. A jogérvényesítési, jogvédelmi eljárások esetében a demokratizmusból adódó követelmény a *tájékoztatottság* és a *hozzáférhetőség*, vagyis az, hogy az érintettek érdemi lehetősége legyen az eljárás elindítására. Ennek az alapelvnek az érvényesülése biztosíthatja az eljárás alkalmazhatóságát és akceptáltságát akkor, ha az eljárási szabályok megállapításánál konszenzusra törekvés érvényesül, mégpedig az érintettek bevonásával. Az eljárások demokratikus jellegének követelménye az alkotmányos demokráciákban már az alaptörvény demokratikus jogállami alapelvéből is levezethető.

3. Az „alkotmányi eljárásjog”

A demokratikus jogállami alkotmány, mint már említettük – annak következtében, hogy a társadalmi együttélés alaprendjét határozza meg –, elkerülhetetlenül tartalmaz szabályozást különböző eljárásokra. Az alkotmánynak olyan eljárásokat szükséges megállapítania, amelyek lehetővé teszik a társadalmi együttélés során keletkező konfliktusok kezelését és feloldását, továbbá amelyekben a politikai egység létrejöttének és fenntartásának folyamata végbemeleg, és amelyek a nyitott kérdések állami szervek általi eldöntését világos, elfogadható, lehetőség szerint tárgyszerű eredményt garantáló szabályokhoz kötik.¹⁶ Így – többek között – rendelkezik a *demokratikus politikai akaratképzési eljárásról*, továbbá az *állami szervek eljárásmódjáról*,¹⁷ valamint az *alapvető jogok érvényesítéséről*, tágabb értelemben a *jogérvényesítési folyamatokról*, ezek feltételeiről és eszközeiről is. Az alkotmányozó maga dönti el, hogy milyen eljárási normákat konstituál, illetve a politikai akaratképzés, a hatalomgyakorlás, továbbá az államszervezet működése, valamint az alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése érdekében melyeket emel alkotmányi szintre. A társadalmi együttéléshez nélkülözhetetlen politikai egység csak tervszerű, tudatos – azaz szervezett –

¹⁵ Ezt azért is érdemes szem előtt tartani, mert egyre több kritika éri a formális legitimitáció elméletét, amely szerint jogi szabályozás nem azért elfogadott, mert legitim, hanem azért legitim, mert elfogadott. E legitimitációs elmélet eredménye az, hogy a normák tartalmára nem állítható követelmény. Az eljárási normák esetében tartalmi követelmények az átláthatóság, a demokratizmus, az eljárási igazságosság. Ld. ehhez Matthias *Hartwig*: What Legitimises a National Constitution? On the Importance of International Embedding. In: Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania (eds. Armin von Bogdandy – Pál Sonnevend). C.H.BECK – Hart – Nomos, Oxford-Portland, Oregon 2015. 311–315. o.

¹⁶ Vö. Konrad *Hesse*: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1977. 13. o.

¹⁷ Az alkotmányok emellett legtöbbször megállapítják a törvényalkotás egyes eljárási lépéseit, továbbá a költségvetés megalkotásának vagy elfogadásának legfontosabb elemeit, de gyakran előfordul az is, hogy a részletek szabályozását a törvényhozás körébe utalják.

együttműködés által jöhet létre, amely állandó folyamatot jelent, és rendezett eljárást igényel, valamint az egységképző együttműködés sikerét és az állami feladatellátás teljesítését garantálja.¹⁸ Ezért az alkotmánnyal szemben fontos követelmény, hogy a leglényegesebb eljárási szabályokat maga rögzítse, és emellett felhatalmazást adjon az egyes eljárások részletes szabályozására, valamint meghatározza a – nem csupán alkotmányjogi, hanem minden – eljárásra érvényes követelményeket, eljárási alapjogokat. Ezek, és az alkotmányi alapelvek az egyes eljárások konkrét tartalmára is irányadóakká válnak, e nélkül ugyanis az egyes eljárások nem felelnek meg az alkotmányos jogállami demokráciák követelményeinek. Az alkotmány – az eljárási szabályok meghatározása következtében – *eljárásrendként is felfogható*:¹⁹ a benne szereplő eljárási szabályok szigorú eljárási kötöttséget írnak elő, mivel e rendelkezések az alaptörvény normatív jellege következtében mindenkire kötelezőek. Mivel azonban az alkotmány eljárási rendelkezéseiről van szó, mint már a bevezetésben utaltunk rá, alkotmányjogi szempontból csak azok az *alkotmányi rendelkezések* relevánsak, amelyek az egyes *eljárásokat meghatározzák vagy érintik*, ezekre nézve olyan *követelményeket* állapítanak meg, amelyek *garanciaként* az egyes eljárásjogok kialakításának, gyakorlásának, illetve igénybe vételének feltételeit és módját határozzák meg, vagyis a – törvényekben, rendeletekben vagy ügyrendekben történő – részletes szabályozás számára *kötelező mércét* jelentenek. Az alkotmányjogban mindezek a szabályok nem feltétlenül alkotnak egységes, általános eljárásjogot – talán helyesebb lenne ezeket ‘az alkotmányi eljárások jogaként’ megnevezni. Mindazonáltal vizsgálatunk szempontjából azért nem tartjuk félrevezetőnek az ‘alkotmányi eljárásjog’ kifejezés alkalmazását, mert álláspontunk szerint azonosíthatók olyan közös elvek, amelyek – bár általánosak – minden alkotmányi és alkotmányjogi eljárásban mérceként szolgálnak.

Az alkotmányban foglalt eljárási rendelkezések érvényesülése az adott állam alkotmányosságának fokmérője is. Mivel többek között az eljárás teszi lehetővé ténylegesen az alkotmányban rögzített anyagi jogi rendelkezések konkrét megvalósulását, ezzel hozzájárul a tényleges helyzet és az alkotmányban normatív módon rögzített állapot megfeleltetéséhez. Az alkotmány eljárási szabályai a materiális jogi rendelkezésekhez vannak hozzárendelve, mert az ezekben foglaltak érvényesíthetőségét teszik lehetővé: az alkotmány anyagi jogi előírásait az egyes eljárási szabályok által meghatározott formában kell valóra váltani, és az egyes esetekre alkalmazhatóvá tenni. Az eljárásjogi szabályozás a materiális joganyagtól is függ, mivel annak az anyagi jognak az érvényesítése a tárgya, amivel a döntésnek foglalkoznia kell. Következésképpen az eljárásjogoknak mellőzhetetlen szerepe van az anyagi jogi rendelkezések valóra váltásában, az alkotmányban foglalt materiális rendelkezések érvényesülésében, amely egyfelől a bennük foglaltak tényleges megvalósulását, másfelől ezeknek – a kikényszeríthetőség értelmében, a jogállam elvéből is adódóan – a bírói úton megvalósuló védelmét garantálják.²⁰ Az már a konkrét alkotmányi szabályozástól függ, hogy jogilag garantált-e az adott eljárás bírói felülvizsgálhatósága, továbbá az eljárásjog megsértése mennyiben tartozik bírói útra, illetve ténylegesen milyen igényérvényesítést tesz lehetővé, valamint az anyagi jogi rendelkezésekből milyen követelmények vezethetők le az eljárásjogokra, és ezeknek mennyiben lehet érvényt szerezni.

¹⁸ Hesse: i. m. 9. o.

¹⁹ Vö. Paul Kirchhof: Mittel staatlichen Handelns. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. III. (hrsg. Josef Isensee – Paul Kirchhof). C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988. 182. o., Bragyova: i. m. 59–67. o.

²⁰ Ez azonban nem tekinthető kizárólagosnak, mert meghatározott esetekben az anyagi jog hiányának a megállapítását is jelenthetik.

Az alkotmányi eljárásjog alapelvei – amelyeket kötelező betartani – az egyes eljárásfajtákhoz igazodóan *többfélék* lehetnek, de ezek közül messzemenően kiemelkedik az *egyenlőség elve*, a *tisztességes eljárás elve*, valamint a *hatékony jogérvényesítés lehetősége*, amelyek nélkül demokratikus alkotmányi eljárásjogról nem lehet beszélni. Ezek az elvek legtöbbször alapvető jogok formájában is rögzítést nyernek, de a *jogállamiság* elvéből szintén levezethetők, ezek biztosítják a materiális jogállamiságot, és így az alkotmányi eljárásjog szubsztantív elveinek tekinthetők. Az egyenlőség alkotmányjogi követelménye ebben az esetben az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciójából fakad.²¹ A tisztességes eljárás alkotmányjogi parancsából következik az a lehetőség, hogy az eljárás folyamatára befolyása legyen az egyénnek jogai megvédése érdekében. A tisztességes eljárásnak minden eljárásfajtára alkotmányjogilag garantálnak kell lennie. Az eljárásra vonatkozó alkotmányos kritériumok kötik a jogalkotót, mert olyan eljárási szabályokat kell kialakítania, amelyek azokat kielégítik, de kötik az eljáró szerveket (bíróságokat, hatóságokat) is. A tisztességre vonatkozó igény az adott egyes alapvető jogokból is következik, egyébként az emberi méltóságból – az általános cselekvési szabadságból – szintén levezethető. Emellett a jogállam elvből következik az is, hogy a polgár az állami beavatkozás esetén független bíróság által folytatott felülvizsgálatra tarthasson igényt. A formális jogállamiság elvéből következően az alkotmányi eljárásjogban érvényesülnie kell a *kiszámíthatóság*, a *törvényesség*, a *rendeltetésszerű joggyakorlás* és az *ésszerű időben meghozott döntés* követelményeinek, valamint annak, hogy az alkotmányosan elfogadott kötelező és végleges döntést mindenki tartsa tiszteletben. A demokrácia elvéből pedig levezethető a *döntéshozó szervek demokratikus legitimitációjának* követelménye, a *többségi döntéshozatal* és a *transzparencia* elve.

4. Az eljárási alkotmányosság követelményei a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy az eljárási alkotmányosság mely kritériumai jelentek meg a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban. Az eljárási alkotmányosság foka ugyanis nagymértékben függ az alkotmányvédő szerv aktivizmusától vagy passzivizmusától: amennyiben megszorítóan értelmezi az alkotmány eljárási előírásait, akkor ezzel a jogállamiság elvének érvényesülési körét is szűkítheti. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatot jellemző sajátosság, hogy a testület működésének kezdetén az alkotmány eljárási követelményeinek széles értelmezéséből indult ki, miközben az 1990-es évek első felében az alkotmány alatti eljárásjog még kevésbé volt szerteágazó. Később, a 2000-es évektől a testület fokozatosan visszalépett az eljárási alkotmányosság kiterjedt védelmétől, az Alaptörvény utáni gyakorlata pedig még inkább megszorító.

Mivel a magyar Alkotmánybíróság 2012-ig elsősorban normabíróság, nem véletlen, hogy korán kibontotta a *jogállamiság* és a jogalkotási eljárások összefüggéseit: „csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények”,²² és „[a] jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a *formalizált eljárás* szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály [...]”.²³ Ez nem jelentette azt, hogy a jogalkotás valamennyi törvényben foglalt eljárási szabályát alkotmányi rangra emelte volna a testület, azaz nem vezetett oda, hogy a jogalkotási törvény önmagában vett megsértése alkotmányellenességet okozott, „csak akkor, ha egyben valamely alkotmányos elv vagy

²¹ Az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciójával kapcsolatban ld. Sólyom László alkotmánybíróknak a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolását. ABH 1990, 88, 104.

²² 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.

rendelkezés sérül”,²⁴ ugyanakkor – a jogbiztonság védelmében vagy a jogforrási hierarchia alkotmányban foglalt szabályaira tekintettel – az Alkotmánybíróság egyes jogalkotási alapelveket alkotmányos védelemben részesített. Ugyanígy járt el a parlamenti házszabályok esetében: egyrészt kimondta, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének [...] jogállami követelménye”,²⁵ de csupán az olyan ügyrendi előírások megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az alkotmány rendelkezéseiből fakadnak.²⁶ A testület többé-kevésbé következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a konkrét jogi szabályozás alapján esetről esetre, a körülmények mérlegelésével döntött arról, hogy a vizsgált eljárási szabályszegés súlya olyan mértékű-e, amely maga után vonja a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményét.²⁷

Az Alkotmánybíróság az eljárási alkotmányosság körében azt is hangsúlyozta, hogy a *demokrácia* alkotmányi alapelveinek érvényesülése megköveteli a közhatalmat gyakorló *szerv demokratikus legitimitációját*. Nem vitatható ugyanis, hogy a közhatalmi döntéseket kizárólag demokratikus legitimitással rendelkező szervek hozhatják meg. Ehhez pedig az *egyik követelmény az eljárási szabályok érvényesülése*, mert az alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.²⁸ A demokrácia-elvből adódó *másik követelmény a közhatalmi döntésekkel érintettek, illetve a döntéshozatalban közreműködők bekapcsolása a döntéshozatali folyamatba*. A demokratikus jogállamiság és az alkotmányi eljárások tehát szoros összefüggésben állnak, az alkotmány alatti eljárások szabályozása – és annak alkotmányossági megítélése – szempontjából pedig viszonyítási pontot jelentenek. Az Alkotmánybíróság ezekre tekintettel egyik jelentős alkotmányértelmező döntésében, amely a parlament érdemi újratárgyalási köteleességét állapította meg az államfő politikai vétója alapján, a következőket rögzítette: „Az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartása a demokratikus jogállamiság alapvető követelménye. Az eljárási értelemben vett együttműködés azt jelenti, hogy az adott döntéshozatali eljárásban résztvevő minden szervezet, intézmény, közjogi méltóság korlátozás nélkül és zavartalanul élhet az eljárásban meghatározott jogaival, gyakorolhatja hatáskörét, és biztosan számíthat arra, hogy az eljárás minden résztvevője biztosítja és tiszteletben tartja az ő döntéshozatali jogosítványait.”²⁹

A nép politikai akaratképzését biztosító eljárásokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a választott testületek legitimitációja szempontjából fontos tényező a választási részvétel: a „jelölő szervezetek és a jelöltek által kifejtett kampány a legitimitáció erősítésének

²⁴ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159, 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.

²⁵ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.

²⁶ 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 903. Az újabb gyakorlathoz ld. az első egyháztörvény megsemmisítésével összefüggő 6/2013. (III. 1.) AB határozatból: „[68] A Házszabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére.”

²⁷ Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek közjogi érvénytelenségét megállapító 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, [94] bekezdés.

²⁸ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

²⁹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

irányába hat azáltal, hogy a választópolgárokat a választáson való aktív részvételre ösztönzi.”³⁰

Az eljárás és a döntés legitimitása közötti összefüggést a következőképpen vázolta a testület: „Az alkotmányos demokráciában az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartását elsősorban a döntéshozatalban résztvevő – ellenérdekű és olykor eltérő jogállású, eltérő funkciókat betöltő – szervek ellenőrzik és kényszerítik ki. Az eljárási szabályokat sértő módon meghozott döntés alkotmányos legalitását és legitimitását bármely, a döntéshozatalban részt vevő személy, szervezet vagy intézmény – jogszerűen és jogilag szabályozott eljárásban – kétségbe vonhatja.”³¹

A demokrácia és a jogállamiság alapelveinek összefüggését és eljárási konzekvenciáit így összegezte az Alkotmánybíróság: a demokratikus jogállam feltételezi „a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv – olykor folyamatos – együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez.”³² „A demokratikus legitimitás elve/követelménye azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlásra [...] előírt szabályok szigorú betartásával meghozott döntés – annak tartalmától, illetve a tartalommal való egyetértéstől vagy egyet nem értéstől függetlenül – mindenkire nézve kötelező és végrehajtandó. A döntést vitatni vagy megváltoztatni csak újabb, a szabályoknak szigorúan megfelelő demokratikus eljárásban lehet.”³³

Az Alkotmánybíróság a *tisztességes eljárás* követelményrendszerének összetevőit elsősorban (de nem kizárólagosan) a bírósági eljárás vonatkozásában bontotta ki – a jogbiztonság elvének, az Emberi Jogok Európai Egyezményének és a strasbourgi esetjognak a hasznosításával. Már gyakorlatának kezdetén egyértelműsítette, hogy az alkotmány „az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot”, azonban „nem [...] garantálja, hogy annak eredménye minden esetben helyes lesz”.³⁴ Az Alkotmánybíróság szerint „a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye”.³⁵ A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban kialakított elvi álláspont szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Vagyis „[n]incs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás »tisztességes« voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérvszámrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta”.³⁶ Az Alkotmánybíróság több döntésében is elismerte az eljárás egyszerűsítésének

³⁰ 175/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 615, 619. „A választópolgárokhoz minél szélesebb körben eljuttatott kampányanyagok, amelyekben a jelöltek és jelölő szervezetek ismertethetik programjaikat, népszerűsíthetik jelöltjeiket, a választópolgárok megalapozott és tájékozott döntését segítik elő.” Uo.

³¹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

³² 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647. Ld. ehhez továbbá Papp Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére. *Kodifikáció* 2012. 2. sz. 38–32. o.

³³ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 656.

³⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64.

³⁵ 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.

³⁶ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95, 99.

lehetőségét, és hangsúlyozta az időszerűség követelményének fontosságát, kitért azonban arra is, hogy „gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárási, s főként a közvetlen alkotmányi garanciák érvényesítéséről ezen eljárások során is gondoskodni kell, és erre az érdekeltek akaratának tiszteletben tartása mellett kerülhet sor”.³⁷ „Az időszerűség követelménye [...] csak egy a tisztességes eljárás elmei közül, amelynek érvényre juttatása végretekig nem fokozható, és amely a tisztességes eljárás további szempontjai fölött nem szerezhethet uralkodó befolyást, más alapjogot pedig semmiképpen nem sérthet.”³⁸ A testület újabb gyakorlatában kimondta: „Az Alaptörvényben megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének elemei [...] olyan alkotmányos mércét jelentenek, amely a jogszabályi környezetén túl, az egyedi ügyben hozott bírói döntések megítéléséhez is alapul szolgálnak.”³⁹

5. Az alkotmányjogi eljárások rendszerezése

Az alkotmányok eljárási szabályait – céljuk, valamint az alkotmányi alapelvekhez való viszonyuk alapján – többféleképpen csoportosíthatjuk. Az alábbiakban először az eljárási célok szerinti felosztást mutatjuk be, majd az eljárási legitimitációt és az alkotmányos követelményeket szem előtt tartó, alkotmányi alapelvekhez kapcsolódó osztályozást is. Végül a magyar Alaptörvény eljárási szabályainak áttekintésével szemléltetjük a magyar alkotmányi eljárásjog kereteit.

5.1. Az eljárás célja

Az alkotmány eljárási rendelkezései – azok célja szerint – három nagy területre oszthatók fel, amelyekben belül azonban további differenciálás végezhető el. A három nagy terület: a) a nép közvetlen demokratikus politikai akaratképzése, b) az állami szervek döntéshozatali eljárásai, és végül c) az alapvető jogok érvényesítését lehetővé tevő eljárások.

a) A nép közvetlen demokratikus politikai akaratképzését lehetővé tevő eljárások, amelyek a nép közhatalom gyakorlásában való – materiális jogi normák által meghatározott – részvételének, illetve közreműködésének módját, e szabályok tényleges érvényesülését biztosítják. Ebből a szempontból a legjelentősebb a parlamenti képviselők választási eljárása és a népszavazási eljárás. Ezek az eljárások az alkotmányos demokrácia léte szempontjából mellőzhetetlenek, mert a közhatalom eljárás általi legitimitátságát fejezik ki, a közhatalom gyakorlásának igazoltságához járulnak hozzá. Mivel a politikai akaratképzésnek az alkotmányos demokráciában nélkülözhetetlen szerepe van, ezért az eljárási szabályoknak lehetővé kell tennie a demokratikus akaratképzést, hozzá kell járulniuk a demokratikus értékek megvalósulásához, biztosítaniuk szükséges az ehhez kapcsolódó alapvető jogok érvényesíthetőségét. A demokratikus politikai akaratképzés maga is olyan folyamatként

³⁷ 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89, 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004-II, 1316, 1320, 1322.

³⁸ 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 228.

³⁹ Ld. az Alaptörvény előtti 'fair trial' gyakorlatot megerősítő 7/2013. (III. 1.) AB határozatban a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a [26]-[27] bekezdést. ABK 2013, 382, 386. E határozat [24] bekezdése szerint „A tisztességes eljárás alkotmányos előírásának lényeges tartalmát tekintve 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a korábban hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdésével azonosan rendelkezik, [...] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírói gyakorlatot.” ABK 2013, 382, 385.

fogható fel, amely konkrét – legtöbbször (alap)jogok által garantált és jogi szabályozással formalizált – eljárásban valósul meg. A demokráciában adottnak kell lennie azoknak a lehetőségeknek, hogy a politikai-hatalmi döntések címzettjei érdemben, *közvetve vagy közvetlenül* részt vegyenek, illetve közreműködhessenek az őket érintő döntések meghozatalában, illetve befolyásolásában. E közreműködésnek pontosan lefektetett, előre meghatározott, nyomon követhető eljárásban szükséges megvalósulnia, amely lehetővé teszi az érdemi döntéshozatalt. Ehhez meghatározott alkotmányi alapelveknek is érvényesülniük kell, mert ezek szabják meg, hogy az adott politikai folyamatban, különösen a választások és a népszavazások során hogyan kell eljárni.

b) Az *állami szervek döntéshozatali eljárásai* az állami akaratképzés szempontjából nélkülözhetetlenek. Ezek garantálják egyfelől az egyes állami szervek demokratikus döntéshozatalát, másfelől a döntéshozatalban való közreműködés vagy részvétel valóra váltásának módját. A szabályozott eljárás *lényege a helyes állami döntés meghozatalában*, elérésében jelölhető meg. Ebben a megközelítésben a döntéshozatal *akaratképzési folyamatként* fogható fel, vagyis tartalma szerint azt az eljárást feltételezi, amely legtöbbször, de nem kizárólagosan az *állami szervek döntéséhez vezet*, beleértve magának a döntésnek a meghozatalát is. Az állami szervek közül – az alkotmányjogi megközelítést alkalmazva – elsősorban az alkotmányos szervek (különösen a testületi szervek, mint a parlament, a kormány, az alkotmánybíróság) azok, amelyek a legjelentősebb döntéseket hozzák. Alkotmányjogi szempontból közülük is kiemelkedik a *parlament* mint *népképviseleti szerv*, amely a nép hatalmának közvetett úton történő gyakorlását teszi lehetővé. Emellett az parlamentet *két funkciója miatt* kétségkívül indokolt külön is megemlíteni: *egyrészt* e szerv biztosítja a különböző érdekek képviseletét és artikulációját a politikai akaratképzés nyilvános és átlátható folyamatában. E funkció teljesítésénél a különböző részérdekek megjelenítését és összehangolását szintén a jogállamiság részét alkotó döntéshozatali eljárási szabályok teszik lehetővé, ezért ezek megsértése a demokratikus rendszer legitimitását veszélyezteti, és a döntések akceptálása és igazoltsága szenved csorbát. *Másrészt* a törvényhozó funkció emelendő ki, amelynél az eljárásnak szintén különleges jelentősége van: a törvényhozás folyamatának feltétlenül és mindenben meg kell felelnie az alkotmány valamennyi rendelkezésének (beleértve az államfő és a parlament egymást korlátozó és ellensúlyozó jogait), valamint az alkotmányi rendelkezések végrehajtását célzó speciális eljárási szabályoknak is.

Az alkotmányos szervek normaalkotó, normaalkalmazó és normakontroll jellegű *feladatokat* látnak el, amelynek *teljesítése a szerv döntésében* valósul meg. Az alkotmányos szervek *eljárási szabályai vezetnek el* a döntések meghozatalához, és teszik lehetővé a racionális, átgondolt, utólagosan ellenőrizhető döntést, és ennek megalapozottságát alátámasztó igazolást. E szervek sajátos célokat valósítanak meg, ehhez normatív eszközökkel rendelkeznek, így feladataik teljesítése eljárási szabályokat is megkövetelnek. Ezek meghatározása, jellemzőinek feltárása az adott szerv feladatához igazítottan, céljai elérése érdekében, az egyes funkciógyakorlásnak megfelelően vizsgálható. Ennek során nem mellőzhető az eljárási folyamatok leírása, de a fő hangsúly arra helyezendő, hogy a meglévő eljárási szabályok mennyiben segítik elő a szerv feladatellátását, továbbá mennyiben eredményezik a helyes döntések meghozatalát, illetve ez az eljárási szabályokkal mennyiben és hogyan javítható. A döntések létrejöttének akaratképzési eljárási rendje megfelelőségét és mérlegelését azért indokolt vizsgálni, mert a hiányos vagy hibás döntéshozatal szervezeti és

eljárási szabályozásának lehetséges javításával a döntés eredményességét, helyességét és meggyőző erejét növelni lehet.⁴⁰

Szervi megközelítésben – vagyis eltekintve az eljárásban résztvevő felek jogaitól és kötelességeitől – az eljáró szervnek centrális jelentősége van. Az állami cselekvés – alkotmányos jogállami keretek között – nem képzelhető el eljárásjogi kötöttség nélkül: az önkényt kizáró állami tevékenység *csak jogilag szabályozott eljárás formájában* történhet. Ez biztosítja az átlátható, tagolt, fokozatokra osztott és meghatározott időintervallumban történő döntéshozatal lefolyását, amelynek a döntés helyes eredményére kell vezetnie. Ebben a megközelítésben az állami szervek eljárása az egyes szervek tevékenységének ellátása, feladatainak teljesítése érdekében végzendő szabályozott cselekvéssor összességét, a szerv munkafolyamatának előírását jelenti, amelyek alapján megválaszolhatók az alábbi kérdések:

- mit kell, illetve lehet adott szerv tevékenységéből, feladatellátásából jogilag szabályozni;
- e jogi szabályozás milyen normákkal végzendő el (heteronóm, vagyis külső – alkotmányi, törvényi szintű – szabályozással, vagy autonóm, vagyis belső – a szerv ügyrendi autonómiájából adódó – szabályozással), és miért (van-e és mennyiben garanciális jelentősége a szabályozásnak);
- az előbbiből következően melyek az eljárási normák forrásai, van-e különbség az eljárási és egyéb normák forrásai között, illetve ebből milyen garanciális jellegű sajátosságok adódnak;
- az eljárási szabályoknak – mint speciális normakategóriának – milyen jellemzői vannak;
- mely normák sorolhatók az eljárási szabályok körébe, és ezek a normák mit szabályoznak (speciális jellemzőik alapján ide sorolhatók-e a hatásköri szabályok, illetve az egyes szervek közötti kapcsolatot rendező normák, továbbá a szerv és a tisztségviselői kapcsolatát meghatározó előírások);
- milyen viszony állapítható meg az értékeket tartalmazó normák és az eljárási normák között, van-e és milyen eltérés az egyes normák jellemzőit tekintve.

Az állami szervek eljárásai – elsősorban szervezeti és funkcionális megközelítésben – tovább tagolható, és megkülönböztethető a *törvényhozási* eljárás, a *közigazgatási-hatósági* eljárás, valamint a *bírósági* eljárások. Megjegyzendő azonban, hogy az állami szervek eljárásáról szóló előírások az alkotmányban legtöbbször csak a legfontosabb esetekben kerülnek felvételre,⁴¹ mert ezek rendszerint sarkalatos vagy egyszerű törvényekben, illetve a legfőbb állami szervek ügyrendjeiben találhatók. Hangsúlyozandó, hogy nem minden, alkotmány alatti eljárási szabály minősül egyben alkotmányjogi eljárásnak. Míg például a törvényhozási vagy a jogalkotási eljárás egyértelműen alkotmányjogi eljárás, addig a közigazgatási és a rendes bírósági eljárás már nem tartoznak ebbe a körbe.

c) *Az alapvető jogok érvényesítését lehetővé tevő eljárásoknak* mind az alapvető jogok megvalósulásában, mind védelmében döntő jelentőségük van: az alapvető jogok szubjektív-materiális jogi jelentőségét a *szubjektív-eljárásjogi oldal* (az ún. *status activus processualis*) egészíti ki.⁴² A *status activus processualis* körébe sorolható jogok kiemelkedő fontosságát az

⁴⁰ Egyes alkotmányjogi eljárásokban – mint amilyen az alkotmánybírósági eljárás – különösen fontos az eljárás alkotmányossága, mivel az alkotmánybírósági döntés végleges, mindenkire kötelező, más szerv által felül nem vizsgálható. Erre hivatkozott többek között a lengyel alkotmánybíróság a saját eljárására vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági vizsgálatakor a K 47/15 számú ügyben 2016. március 9-én meghozott határozatában, amelynek hivatalos közzétételét utóbb a lengyel kormány megtagadta. Ez az eljárási alkotmányjog sérelmén keresztül a jogállamiság elvét veszélyeztető jelenség.

⁴¹ Ld. Klaus *Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. I. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1984. 119. o.

⁴² Ld. Peter *Häberle*: Grundrechte im Leistungsstaat. In: VVDStRL 30 (1972) 86., 121. Häberle szerint: „Amit az alapjogi szabadság praktikusán jelent, még csak részben dönt a „kész” tényállás- és jogkövetkezmény

adja, hogy az eljárások számos alapvető jog hatásosságának és hatékonyságának szükségszerű elemei, néhány esetben akár az alapvető jog gyakorlásának a feltétele. Az alapvető jogok lényeges elemének tekinthető az *effektív érvényesíthetőség*, mivel a bennük lévő materiális tartalom gyakran csak megfelelő eljáráson keresztül garantálható: eljárások biztosítják az alapvető jogok védelmét, szervezik az alapjog-gyakorlást – és így ennek tényleges alapokat adnak –, továbbá az alapjogi kollízió megoldásához eszközként szolgálnak.⁴³ Az eljárást ezért úgy kell kialakítani, hogy az alapvető jogok számára már olyan formai/alaki garanciamechanizmusok álljanak fenn, amelyek megsértése esetére önmagukban is perelhető normákat jelentenek. Az eljárásjogi dimenzió azon a helyes tézisen alapul, hogy a materiális jogoknak az eljárás során kell érvényesülniük, és az alapvető jogok a megvalósulásuk érdekében az eljárás eszközére vannak utalva.⁴⁴ Ez a komplementer funkció az alapjogvédelem érvényesülése érdekében annál fontosabb, minél inkább eljárásfüggő az alapvető jog realizálása, mert az eljárásnak a materiális pozíciók megszerzése szerint kell végbemennie. Az eljárások ennyiben az alapjogvédelem érvényesülését is szolgálják.⁴⁵ Az alapvető jogok az eljárásjogot annyiban befolyásolják, amennyiben ezek mércét határoznak meg az alapjogvédelmet kivitelező szervezeti és eljárás-alakítás számára, továbbá a meglévő eljárási előírások alapjog-barát alkalmazása számára. Az eljárásjogi alapjogvédelemnek ez az aspektusa számos közigazgatási eljárásban játszik szerepet. Ez megköveteli, hogy a polgárt a tevékenysége megkezdésénél, gyakorlásánál, befejezésénél vagy engedélyezésénél ne akadályozzák alkotmányos mértéken túl az eljárásjogi rendelkezések az alapvető jogai érvényesülésében. Az érintett alapvető jogok tényleges érvényesíthetőségét az is csorbíthatja, ha túlzott eljárásjogi akadályokat állítanak, vagy ha a döntést túl későn hozzák meg. Az alapjog-érvényesítéshez szükséges megfelelő eljárások kialakítására és szabályozására kiterjed az állami intézményvédelmi kötelessége, az állam általános alapjogvédelmi kötelezettségéből (*respect and fulfil*) adódóan.

Adott alapvető jog a gyakorlási módja szerint különféle célok érdekében és egészen különböző módon lehet eljárási szabályozásnak alárendelve, vagy maga az alapjog gyakorolhat hatást materiális normaként az ilyen szabályozásra.⁴⁶ Az utóbbi esetkör ismét többféleképpen konkretizálódhat:

(i) Adott különleges eljárás vagy meghatározott eljárás kialakítása valamely alapvető jog garanciájának tárgyát jelenti, vagyis ilyen esetben a megjelölés eljárási alapjogként van hozzárendelve.⁴⁷ Ilyennek tekinthetők pl. a választási eljárást szabályozó választójogi alapelvek.

(ii) Az alapvető jog gyakorlása a konkrét esetben megelőző eljárás eredményes lefolyásától függ, ami azonban nem jelenti azt, hogy az alapvető jog ilyen eljárás nélkül nem is volna ténylegesen gyakorolható. A törvényhozó a jog megengedhető igénybevételét meghatározott

konstrukciójú normák útján: ez gyakran a direktívákkal vagy keretfeltételekkel sokféleképpen tagolt eljárásokon keresztül konkretizálódik – röviden: in processu.” I. m. 87.

⁴³ *Kirchhof*: i. m. 142–143. o.

⁴⁴ „A szolgáltató állami eljárásokban az alapvető jogok új módon gyakorolnak hatást: processzuális alapjog-konkretizálásként.” *Hüberle*: i. m. 87. o.

⁴⁵ „Az alapvető jog hatékony védelme megköveteli a materiális jogi pozíció processzuális kiegészítéseként nemcsak a fair eljáráshoz való jogot vagy a fair eljárásvezetésre vonatkozó igényt, hanem az effektív individuális jogvédelem biztosítását.” Erhard *Denninger*: Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung. In: Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IX. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 2011. (3) 623.

⁴⁶ DENNINGER i. m. 634. Denninger szerint a szóba jöhető kapcsolatokat tipikusan négy csoportba sorolhatók. Uo.

⁴⁷ Uo.

esetben (vagy mindig) egy megelőző kontrolltól vagy más eljárási feltételtől teszi függővé.⁴⁸ Ide sorolhatók például a közhivatal-viseléshez való jog egyes eseteiben a nemzetbiztonsági vizsgálat, vagy a gyülekezési jog esetében az előzetes bejelentési eljárás.

(iii) Az eljárás nem szolgál sem egy meghatározott alapjog megvalósítására, sem gyakorlásának kontrolljára, hanem más célokra irányul, mint például harmadik személyek jog- vagy alapjog-megvalósítása, illetve törvényileg meghatározott közérdek. Az ennek során hátrányosan érintett más alapvető jogot megfelelő eljárási pozíciók elismerésével kell a jogosultra tekintettel védeni. Ilyen például az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog korlátozása (kisajátítás) esetén a kártalanítási eljárás.

(iv) Valamely alapvető jogot ténylegesen csak különleges (állami vagy nem állami, társadalmi) szolgáltatások vagy intézmények igénybevétele mellett gyakorolhatják. Az ilyen eset ún. részesítési vagy elosztási szabályozást tesz szükségessé. Ugyanazon az alapjog több alanyának konkurenciája vagy kooperációja megköveteli az elosztási vagy akaratképzési eljárást, illetve más szervezeti szolgáltatásokat, amelyek az érdek- és szolgáltatás-kiegyenlítést és a kollektív vagy individuális alapjog-megvalósítást minden szóba kerülő igényjogosult számára lehetővé teszik.⁴⁹ Példaként említhetők a szociális biztonsági igények érvényesítésére irányuló vagy az egészséges környezethez való joggal összefüggő eljárások.

5.2. Az eljárások és az alapelvek

A fenti áttekintés inkább formális jellemzők alapján, funkcionálisan csoportosította az alkotmányi eljárásokat. Elképzelhető azonban tartalmi ismérvek mentén történő, az eljárások akceptálhatósága és legitimitása szempontjából jelentős rendszerezési szempontválasztás is. Mivel az alkotmányi eljárásjog nem egységes és nincsenek közös, sajátos alapelvei, érdemes a csoportosítást az általános alkotmányi alapelvek – vagyis a jogállamiság, a demokrácia, az alapjogok tisztelete és a szuverenitás – mentén is elvégezni. Az alapelvek és az eljárások kölcsönös feltételezési viszonyban állnak egymással, mert egyfelől az eljárásokon keresztül érvényesülnek az alapelvek, másfelől az eljárásoknak a célszerűség és az akceptálhatóság, s végső soron az eljárási igazságosság megvalósulása érdekében az alapelvekből levezethető szubsztantív követelményeknek kell megfelelniük. E második szempontrendszer mentén azonban az alkotmányi eljárások nem sorolhatók be az előbbihez hasonló egyértelműséggel, ami abból adódik, hogy az egyes alkotmányi alapelvek egymást átfedik, közös összetevőik, „halmazaik” vannak – így például a demokrácia elvének része a népszuverenitás, a jogállamiság egybeesik a jogszuverenitással, az alapjogok tisztelete pedig mind a materiális jogállamiság-, mind a demokrácia-elvből levezethető.⁵⁰

a) Elsősorban a *jogállamiság* elvének érvényesülését szolgálja az alkotmánymódosítási eljárás, a jogalkotási eljárás, a törvényhozási eljárás, a nemzetközi szerződéskötési eljárás, az uniós jogharmonizációs és – az európai intézmények által gyakorolt – kontroll-eljárás,⁵¹

⁴⁸ Denninger – többek között – az alkalmassági vizsgálatot, illetve a megbízhatósági vizsgálatot említi. Uo.

⁴⁹ A (ii), (iii) és (iv) pontoknál említett aspektusok kumulatíván is relevánssá válhatnak és figyelembe vételt követelhetnek. DENNINGER i. m. 636.

⁵⁰ Ld. a tanulmány végén az összefoglaló táblázatot.

⁵¹ Az európai intézmények által gyakorolt kontroll azonban nem alkotmányi, nem is alkotmány alatti, inkább alkotmány feletti, szuprakonstitucionális eljárás. Ld. ehhez Attila Vincze: Der Einfluss des Europarechts auf die Haftung für legislatives Unrecht aus rechtsvergleichender Sicht. In: Verantwortung, Haftung und Kontrolle des Verfassungsstaates und der Europäischen Union im Wandel der Zeit (hrsg. Julia Iliopoulos-Strangas – Stanisław Biernat – Michael Potacs) Nomos, Baden-Baden 2014. 23–50. o.

valamint a normakontroll-típusú, illetve absztrakt értelmező alkotmánybíróági eljárások, amelyek a jogalkotóval szemben garantálják az alkotmány elsődlegességét.

b) A *demokrácia-elv* szolgálatában megkülönböztethetők a közvetlen legitimációs eljárások (választási eljárás, népszavazási eljárás), a képviseleti szervek döntéseit befolyásoló eljárások (népi kezdeményezési eljárás, népi törvénykezdeményezés), a közvetett legitimációs eljárások (alkotmányos szervek létrehozására, tisztségviselők megválasztására, kinevezésére irányuló eljárások), a demokratikus kontroll-eljárások (pl. költségvetési és számvevőszéki ellenőrzési eljárások, parlamenti kontrolleljárások) és a (politikai vagy jogi) felelősség érvényesítését biztosító eljárások.

c) Az *alapvető jogok* tiszteletben tartásának garanciájaként jelennek meg (i) az alapjogok gyakorlásával összefüggő eljárások, amelyek a jogok tartalma és funkciója szerint szerteágazó alkotmány alatti eljárásokat tételeznek; valamint (ii) az alapjogvédelmi eljárások. Ide tartozik az alkotmányjogi panasz eljárás (és a panasz eljárás eredményeként hozott alkotmányossági döntés érvényesítését garantáló bírósági eljárás), az ombudsmani eljárások, a szakosodott hatósági alapjogvédelmi szervek eljárása⁵² Természetesen, a rendes bíróságok eljárása is irányulhat alapjogvédelemre,⁵³ de alkotmányjogi eljárásnak csak annyiban tekinthető, amennyiben valódi alkotmányjogi panasz eljárás tárgya lehet a bírósági döntés. Az alapjogvédelmi eljárások esetében – az egyenlőségi kritériumból levezethető – többletkövetelmény, a hozzáférhetőség hangsúlyosan jelenik meg.

d) Végül, az alkotmányok a *szuverenitás* elvének három aspektusát tartalmazzák, amelyekhez szintén kapcsolódnak eljárási normák. A népszuverenitás elvét a már említett közvetlen demokratikus legitimációs eljárások szolgálják, de kapcsolódik a népi kezdeményezési eljárás is. A jogszuverenitást a jogállamiságot garantáló eljárások juttatják érvényre. Az állami szuverenitás pedig a területszervezési eljárás szabályaiban, a minősített helyzetekre irányadó (különleges jogrendi) eljárásokban, a titokvédelmi (minősített adatok védelmére irányuló) eljárásokban, a nemzetközi közösségben és az Európai Unióban való részvételhez köthető eljárási rendelkezésekben, monarchiákban a trónöröklés eljárási szabályaiban, az állampolgársági eljárásban, valamint a mozgásszabadsággal összefüggő (idegenrendészeti) és menekültügyi eljárásokban érvényesül – azzal, hogy ez utóbbiaknak alapjogi természetük is van.

A hatályos Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy az *egyrészt* a legfontosabb *politikai akaratképzési folyamatokra*, illetve az *állami cselekvés és tevékenység lefolyására* önálló és sajátos eljárási előírásokat foglal magában. Alapelvek szintjén szabályozza az országgyűlési és önkormányzati *képviselők választását*⁵⁴ – ebből adódóan, illetve ebbe beleértve ennek egyes eljárási kérdéseit is –, továbbá a *népszavazás* bizonyos eljárási összetevőit.⁵⁵ Az *állami szervekkel* összefüggésben megállapítja a *miniszterelnök választását*⁵⁶ és menesztését,⁵⁷ a *köztársasági elnök megválasztását*⁵⁸ és felelősségre vonási

⁵² A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság és bizonyos körben a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság eljárásai.

⁵³ Az alapjogi bíráskodást elsősorban a rendes bíróságok végzik. Ld. Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Vissy Beatrix: Az alapjogi bíráskodás kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest 2013. 43–50. o.

⁵⁴ Alaptörvény 2. cikk (1) és 35. cikk (1) bekezdés. Kétséges azonban, hogy az alapelvek érdemben orientálják-e az alkotmány alatti eljárási szabályokat, mivel – az Alkotmánybíróság által ugyan jóváhagyott, de – az alapelvek dogmatikai tartalmához képest aggályos megoldások születtek, mint a győzteskompenzáció, a szavazási levélcsomag és a fővárosi közgyűlés közvetett választása.

⁵⁵ Alaptörvény 8. cikk (1) és (4) bek.

⁵⁶ Alaptörvény 16. cikk (3)–(6) bek.

⁵⁷ Alaptörvény 21. cikk

eljárását,⁵⁹ az *Alkotmánybíróság* eljárásának egyes kérdéseit,⁶⁰ továbbá az *országgyűlési döntéshozatal*,⁶¹ valamint az *alkotmányozási*, illetve *törvényhozási eljárás* legfontosabb, az eljárás kezdeményezésére⁶² és a döntéshozatalra,⁶³ valamint e döntések felülvizsgálatára⁶⁴ vonatkozó elemeit. Az Alaptörvény *másrészt* több esetben arról rendelkezik, hogy az egyes eljárásokra vonatkozó részletesebb rendelkezéseket törvénynek vagy más szabályozásnak kell tartalmaznia.⁶⁵ Harmadrészt az Alaptörvény tartalmaz kifejezett bírósági és hatósági eljárási alapjogokat, alapelveket, illetve garanciákat is.⁶⁶ Az alapjogi eljárások kialakítására irányuló állami köteleesség a magyar Alaptörvény rendelkezéseiből is egyértelműen levezethető: az államnak az ember alapvető jogait tiszteletben kell tartani, és védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.⁶⁷ Végül, a preambulum a népszuverenitás elvét követelményként támasztva kimondja: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

6. Összegzés

A tanulmányban az alkotmányi eljárásjog fogalmának meghatározására és az alkotmányjogi eljárások, valamint az eljárási alkotmányosság követelményeinek a rendszerezésére tettünk kísérletet. Megállapítottuk, hogy az alkotmányi eljárásjog körébe az alkotmány közvetlen és közvetett eljárási szabályai sorolhatók, amelyek keretet jelentenek az alkotmány alatti eljárásjogi szabályozás számára. Természetesen nem minden alkotmány alatti eljárásjog alkotmányjogi eljárás is egyben, mert az utóbbi kategóriába csak azok az eljárásjogok tartoznak, amelyek nem sorolhatók a polgári, a büntető, a szabálysértési vagy a közigazgatási eljárásjog körébe. Minden eljárásjogi szabályozás számára mércét jelentenek azonban az alkotmányi alapelvek, mert ezek jelentik mind az alkotmányi, mind az alkotmány alatti eljárásjog beszámítási illetve viszonyítási pontjait, az ezeknek való megfelelés mértéke adja az eljárás akceptálhatóságát. Az eljárási alkotmányosság tehát a jogállamiság és a demokrácia elv, valamint az eljárási racionalitás, célszerűség és tisztesség megfelelési és feltételezési viszonyából áll elő.

⁵⁸ Alaptörvény 11. cikk

⁵⁹ Alaptörvény 13. cikk (2)–(6) bek.

⁶⁰ Vö. az Alaptörvény 24. cikk (6) és (7) bekezdéseivel.

⁶¹ Alaptörvény 5. cikk (1) és (5)–(6) bekezdései

⁶² Alaptörvény S) cikk (1) és 6. cikk (1) bek.

⁶³ Alaptörvény S) cikk (2) és T) cikk (4) bek.

⁶⁴ Alaptörvény S) cikk (3) és 6. cikk (2)–(9) bek. A vétó eljárási szabályai korlátozó-kiszorító jellegűek: közjogi érvénytelenség kizárólag az Alaptörvényben foglalt – csekély számú – eljárási szabály megsértése esetében állapítható meg; az országgyűlési alkotmányossági vétó kizárja az államfői alkotmányossági vétót. Ld. erről részletesebben *Petrétei József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei I. Kodifikáció 2015. 1. sz. 5–29. o.* <http://kodifikator.hu/letoltes/category/17-2015-evi-i-szam>; és *A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II. Kodifikáció 2015. 2. sz. 5–31. o.* <http://kodifikator.hu/letoltes/category/18-2015-evi-ii-szam>

⁶⁵ Vö. pl. az Alaptörvény 5. cikk (7) és (8) bekezdéseivel [az Országgyűlés működésének, eljárásainak szabályozására vonatkozó felhatalmazások], illetve a 24. cikk (9) bekezdésével [Az Alkotmánybíróság működésének, eljárásainak szabályozására vonatkozó felhatalmazás]. Megjegyzendő, hogy az alkotmányos állami szerv eljárásának részletes szabályozási lehetősége saját szervezetalakítási jogukból, vagyis az ún. ügyrendi autonómia elvéből is következik.

⁶⁶ Alaptörvény XXVIII. cikk és XXIV. cikk. Utóbbihoz ld. *Chronowski Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. Magyar Jog 2014. 3. sz. 137–145. o.*

⁶⁷ Vö. az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével.

Függelék: táblázat az alkotmány(jog)i eljárások rendszerezéséhez

→ ↓ Alapelv		Funkció	nép közvetlen demokratikus politikai akaratképzését lehetővé tévő eljárások	állami szervek döntéshozatali eljárásai	alapvető jogok érvényesítését lehetővé tévő eljárások
Jogállamiság				<i>alkotmánymódosítási eljárás jogalkotási eljárás törvényhozási eljárás a nemzetközi és az uniós joggal kapcsolatos eljárások alkotmánybírósági normakontroll-eljárások és absztrakt értelmezés</i>	<i>tisztességes eljárás</i>
Demokrácia			<i>választási eljárás népszavazási eljárás népi kezdeményezési eljárások</i>	<i>alkotmányos szervek létrehozására, tisztségviselők megválasztására, kinevezésére irányuló eljárások (politikai és jogi) felelősségre vonási eljárások számvevőszéki, költségvetési kontroll-eljárás</i>	<i>politikai részvételi jogok gyakorlásának eljárási szabályai</i>
Alapjog-	gyakorlás		<i>választási eljárás népszavazási eljárás népi kezdeményezési eljárások</i>		<i>szabadságjogok, védőjogok, igényjogok gyakorlásának eljárási szabályai</i>
	védelem			<i>alkotmányjogi panasz eljárás ombudsmani eljárás hatósági szakosodott alapjogvédelmi eljárás</i>	<i>civil jogvédő szervezetek eljárása</i>

Szuverenitás	népszuverenitás	<i>választási eljárás népszavazási eljárás népi kezdeményezési eljárások</i>		<i>politikai részvételi jogok gyakorlásának eljárási szabályai</i>
	jogszuverenitás		<i>alkotmánybírósági normakontroll-eljárások</i>	
	állami szuverenitás		<i>monarchiákban az utódlás eljárási szabályai területszerzési eljárások különleges jogrendi eljárások titokvédelmi eljárások nemzetközi és uniós részvételi eljárások állampolgársági eljárás idegenrendészeti és menekültügyi eljárások</i>	<i>idegenrendészeti és menekültügyi eljárások</i>

II. Fejezet

A politikai akaratképzésről

(Petrétei József)

A politikai akaratképzés kifejezést az Alaptörvény *expressis verbis* nem tartalmazza, pusztán az a rendelkezés található benne, hogy „[a] pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.”⁶⁸ A nép akarata ebben az összefüggésben nem általában, hanem konkrétan, a *pártok funkciómeghatározásának egyik elemeként* szerepel.⁶⁹ Az Alaptörvény sem a párt esetében, sem a nép akaratával összefüggésben nem használja a „politikai” megjelölést, de az alkotmány kontextusából és funkciójából mind a párt, mind a nép akaratának politikai jellege egyértelműen levezethető.⁷⁰ Magyarország *demokratikus jogállamként* történő alaptörvényi meghatározásából⁷¹ szintén értelemszerűen következik a nép politikai akaratképzésének szükségessége: a modern jogállami alkotmányos demokráciában a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusoknak mind a nép akaratára kell visszavezethetőnek lennie,⁷² illetve biztosítani kell, hogy a nép tagjai – a választópolgárok – egyenlő módon vehessenek részt a közhatalmi szervek akaratképzésében.⁷³ A demokrácia működésének – különösen a politikai folyamatok megértésének – szempontjából a *politikai akaratképzés*, mint *sajátos politikai-döntéshozatali folyamat* elemzése nem mellőzhető, mivel e folyamatban a központi állami szervek – számukra tipikus módon meghatározott formában – vesznek részt, az egyének és különböző társadalmi csoportjaik, illetve szerveződéseik pedig rendszerint az általuk igénybe vehető legális és legitím eszközökkel gyakorolnak erre befolyást. Következésképpen a politikai akaratképzés – alkotmányjogi szempontból – két sajátos formájáról, az ún. népakarat és az államakarat képzéséről külön is említést kell tenni, mivel ezek a politikai akaratképzés jellegzetes és fontos megnyilvánulásaként alkotmányjogi szempontból kiemelten értékelendők. Megjegyzendő azonban, hogy mivel a politikai akaratképzés sokkal inkább politológiai, mint jogi fogalom, ezért az alkotmányjog-dogmatika számára nehezebben megragadható jelenségről van szó.

⁶⁸ Alaptörvény VIII. cikk (3) bek. 2. mondat

⁶⁹ Lásd erről részletesebben Kovács Mónika – Tilk Péter: Pártok. In: Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 280-284.

⁷⁰ Az alkotmány politikai karaktere többek között abból adódik, hogy egyrészt politikai intézményeket konstituál és szabályoz, vagyis az államhatalom gyakorlását és a politikai folyamatokat – különösen a politikai akaratképzést és döntéshozatalt – ösztönzi, de egyúttal keretek között tartja, korlátozza és köti. Másrészt az alkotmány alapvető politikai struktúraelveket tartalmaz, amelyeken keresztül szabályozza az államformát és az államszervezet felépítésének elveit. Harmadrészt az alkotmány olyan érték döntéseket tartalmaz és szabályoz, amelyek a politikai hatalomnak mértéket és korlátot szabnak. Vö. Klaus *Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I. kötet. C. H. Beck, München 1986. (2) 109., továbbá Peter *Badura*: Staatsrecht. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996. (2) 13.

⁷¹ Alaptörvény B) cikk (1) bek.

⁷² Ez következik az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdéséből is, amely szerint „[a] közhatalom forrása a nép.”

⁷³ Herbert *Küpper*: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura 2009/1. 72.

1. A politikai akaratképzés fogalmáról

1.1. A politikai akaratképzés fogalmi megközelítése

A politikai akaratképzés *problematikája* alapvetően *kettős* – alkotmányjogi (elsősorban normatív) és politológiai (elsősorban empirikus) – *megközelítésben* vizsgálható. Hangsúlyozandó azonban, hogy az alkotmányjogilag definiált akaratképzés és az akaratképzés valósága – mint faktikusan létező – egymásra vonatkoztatott: a modern alkotmányos demokráciákban a politikai akaratképzés elsődleges megvalósulása az alkotmányjogi-közjogi keretek között megy végbe,⁷⁴ bár bizonyos körülmények között a politikai akaratképzés ezt a keretet szét is feszítheti.

A politikai akaratképzés *általános értelemben* az a folyamat, amelyben (különböző súlyú) meghatározott adottságok (tények, körülmények) és meghatározott szándékok (érdekek, értékek) politikai meggyőzésekhez, politikai célokhoz és adott esetben politikai cselekvéshez vezetnek.⁷⁵ A politikai akaratképzés *alkotmányjogi-államtani felfogása* szerint a demokráciában az államhatalom gyakorlásának, az állami döntéseknek a *nép akaratára* közvetlenül vagy közvetve *visszavezethetőnek* kell lenniük. A „nép akaratát” az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az akaratképzési eljárás előfeltételezi, hogy benne – legalábbis jogi értelemben – minden egyén *szabadon és egyenlően* vehet részt, és így az akaratképzés a „homogén népakaratot”, vagy – a többségi elv alkalmazására tekintettel – a „többség homogén akaratát” hozza létre. Csakhogy a plurális társadalomban az akaratképzési folyamatban különböző érvényesítési esélyű érdekek és sokszor rendkívül eltérő, egymást kizáró értéktartalmak játszanak szerepet, így az akaratképzés általában ideiglenes – a mindenkori érdek- és értékkonstellációknak, valamint az intézményesített eljárási szabályoknak megfelelően – változó eredményre vezet, kérdésessé téve az eleve adott „homogén népakarat” létezését. Az akaratképzés során kialakuló ún. homogén népakarat tehát csak akkor fogadható el, ha ez a „népakarat” a politikai akaratképzés tényleges folyamatában formálódik, és ennek következtében az akaratképzés a faktikus, tényleges akarat létrejöttét eredményezi. A népakarat tehát nem létezik az egyéni akaratoktól elválasztva és azoktól függetlenül, de a népakarat nem csak a minden egyes létező egyéni akarat gondolatilag összefoglalt jelölése.⁷⁶ A *nepakarat önmagából adódóan formálatlan és diffúz*, mert a népnek – mint amorf embertömegnek – nincs saját akarat: a nép minden egyes tagjának van véleménye, álláspontja és akarat, de magának a népnek nincs.⁷⁷ Ezért a demokráciában a nép akaratát nem eleve adott, előre megállapított tény jelent, hanem olyan politikai folyamatot, amelyben az alkotmányjogilag meghatározott nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyást gyakorolhat. A *nép akarat*a demokráciában tehát a

⁷⁴ Ez az állítás természetesen olyan alkotmányjogi-közjogi keret fennállását feltételezi, amely megfelel az adott államilag szervezett társadalom konkrét fejlettségének, és ezáltal lehetővé teszi a demokratikus és formalizált politikai akaratképzést, azaz egyúttal minimalizálja az antidemokratikus és informális megoldásokat.

⁷⁵ Klaus Schubert – Martina Klein: *Das Politiklexikon*. Dietz Verlag, Bonn 2016. 243.

⁷⁶ Vö. Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*. In: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*. kötet (szerk. J. Isensee – P. Kirchhof). C. F. Müller Verlag, Heidelberg 1987. 31.

⁷⁷ Küpper: i. m. 72. „Jellemző azonban a totalitáriánus rendszerekre, hogy ott »a nép akaratát« állandó politikai toposz, amely a totalitáriánus vezetők uralmát hivatott legitimizálni és stabilizálni, hiszen ők (és általában csak ők) képesek a nép akaratának felismerésére és kifejezésre juttatására – többek között azzal a következtetéssel, hogy azt az egyént, akinek álláspontja a nép állítólagos véleményétől, akaratától eltér, szabad és adott esetben ki kell rekeszteni a nép kötelékéből.” Uo.

politikai akaratképzés szabad és nyitott *folyamatában* alakul ki, alkotmányjogi értelemben pedig az egyének demokratikus közreműködési szabadságának alapján jön létre, tartalma éppen ebben a folyamatban körvonalazódik.

Megjegyzendő viszont, hogy a politikai akaratképzés a politológiában analitikus kategóriaként csak korlátozott értékkel rendelkezik, mivel ez máig nincs egyértelműen definiálva, és a politikának csak egyik, a processzuális dimenzió (politics) belüli aspektusát ragadja meg.⁷⁸ A politika *processzuális dimenziójának* tárgya a politika folyamatkarakterének leírása, azaz azokról a folyamatokról, eljárásokról van szó, amelyek során a társadalomban – rendszerint különböző – érdekek (érdekkonkurenciák) a politikai akaratképzési és döntési folyamatban konszenzusképzésen, kompromisszumok megkötésén és a konfliktusok kihordásán mennek keresztül. E folyamatdimenzió keretében *tematizálják* tehát a többé vagy kevésbé konfliktusos politikai folyamat feltételeit és formáit, így az aktorkonstellációkat, a szituatív érdekviszonyokat, az értékorientációkat és befolyási pozíciókat, továbbá ezek szocioökonómiai és kognitív előfeltételeit. A politológiai megközelítés az akaratképzés vizsgálata során általában arra keresi a választ, hogy ténylegesen és formálisan hol és hogyan jönnek létre a politikai (alap)döntések, továbbá kik a résztvevők, illetve közreműködők ebben a folyamatban. A politikai akaratképzés ezért a politikai folyamatra vonatkozó részleges megjelölésként is felfogható,⁷⁹ mint az általánosan kötelező döntésekhez vezető folyamat, vagyis az a szakasz, amely a döntés meghozatalát rendszerint közvetlenül megelőzi.

1.2. A politikai akaratképzés fogalma

A politikai akaratképzés fogalmát az akarat sajátosságainak számbavételével indokolt megközelíteni. Az *akaratot* – általános értelemben – az ember tudatos, meghatározott célok elérésére irányuló törekvéseként lehet definiálni, amely az egyén pszichikai tulajdonságainak komplexumához tartozó komponens. Az akarat – az ösztöntől és a kívánságtól eltérően – az a szellemi aktus, amiből meghatározott cél (akarati cél) megvalósítására vonatkozó impulzus ered. Mivel az akarat *meghatározott célra* irányul, előfeltételezi valamely cél ismeretét, azaz olyan tudatos célkitűzést, amelyet elvileg tervszerű cselekvéssel lehet realizálni. Az akarati folyamathoz tartozik tehát az akarati aktus, illetőleg az akarat-elhatározás vagy a választás, ennek okaként a tudatos indítékok (motívumok)⁸⁰ átélése, aminek következménye az akarati cselekvés, vagyis az akarat megvalósítása az *akarati cselekvésben* történik, így összekapcsolódik a belső – magában az egyes emberben megtalálható – és a külső – a társadalmi és természeti környezetből eredő – ellenállások legyőzésével.

Az akarati cselekvés általában *két fázisra* osztható: *egyrészt* adott szándék tudatos kialakítására és az ennek megvalósítását jelentő elhatározás meghozatalára, *másrészt* magára

⁷⁸ Vö. Rainer-Olaf *Schultze*: Politische Willensbildung. In: Pipers Wörterbuch zur Politik (szerk. Dieter Nohlen) 1. Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe. R. Piper GmbH & Co. KG, München 1985. 794. A politika a társadalomban alapvetően többdimenziósan strukturált analitikai kategóriaként felöleli a közcselekvés (közpolitika) dimenzióját (public policy), a rendszerint konfliktusos processzuális dimenzióját (politics), és az intézményi dimenziót (polity). Vö. Volker von *Prittitz*: Politikanalyse. Leske+Budrich GmbH, Opladen 1994. 11-13.

⁷⁹ A politikai folyamat – ebben az értelemben – gyűjtőfogalomként magában foglalja a politikai akaratképzést, a döntés meghozatalát, továbbá a döntés érvényesítésének teljes lefolyását és a legitimitás létrehozását.

⁸⁰ A motívum a cselekvés mozgatóháttere, amit gyakran meghatározott célelképzelések fejeznek ki, mint pl. a vágy, az igények vagy az ösztönök kielégítése. A motívumok lehetnek tudatosak vagy nem tudatosak, az emberekben meglévők vagy környezetükből rájuk hatóak. A szembenálló motívumok konfliktusokat okozhatnak.

az elhatározás tényleges megvalósítására. Az akarati cselekvés két fázisának *együttesen* kell fennállnia, mert ha pusztán a második fázis valósul meg, de az elhatározás nem tudatos, akkor nem akarati cselekvésről van szó (hanem pl. ösztönösről), illetve az akarati szándék a megvalósítás nélkül önmagában semmit nem eredményez. Az akaratképzés – teleologikus jellegéből következően – eszerint magában foglalja:

- az alany általi cél megállapítását;
- a megállapított cél eléréséhez szükséges eszközöknek a finális meghatározását, mégpedig a végső célhoz legközelebb álló, az alany számára a cél megvalósítását leginkább biztosító eszközzel kezdve; valamint
- a cél realizálását, amelyben a cél-eszköz viszony kauzalitása érvényesül. A cél realizálása során az elhatározás – akarati tartalomként – a cselekvés döntő motivációs tényezőjévé válik.

Az akarat azonban *nemcsak az individuumra jellemző* pszichikai jelenségként fogható fel, mivel ez az emberek különféle csoportjai esetében is kimutatható, érvényesülő kategóriaként van jelen, és különböző variációkban fejeződhet ki. Az akaratképzés azonban ebben az értelemben is azt jelenti, hogy különböző – céladekvát – cselekvési lehetőségek közül az egyik mellett elhatározzák magukat, és ezt azután akarati döntésként állapítják meg. Az akaratképzés és a döntés tehát ugyanannak a dolognak a két oldalát jelenti: az akaratképzés arra a folyamatra utal, amelyben az akarat keletkezik, míg a döntés az akaratmegállapítás pillanatát jelöli.⁸¹ Az akaratképzés mindazt a különböző formában megjelenő akaratnyilvánítást felöleli, ami a döntéshozatalhoz vezet, maga a döntés⁸² viszont olyan tényleges elhatározás, amit annak érdekében hoznak meg, hogy kötelező erejű, kikényszeríthető, ezért legtöbbször jogszabályi formában megjelenő akaratot juttathassanak érvényre. Az akaratképzés tehát akaratlagos döntési-cselekvési folyamatként fogható fel, vagyis az akaratképzés az ebben résztvevők (aktorok) magatartásán keresztül realizálódik, amennyiben az akarat külsővé válva megismerhető, és az akarati jelleg belőle kikövetkeztethető. A politikai akaratképzés sajátosságát az akarat céltartalmának jellege adja, amennyiben a politikai akaratképzés a politikailag értelmezhető célok, érdek- és értéktörekvések elérését állítja a középpontba, és így egyrészt a politika fogalmára reflektál,⁸³ másrészt nemcsak egyéni, hanem csoportminőséget tételez fel. A politikai akaratképzés a szükségletek, érdekek, törekvések és vélemények formálásának, artikulációjának és érvényesítésének folyamata a politikai közösség konstitutív uralmi viszonyainak megtartására, megváltoztatására vagy megszüntetésére vonatkoztatva.⁸⁴ A politikai akaratképzés tehát azonos értelmű a társadalmi konfliktusok *politizálódásával*: ebben a folyamatban megy végbe az egyéni és kollektív szükségletek, érdekek, vélemények alakváltozása és aggregációja.⁸⁵ A

⁸¹ Winfried Steffani: Institutionen der Demokratie: Parlament, Regierung, Rechtsprechung. In: Politik (szerk. Klaus von Beyme, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kielmansegg). Fischer Verlag, Frankfurt am Main 1987. 345.

⁸² A döntés azt a lehetőséget és szükségességet jelöli, hogy (két vagy több) különböző nem egyidejűleg megvalósítandó alternatíva között válasszanak. Megkülönböztethető az individuális/egyéni és kollektív (több vagy sok személy által hozott közös) döntés, továbbá a privát (személyes) és köz-(politikai) döntés, valamint a célzott (tudatos cselekvést vagy mulasztást jelentő) döntés. Egyes felfogások szerint döntésnek minősül az ún. nem-döntés is, vagyis ennek tudatos elmaradása.

⁸³ A politika fogalmára vonatkozóan: „A politika sajátos tevékenység, amelyben az érdek meghatározottság, az akarati tartalom és a hatalomra irányultság három mozzanata egymástól elválaszthatatlanul jelenik meg és hatnak egymásra.” Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia. Universitas Kiadó, Budapest 1992. 63.

⁸⁴ Vö. Ulrich K. Preuß: Art. 21. Abs. 1,3 In: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland I. kötet. Luchterhand Verlag, Neuwied 1989. 1519.

⁸⁵ Uo.

politikai akaratképzés speciális jelentése szerint így azt a folyamatot jelöli, amelyben sokak véleményét, elképzelését és törekvését az ezzel megbízott sajátos intézmények – pl. politikai pártok, érdekszervezetek, polgári kezdeményezések – különböző követelések, programok formájában kifejezésre juttatják annak érdekében, hogy meghatározott politikai döntéseket érjenek el.⁸⁶ A politikai akaratképzésnek következésképpen *több fázisa* különböztethető meg, amelyek sajátos mechanizmust, meghatározott politikai közvetítő rendszer létét feltételezik. A közvetítő rendszer biztosít összeköttetést a társadalomban meglévő érdek- és akarati törekvések, illetőleg a döntéshozó fórumok között. A *közvetítő rendszer jelentősége* abban ragadható meg, hogy ezen keresztül megy végbe az a társadalmi akaratformálódás és érdekintegrálódás, ami a politikai döntések tartalmát alapvetően meghatározza.⁸⁷ Ez biztosítja az egyének számára a politikai döntéshozatalba való bekapcsolódást, érdekeik és akarati törekvéseik érvényesülését, a döntéshozatalban való – elsősorban közvetett – részvételüket. A politikai akaratképzés *artikulációs fázisában* adott követelés vagy probléma formájában megjelenő egyéni és csoportakarokat a nyilvános viták tárgyává teszik, mintegy tematizálják. A következő ún. *diskusszió és aggregáció fázisában* a problémamegoldás szükségességét és jellegét vitatják meg, a különböző érdekek érvényesítését szervezik meg, továbbá cselekvési alternatívákat, döntési preferenciákat készítenek elő, vagyis itt hozzák létre, fogalmazzák meg és szervezett együttműködés útján képviselik a célkitűzéseket. E fázisban a politikai akarat előformálásának közvetítő eszközei különösen az érdekszervezetek, a politikai pártok, a társadalmi mozgalmak, polgári kezdeményezések, amelyek a politikai akaratképzés szükséges tényezői. Az egyéni akaratok diffúz jellege ugyanis megköveteli a szétszórta egyéni akaratok gyűjtését, válogatását, aggregálását, és közvetítő kiegyenlítésüket, mert ez a politikai cselekvési alternatívák, döntési preferenciák kidolgozásának feltétele. Végül az *utolsó fázis a kollektív döntés meghozatala*, illetve ennek elmaradása, ami a társadalmi szinten kialakult politikai alternatíváknak, döntési preferenciáknak az állami akaratképzési mechanizmusba való bevitelét, az állami döntési fórumokon való megjelenítését foglalja magában. A politikai akaratképzésnek ugyanis lényegi sajátossága az *akaratképzés társadalmi és/vagy állami értelmezési kerete*: a társadalom és az állam kölcsönviszonyára tekintettel a politikai akaratképzés a végeredmény vonatkozásában alapvető különbséget mutat. A nép akaratképzése eltér az állami (szervek általi) akaratképzéstől, jóllehet e kettő sokféle módon kapcsolódik össze. A különböző politikai elképzelések, törekvések alapján kialakuló népakarat befolyásolja az állami akaratképzést, és az állami szervek tevékenysége, döntései hatást gyakorolnak a nép akaratképzésére, mivel maguk is a véleményalkotás tárgyai. A politikai akaratképzés során született döntések közül azonban csak az állami döntéseknek van általánosan – pontosabban legálisan – kikényszeríthetően kötelező ereje, ezért a társadalomban zajló politikai akaratképzés végső célja az állami döntések tartalmának meghatározása, illetve befolyásolása. A politikai akaratképzés így szükségszerűen magában foglalja az állami akaratképzést (állami döntéshozatalt), de az ennek előformálását – az állami döntés tartalmi befolyásolását – jelentő folyamatokat is. A politikai akarat csak akkor válik mindenki számára kötelezővé, ha ezt az államban jogi úton érvényesíthető döntésekkel teszik kötelezővé. Ezért a politikai akaratképzés vizsgálatánál e sajátosságra mindenképpen tekintettel kell lenni. Az állami akaratképzés és döntéshozatal – mint a politikai akaratképzés egyik formája – további sajátosságokat mutat fel, mégpedig annak megfelelően, hogy egyrészt

⁸⁶ Vö. Schubert – Klein: i. m. 243.

⁸⁷ A politikai közvetítő rendszerről lásd részletesebben Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 30-46.

a döntéshozatal milyen állami szervezeti-intézményi formában zajlik, másrészt milyen lehetőség adódik e döntéshozatal érdemi befolyásolására. Ebben a tekintetben az adott állami szerv jellege és kompetenciája, továbbá az államszervezet felépítése és működése az irányadó. A politikai akaratképzés következményi hatásának elemzése sem hagyható figyelmen kívül, azaz a politikai akaratképzés legtágabb értelemben felöleli a politikai döntések hatásának és a visszacsatolás kérdésének a vizsgálatát is.

*Alkotmányjogi értelemben a politikai akaratképzésben a néphez tartozó egyének az alapvető politikai és szabadságjogaik gyakorlásával vehetnek részt. Különösen a választójog,⁸⁸ a népszavazásban való részvétel joga,⁸⁹ és a közhivatal vállalásának joga⁹⁰ mellett a kommunikációs jogok – mint a véleményszabadság (beleértve a sajtó- és információszabadságot) –, továbbá a gyülekezési és egyesülési szabadsághoz való jogok azok, amelyek az akaratképzésben való egyéni és kollektív közreműködést biztosítják és garantálják. E szabadságjogok garanciatartalmának – ebben a megközelítésben – kettős hatásuk van: egyfelől védik az egyént a célzott állami beavatkozásokkal és túlkapásokkal szemben, másfelől biztosítják a *lentől* (az egyénektől és a társadalomtól) *felfelé* (az állami döntéshozók felé) *irányuló* nyitott politikai vélemény- és akaratképzés szabadságát.⁹¹ E jogok szabad gyakorlása a demokratikus akaratképzés eljárási feltételeként olyan garanciák, amelyek a politikai döntések létrejöttének meghatározott módszerére irányulnak: *minden egyén egyenlő közreműködési szabadságára* és az alkotmányban előírt – a politikai részvételt és szabadságot biztosító – alapvető jogok tényleges érvényesülésére. Ezek teszik lehetővé a politikai folyamat tartós nyitottságát, és a megszülető döntések tartalmának revideálhatóságát, megkérdőjelezését, újragondolását, megváltoztathatóságát és igazolhatóságát.⁹² Ezért az alkotmánynak kell meghatározni és garantálnia azokat az *előfeltételeket és intézményesített eljárásokat*, amelyek a szabad vélemény- és akaratképzés folyamatát biztosítják. Nem szükséges minden részletszabályozást tartalmaznia, de fontos irányvonalat kell szabnia a politikaalakítás számára: az akaratképzés során felmerült viták és konfliktusok lefolyására a világos és szilárd eljárási szabályok nélkülözhetetlenek. Ezek teszik lehetővé a leghevesebb véleményütközések és súlyos konfliktusok békés keretek közötti eldöntését. A világos eljárási szabályok megléte biztosítja az alkotmány erőteljes konfliktusszabályozó mechanizmusát. A nép politikai akaratképzésének legjelentősebb közvetlen formája *alkotmányjogilag* a népképviselői szerv megválasztása, mivel „[a] népakarat kinyilvánításának és az állami szférába való bekapcsolásának alkalma és eszköze a választás.”⁹³ Az egyének különböző partikuláris akaratai – a leadott szavazatok alapján kialakult eredmény szerint – kötelező akarattá válnak, és meghatározzák a parlament összetételét. A szavazatleadással a választópolgárok – mint az államalkotó nép tagjai – legitimitást létrehozó politikai szabadságukat is gyakorolják.⁹⁴ Mivel a népképviselői tagjainak a tevékenysége demokratikus*

⁸⁸ Alaptörvény XXIII. cikk (1) bek.

⁸⁹ Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek.

⁹⁰ Alaptörvény XXIII. cikk (8) bek.

⁹¹ Vö. Ernst-Wolfgang *Böckenförde*: Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II. kötet (szerk. Josef Isensee – Paul Kirchhof). C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2004. (3) 454.

⁹² Vö. *Böckenförde*: Demokratie... 456. „Még nem szűnik meg a demokrácia, ha tartalmilag igazságtalan döntéseket bocsátanak ki, ellenben megszűnik akkor, ha ezt az alapot megkérdőjelezzik vagy kiüresítik.” Uo.

⁹³ *Sólyom* László: Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban. Rejtjel Kiadó, Budapest 2004. 33.

⁹⁴ Peter *Badura*: Die parlamentarische Demokratie. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II. kötet (szerk. Josef Isensee – Paul Kirchhof). C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2004. (3) 517.

legitimáltságot követel meg, ezt közvetlenül a választáson keresztül szerzik meg. A közvetlenül a néptől származó demokratikus legitimitáció minden olyan feladatra, tevékenységre és hatáskörre vonatkozik, amelyet az alkotmány a népképviselő számára meghatároz. A parlament az aktusait és az államhatalom általa létrehozott vagy neki felelős szerveinek aktusait így a nép akaratára visszavezetheti.⁹⁵

2. A politikai akaratképzés sajátosságai

2.1. A politikai akaratképzés szintjei és meghatározó tényezői

A politikai akaratképzés a *politikai rendszer különböző* – intézményi, lokális, regionális, országos, inter- és szupranacionális – *szintjein* mehet végbe, és gyakran kerülhet sor az egyes szintek átmetszésére is. Hasonlóan differenciáló jellege van az egyes politikaterületeken, illetve politikai döntési tárgyak esetében végbemenő akaratképzésnek, amelyeknél szintén kimutatható az akaratképzés sajátos funkcionális kapcsolódása. Természetesen a politikai akaratképzés adott társadalmi berendezkedésben történő konkrét elemzésekor tekintettel kell lenni azokra a – tágabb környezetet jelentő – tényezőkre is, amelyek az akaratképzés folyamatát alapvetően determinálják, és amelyek egymással is szoros összefüggésben állnak. Ezeket – utalásszerűen – az alábbiakban lehet megjelölni.

- A *gazdaság*, mint az egész társadalmi integrációs folyamat alapvető tényezője, amelynek sajátosságai direkt módon határozzák meg az akaratképzés legfőbb céltartalmát jelentő érdekeket.

- A *politikai-hatalmi* (alkotmányos) *berendezkedés*, amely a döntési centrumok és döntési folyamatok – részben normatív, részben faktikus – meghatározásával kialakítja az akaratképzés lefolyásának keretét és fő szabályait, ezáltal a politikai akaratképzés jellegét.

- A *társadalmi tagoltság és struktúra*, amely további érdek- és értéktörekvések alapja, és ezek érvényesülési esélyének meghatározója.

- A *politikai nyilvánosság*, mint az a társadalmi közeg, amelyben a vélemény- és akaratképződés végbemegy, és amely lehetővé teszi a közérdekű információk, nézetek, vélemények, törekvések széleskörű cseréjét, terjesztését, ütközését, összegzését és nyilvános kezelését.

- A *politikai szocializáció és kultúra*, amelyek az akaratképzésben való részvétel mintáit és aktivitását közvetítik, illetve befolyásolják.

A politikai akaratképzést meghatározó fenti tényezők az akaratképzésben közreműködő aktorok tevékenységére eltérő hatást gyakorolnak, ugyanakkor maguk az aktorok is különböző magatartást tanúsítanak az akaratképzési folyamatban. Ezért a politikai akaratképzés elemzése során az aktorsajátosságokat mindenképpen indokolt figyelembe venni. Megjegyzendő továbbá, hogy a politikai akaratképzés folyamata *nem mindig zajlik racionálisan*, mivel ennek során szerepet játszhat a (lét)bizonytalanság, az információhiány, a különböző társadalmi kötöttségek (politikai beágyazottság és kultúra), az eltérő érzelmek, aktuális események, az idő rövidsége stb.

⁹⁵ „A népakaratra való utalás a demokratikus politikai közösségben a politikai döntés legitimálása forrásának jelölését jelenti.” Ulrich Scheuner: Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung. In: FS für Gebhard Müller. 1970. 379. Idézi Badura: Die parlamentarische... 516.

2.2. A politikai akaratképzés aktorai

A politikai akaratképzés a politikai folyamat lényegi megnyilvánulásaként minden ebben közreműködő aktor *szándékolt részvételét* tételezi fel. Maga az akaratképzésben való részvétel azonban az egyes aktorok esetében eltérő aktivitási fokot jelenthet, mivel az aktorok mindig rendelkeznek bizonyos cselekvési szabadsággal, továbbá az eredményre gyakorolt befolyásuk nagyon különböző lehet. Így egyes aktorok folyamatosan és jelentős befolyást gyakorolva vesznek részt az akaratképzésben, mások esetében viszont a diszkontinuitás és a gyenge hatásgyakorlás mutatható ki. Ez részben azoknak az aktorformáknak a jellegével is összefügg, amelyeket többféleképpen szokás csoportosítani:⁹⁶ egyrészt megkülönböztethetők az ún. *individuális aktorok*, vagyis azok az egyének, akik az akaratképzésben szándékoltan és a befolyásgyakorlás esélyével vesznek részt, másrészt a *kollektív aktorok*, amelyek lehetnek az egyének problémavonatkoztatott, egyező preferenciájú, de reprezentáns struktúra nélküli csoportjai (politikai mozgalmak), vagy korporatív aktorok, azaz belső akaratrepresentációval rendelkező érdekszervezetek, illetve olyan aktorcsoporthoz (pl. politikai pártok), amelyeken belül vezető funkciójú aktorok különíthetők el. Felléphetnek továbbá olyan aktoregyüttesek is, amelyek az előzőek kevert típusaként határozhatók meg.

Az aktorok az akaratképzési és döntési folyamatban meghatározott döntési preferenciákat alakítanak ki, és megkísérik ezeket más aktorokkal szemben érvényesíteni. A konkrét akaratképzési és döntési folyamatban a preferenciák kialakítása gyakran olyan döntési javaslatokra irányul, amelyekben a különböző döntési tartalmak egymással összekapcsolódnak, és sokszor egyszerre több olyan döntési javaslat forog fenn, amelyek parciális karakterűek, kompromisszumos jellegűek, illetve csak taktikusan érvényesíthetőek. Ennek következtében az aktorok között *számos komplex aktorpozíció* alakulhat ki, amelyek azonban az akaratképzési és döntési folyamat során többször módosulhatnak is. Ezért nagy jelentősége van az aktorok közötti kommunikációs és kooperációs formáknak, illetve az ennek során zajló tárgyalásoknak, alkukötéseknek, információcseréknek, vitáknak, konfliktusoknak, illetve ezek kezelésének. A politikai akaratképzési és döntéshozatali folyamat sajátos aktorkonstellációit – az aktorok egymás közti viszonyait – alapvetően meghatározzák a folyamatban résztvevő aktorok erőforrásainak és kompetenciájának mértéke – különös tekintettel a döntési pozíciók birtoklására –, az akaratképzési folyamatba való bekapcsolódás ideje és tényleges lehetősége, továbbá az érdek- és értékorientációik, az általuk követett kognitív és cselekvési minták, valamint a rájuk jellemző politizálási stílusok.⁹⁷ Ezek is hozzájárulnak ahhoz, hogy a politikai akaratképzést adott esetben jellemezheti az aktorok nagy száma, vagy éppen az alacsony részvétel, a széles – vagy akár szándékoltan korlátozott – intézményes közreműködés lehetősége, a konszenzusorientált, illetve a többségi eljárás alkalmazása, a témák vitatásának tágabb vagy szűkebb időtartama, valamint az eredmény magas, illetve alacsony akceptáltsága.

2.3. A politikai akaratképzés döntési eljáráshoz való kötöttsége⁹⁸

A politikai akaratképzés folyamata, akár normatív módon szabályozott, akár ténylegesen kialakított, sajátos processzuális rendet tételez fel, amely a mindenkor döntéshozatali eljárás

⁹⁶ Prittwitz: i. m. 14-16.

⁹⁷ Vö. Prittwitz: i. m. 17-29.

⁹⁸ Vö. Hans Herbert v. Arnim: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Vahlen, München 1984. 192-197.

jellegének függvényében értelmezhető. A politikai akaratképzés ezért csak a konkrét politikai-állami döntéshozatali folyamattal összefüggésben vizsgálható és elemezhető, és – amennyiben a politikai akaratképzés nem a fennálló döntéshozatali mechanizmus széttörésére irányul – a politikai akaratképzés lefolyásának e döntéshozatali folyamat sajátosságaira mindenkor tekintettel kell lennie. A konkrét döntéshozatali eljárásból való kötöttség természetesen nem jelenti azt, hogy a politikai akaratképzés ne eredményezhesse éppen ennek az adott döntéshozatali eljárásnak a megváltoztatását. Inkább arról van szó, hogy az akaratképzés nem általában valósul meg, hanem a mindenkori döntéshozatallal szoros összefüggésben. Ennek következtében a politikai akaratképzés rámutat a döntéshozatali eljárás hiányosságaira és hibáira, amennyiben ez az eljárás nem biztosítja a politikai akaratképzés aktorainak reprezentatív közreműködését. Hozzájárul továbbá az adott döntés tartalmi helyességéhez, amennyiben ez a politikai akaratok kompromisszumának eredője, és növeli a döntések elfogadottságát, amennyiben az eljárásban való érdemi részvételt tette lehetővé. Az akaratképzési eljárás rendjét – mint a döntések létrejöttének folyamatát jelentő rendet – szintén indokolt elemezni. Az akaratképzés – a politikai folyamatra vonatkozó jelölésként – monopolizált és konkurálóan szervezett lehet. Az utóbbi esetben az akaratképzés folyamatában a legkülönbözőbb, jellegzetesen sajátos érdekű politikai aktorok vesznek részt.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a demokrácia a kollektív akaratképzés és döntés sajátos követelményeknek megfelelő formáját is jelenti, amely egyúttal a politikai folyamat racionalizálását eredményezi. A demokratikus közösségi létben ezért az államhatalmat úgy kell megszervezni, hogy ez mindig a nép akaratából levezethető, illetőleg erre visszavezethető legyen, mivel az államhatalom folyamatosan igényli a legitimitást, vagyis a nép általi elismertséget és elfogadottságot. E követelmény a modern alkotmányos demokráciában elsősorban a népképviselői szervén keresztül, közvetett formában valósul meg, mert a tömegtársadalmakban a politikai-hatalmi kérdések komplexitása, a társadalom heterogén érdektagoltsága és plurális jellege a nép általi közvetlen döntéshozatalt csak korlátozottan teszi lehetővé. Mivel a mai társadalmakban a választópolgárok közvetlen részvétele az állami hatalomgyakorlásban, a politikai-hatalmi döntések meghozatalában nem, vagy csak korlátozottan lehetséges, a demokrácia a nép politikai akaratának kanalizálására és transzformálására vonatkozóan meghatározott intézményeket, sajátos irányító és akaratképző, akaratközvetítő szerveket tesz szükségessé. Hogy az Alaptörvény által konstituált demokratikus jogállami rend ténylegesen vagy csak névlegesen valósul-e meg, nagymértékben függ a nép politikai akaratképzésének effektív érvényesülésétől.

Az országgyűlési eljárások

(Petrétei József)

1. Az Országgyűlés alkotmányjogi szabályozása

A magyar parlament alkotmányi szintű szabályozását az Alaptörvény – „Az állam” című részének első intézményeként – „Az Országgyűlés” címszó alatt végzi el, megállapítva e szerv legfontosabb hatásköreit, szervezetének és működésének legjellemzőbb előírásait,⁹⁹ de az Alaptörvény más fejezeteiben is található utalások az Országgyűlés bizonyos feladataira és jogosítványaira.¹⁰⁰ Az Alaptörvény megköveteli, hogy az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.¹⁰¹ Ez az alaptörvényi rendelkezés az Országgyűlés számára egyszerre jelent szabályozási jogot és olyan kötelezettséget, amelyet feltétlenül teljesítenie kell.¹⁰² Ezáltal az alaptörvényi megbízás autonóm szabályozási lehetőséget biztosít a parlamentnek,¹⁰³ anélkül, hogy az ügyrend jogi formáját meghatározta volna.¹⁰⁴ Az Alaptörvény azonban azt is megköveteli, hogy bizonyos kérdések regulációjára az Országgyűlés sarkalatos törvényt alkosson: így az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezésekre,¹⁰⁵ az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályokra,¹⁰⁶ a képviselői összeférhetetlenségre,¹⁰⁷ az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységére, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségére,¹⁰⁸ a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételére.¹⁰⁹ Ezért a parlament megalkotta az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt (Ogytv.), amely az előző szabályozáshoz képest egységesebb és átfogóbb jellegű megoldásra törekedett: részben felöleli az Országgyűlés szervezetének, működésének, és ülésezésének legfontosabb előírásait – amelyek korábban az Alkotmányban, illetve a Házszabályban (az Országgyűlés előző ügyrendjében) szerepeltek –, részben az országgyűlési

⁹⁹ Alaptörvény 1-7. cikk

¹⁰⁰ E rendelkezések elsősorban az Országgyűlés választási, kreációs és törvényalkotási funkcióival függenek össze, ezért bemutatásuk a hatásköri és működési szabályok, illetőleg más állami szervek létrejötte vagy megszűnése kapcsán történik.

¹⁰¹ Vö. az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésével. Az eredeti alaptörvényi szabályozás a „Házszabályban” kifejezést tartalmazta, amit a negyedik alaptörvény-módosítás változtatott „házszabályi rendelkezésekben”-re. Ennek indoka az volt, hogy az alkotmányozó alaptörvényi szinten ne határozza meg az Országgyűlés házszabályi rendelkezéseinek formáját. Vö. a negyedik alaptörvény-módosítás 22. cikkéhez fűzött indokolással.

¹⁰² Korábban ennek a parlament a Házszabály megjelölésű normatív országgyűlési határozattal tett eleget, amely az Országgyűlés ügyrendje volt. Az ügyrend – ebben az értelemben – az előírások olyan komplexumát jelenti, amelyek valamely testületi szerv feladatellátásának rendjét és módját szabályozzák, és ennek során mind a belső szervezetre, mind az ügyek belső intézésének menetére, továbbá az ezzel kapcsolatos eljárásokra is kiterjednek.

¹⁰³ Vö. Kisfaludy Zoltán – Petrétei József: Az Országgyűlés Házszabályának jogi jellegéről. Magyar Közigazgatás 2001. 12. sz. 715. o.

¹⁰⁴ Pusztán annyit követel meg, hogy a házszabályi rendelkezéseket a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el.

¹⁰⁵ Alaptörvény 5. cikk (8) bek.

¹⁰⁶ Alaptörvény 4. cikk (5) bek.

¹⁰⁷ Alaptörvény 4. cikk (2) bek.

¹⁰⁸ Alaptörvény 7. cikk (3) bek.

¹⁰⁹ Alaptörvény 2. cikk (2) bek.

képviselőket érintő – régebben több különálló törvényben¹¹⁰ található – rendelkezéseket.¹¹¹ Harmadrészt itt nyert elhelyezést az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésének regulációja.¹¹² Ebből következően a házsabályi rendelkezések jelentős részét sarkalatos törvény határozza meg, míg az „egyes házsabályi rendelkezésekről” szóló normatív országgyűlési határozat (HHsz.) elsősorban eljárási jellegű előírásokat rögzít.¹¹³

Ha az Országgyűlés a házsabályi rendelkezések jelentős részét törvényi formában alkotja meg, akkor nem a parlamenti autonómia alapján őt megillető belső szabályozó hatáskörét, hanem törvényhozó hatáskörét gyakorolja. A törvényben szabályozott kérdések kikerülnek a parlamenti autonómia köréből, a határozati formájú házsabályi rendelkezések ugyanis nem ütközhetnek a törvénybe.¹¹⁴ A törvényi formában megalkotott szabályoktól az Országgyűlés a normatív határozata meghozatalánál már nem térhet el, a törvényt e határozatával nem módosíthatja, és vele ellenkező rendelkezést nem állapíthat meg.¹¹⁵ E megoldásnak azonban előnye is van: az Országgyűlés az országgyűlési képviselőkön kívül másokra is előírhat olyan általánosan kötelező magatartási szabályt, amelyet a korábbi Házsabály – normatív határozati jellege következtében – nem tehetett meg.

Az Országgyűlés alkotmányjogi szabályozásánál feltétlenül meg kell említeni az Országgyűlés erre feljogosított parlamenti bizottságának a házsabályi rendelkezésekhez kapcsolódó állásfoglalásait, amelyek ezeket az előírásokat értelmezik és konkretizálják.¹¹⁶ Szintén ide sorolhatók az Alkotmánybíróságnak azok a határozatai, amelyek egyrészt a korábbi alkotmányi előírások értelmezésével pontosították az Országgyűlés jellegét szabályozó rendelkezéseket,¹¹⁷ másrészt a magyar parlament korábbi Házsabályával kapcsolatban születtek, és hozzájárultak a parlamenti jog fejlesztéséhez.¹¹⁸

¹¹⁰ Lásd pl. az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvényt, illetve az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvényt, amelyeket az Ogytv. hatályon kívül helyezett.

¹¹¹ Vö. az Ogytv. általános indoklásával. A szabályozás kitűnő összefoglalását lásd Smuk Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről. Kodifikáció és közigazgatás 2012. 2. sz. 5-27. o. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam>

¹¹² Ezzel hatályon kívül került az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény.

¹¹³ Lásd az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatot (HHsz.), amely a többször módosított 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot váltotta fel. A HHsz. – a jogalkotási törvény szerint – közjogi szervezetszabályozó eszköz. Vö. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bekezdésével. A törvényi házsabályi rendelkezések mellett tehát ez a dokumentum a határozati házsabályi rendelkezéseket tartalmazza.

¹¹⁴ Vö. Kisfaludy – Petrétei: i.m. 717-719. o.

¹¹⁵ Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlés normatív határozattal törvényt nem módosíthat, normatív határozata törvénnyel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat, mert az sértené a parlament törvényhozó hatáskörét szabályozó alkotmányi rendelkezéseket. 65/1992. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1992. 289, 290

¹¹⁶ Házsabályi rendelkezések értelmezéséről szóló állásfoglalást a házsabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság alakítja ki és fogadja el a tárgyalására vonatkozó általános rendelkezések szerint. A korábbi általános érvényű állásfoglalások az Ogytv. szerint a 2014-ben újonnan megválasztott Országgyűlés házsabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottságának megalakulásakor hatályukat veszítették. A házsabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az így hatályát veszített általános érvényű állásfoglalást azonban változatlan tartalommal elfogadhatja. A változatlan tartalommal elfogadott állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására vonatkozóan az Országgyűlés döntése nem kérhető. Ogytv. 61. § (7) bek. Lásd erről e fejezet E) IV. 1. i) pontját.

¹¹⁷ Lásd erről különösen a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatot [ABH 1991. 217], és a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot [ABH 1993. 33].

¹¹⁸ Ezek közül különösen a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat [ABH 1992. 289], a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat [ABH 1998. 197], és a 4/1999. (III. 31.) AB határozat [ABH 1999. 52] emelendők ki.

2. Az Országgyűlés feladat- és hatásköre

Az Alaptörvény az Országgyűlés legfontosabb feladat- és hatásköreit tartalmazza, amelyek ennek következtében alkotmányi védelemben részesülnek, és többféleképpen csoportosíthatók. Az alábbi felosztás az állami alaptevékenységek sajátosságának megfelelően határozza meg az Országgyűlés feladat- és hatásköreit.

2.1. Az alkotmányozással összefüggő feladat- és hatáskörök

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés rendelkezik az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalommal, vagyis Magyarország Alaptörvényének megalkotási és módosítási jogával.¹¹⁹ E két jogosítvány az Országgyűlés számára kiemelkedő alkotmányjogi pozíciót biztosít: az Alaptörvény megalkotása és megváltoztatása kifejezetten és kizárólagosan az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, vagyis erre sem más állami szerv, sem pedig népszavazás nem jogosult.¹²⁰ Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalomnak a törvényhozó hatalomtól való elválasztása érdekében az Alaptörvény külön cikkben határozza meg az alkotmányozással összefüggő feladat- és hatásköröket, és a törvényhozási hatáskört. Így az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság és az országgyűlési képviselő terjeszthet elő.¹²¹ A döntéshez minősített többség szükséges, vagyis az összes képviselő kétharmadának szavazata.¹²² Az Alaptörvénnyel vagy módosításával szemben előzetes normakontrollt a köztársasági elnök csak az eljárási követelmények megsértése miatt kérhet az Alkotmánybíróságtól.¹²³ Más garanciális szabályt azonban – pl. sem materiális, sem időbeli korlátot – nem ír elő az Alaptörvény.¹²⁴ Ez azt is jelenti, hogy az Alaptörvény bármely rendelkezése – az eljárási előírások betartásával – tartalmilag megváltoztatható vagy hatályon kívül helyezhető, mert a hatályos alaptörvényi rendelkezések sem az új alkotmány normaszövegének kialakítását, sem az alaptörvényi előírások módosítását nem korlátozzák. Ennek következtében azonban csak a mindenkori parlamenti erőviszonyokon múlik, hogy az Országgyűlés mikor látja indokoltnak a magyar alkotmányos berendezkedés – akár gyökeres – megváltoztatását. Ha ugyanis a kormányzati hatalmat birtokló parlamenti többség eléri a kétharmados határt, a materiális korlátot nem tartalmazó szabályozás alapján tetszése szerinti módosítást – akár totális alkotmányrevíziót – is megvalósíthat. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom egymásba csúszik, ami

¹¹⁹ Alaptörvény 1. cikk (2) a) pont. Alkotmányelméleti szempontból indokolt megkülönböztetni az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat: az alkotmányozó hatalom originális és konstituáló, az alkotmánymódosító hatalom pedig derivatív és alapvetően konstituált. Megjegyzendő továbbá, hogy az alkotmányozó hatalom nem fogható fel hatáskörnek, mert a hatáskör jogi kategória, az alkotmányozó hatalom viszont eredeti, jogilag független hatalom. Lásd erről részletesebben Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 67-81. o. Az alkotmányozó hatalmat az alkotmányban azért is paradoxon megjelölni, mert az alkotmányozó legitimitása nem származhat magából az alkotmányból. Csink Lóránt – Frölich Johanna: Egy alkotmány margójára. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 55. o.

¹²⁰ Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről nem lehet országos népszavazást tartani. Alaptörvény 8. cikk (3) bek. a) pont

¹²¹ Alaptörvény S) cikk (1) bek.

¹²² Alaptörvény S) cikk (2) bek.

¹²³ Alaptörvény S) cikk (3) bek. A jogalkotási eljárásnak – így az Alaptörvény módosításának is – vannak olyan szabályai, amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak, és amelyek mellőzése a norma érvényességére is kihat. Vö. a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával. IV. 1.1. pont. Az előzetes normakontrollra vonatkozó eljárást lásd e kötet V. fejezet C) II. 1. pontjában.

¹²⁴ E korlátokra vonatkozóan lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 103-105. o.

könnyen az Alaptörvény törvényhozó hatalmat korlátozó jellegének megszűnését eredményezheti: az Alaptörvény nem válik a törvényhozás viszonyítási pontjává, mércéjévé és korlátjává, mert a kétharmados többség az Alaptörvény szövegét bármikor a törvényhozási elképzeléseihez igazíthatja.¹²⁵

Ha ugyanis a kétharmados többség politikai céljainak törvényi formába öntését az alkotmányellenesség elkerülése érdekében úgy „oldja meg”, hogy módosít az Alaptörvény rendelkezéseiben, ezzel valójában az alaptörvényi korlátokat oldja fel, és tetszése szerint változtat az alkotmányi mércéken. E megoldás nemcsak azt veti fel, hogy ezáltal valóban kikerülhet az Alkotmánybíróság normakontroll-szerepének érvényesülése, hanem azt is, hogy így magát az Alaptörvényt és az erre épülő alkotmányos berendezkedést teszi instabillá, és ennek következtében az alkotmányosság válik kérdésessé.¹²⁶ A modern jogállami demokrácia biztonsága szempontjából ezért indokolt volna az Országgyűlés alkotmányozó, illetőleg alkotmánymódosító hatalmával szemben egyéb alkotmányi garanciákat kiépíteni.

2.2. A törvényhozással összefüggő feladat- és hatáskörök

A törvényhozás az Országgyűlésnek – mint Magyarország legfőbb népképviselői szervének – a néphatalom közvetett gyakorlásából eredő hatásköre, jelentős hatalmi jogosítvány, amely az Országgyűlést a törvényhozó hatalom letéteményesévé teszi. A törvényhozó hatalom az államhatalom birtokosának önálló, alkotmányjogilag garantált és megragadható tényleges hatalomgyakorlása, amely alapvetően különbözik az államhatalom más megjelenési formáitól.¹²⁷ A törvényhozás az alkotmány által konstituált hatalomként az állami autoritás speciális cselekvésformája, az állam szabályozó hatalma, és ilyenként – főszabály szerint – mindenkire nézve kötelező rendelkezések kibocsátását jelenti.¹²⁸ Az Alaptörvény nem szabályozza részletetekbe menően a törvényalkotást, csupán az e tevékenységgel kapcsolatos legalapvetőbb rendelkezéseket foglalja magában: a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a törvényalkotásra felhatalmazott szervet, a törvény elfogadásának, aláírásának, alkotmányos kontrolljának és kihirdetésének szabályait határozza meg.¹²⁹

a) Magyarországon kizárólag az Országgyűlés jogosult a törvényhozásra – vagyis törvényhozási monopóliummal rendelkezik – és e hatáskörét senkire sem ruházhatja át. Törvénnyel más jogszabály nem lehet ellentétes.¹³⁰ A törvényben – az Alaptörvény rendelkezéseiből is kitűnően – a népszuverenitást kifejező Országgyűlés többségi akarata testesül meg,¹³¹ de csak egyedül az Alaptörvénynek megfelelő törvény a jogszerű. Az Alaptörvény által az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nem állít fel korlátokat.¹³²

¹²⁵ E megoldás az Alaptörvény normatív elsődlegességét teszi kérdésessé, mivel normatartalma mellőzi a stabilitást, a bizonytalan normaszöveg pedig nem alkalmas a mérce szerepének ellátására. Az Alaptörvény normativitás-vesztése következtében a jogrendszer alapja vitathatóvá válik, a regulatív funkció – a kiszámíthatatlanság következtében – megkérdőjeleződik.

¹²⁶ Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 101-102. o

¹²⁷ Vö. P. Badura: Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1986. 361. o.

¹²⁸ A törvényhozó hatalom a parlamenti népképviselőnek az alkotmány által megalapozott, rendezett és korlátozott képessége, hogy jogtételeket törvény alakjában kibocsásson. Uo.

¹²⁹ Vö. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontjával, illetve a 6. cikkével.

¹³⁰ Vö. az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésével, a 15. cikk (4) bekezdésével, a 18. cikk (3) bekezdésével, a 23. cikk (4) bekezdésével, a 32. cikk (3) bekezdésével és a 41. cikk (4) bekezdésével.

¹³¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 84

¹³² Vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572

Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alaptörvény és az európai uniós jog keretében¹³³ – teljesnek mondható: eldöntheti, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, illetve melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek.¹³⁴

Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének azonban vannak korlátai: az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel,¹³⁵ nem ütközhet az uniós vagy a nemzetközi jogba, és az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása csak törvénnyel történhet.¹³⁶

Az Alaptörvény szerint törvénykezdeményezési jog illeti meg a köztársasági elnököt, a Kormányt, mint testületet, minden országgyűlési bizottságot és bármely képviselőt.¹³⁷ A törvénykezdeményezés a törvényhozási eljárás jogi elindítását jelenti a parlamentben. A törvényhozási tárgykörök közül az Alaptörvény elsősorban az ún. sarkalatos törvényeket jelöli meg, de ezeken túlmenően más helyeken is előír törvényalkotási kötelezettséget.¹³⁸ Sarkalatos törvény az a törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.¹³⁹ A sarkalatos törvény tehát nem önálló jogszabályfajta, hanem a törvény speciális formája: olyan törvény, amelynek elfogadásához minősített többsége megkövetelt. Sem a kezdeményezésben, sem az Országgyűlés hatáskörében, sem pedig a törvényhozási eljárásban nincs különbség a törvény és a sarkalatos törvény között, kivéve az elfogadásukhoz megkövetelt többséget. Ennek következtében a sarkalatos törvény és a törvény között nincs hierarchikus különbség, de sarkalatos törvényt egyszerű törvénnyel nem lehet sem módosítani, sem hatályon kívül helyezni, sem pedig a sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozó kérdésben egyszerű törvényt alkotni.

Ha ugyanis ez megtörténne, akkor az alaptörvényt sértést jelentene: vagy a szabályozási tárgykörre vonatkozó előírás, vagy az előírt eljárási rend – a minősített többség – sérelmét okozná, és az ilyen törvény érvénytelen volna, vagyis az Alkotmánybíróság alaptörvényt sértés miatt megsemmisítené. Másrészt sarkalatos törvényt csak azokban a tárgykörökben lehet alkotni, amelyeket az Alaptörvény ilyenként megjelölt. Az ettől való eltérés ugyanis sértené az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amely szerint az Országgyűlés a határozatait – ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik – a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a

¹³³ Az Európai Unió tagjaként érvényesül az előfoglalás (preemption) intézménye. Ez azt jelenti, hogy olyan jogterületeken, ahol az uniós jog kimerítően szabályoz, vagy ahol kizárólagos az uniós hatáskör, ott nincs lehetőség nemzeti jogalkotásra. Az uniós jog meghatározott területeken a belső jogban elsődlegességet élvez, ami azt jelenti, hogy a jogalkotói (törvényhozói) hatalmat az uniós jogra tekintettel kell gyakorolni. Vö. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 79. o.

¹³⁴ Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.

¹³⁵ Vö. az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésével. Az Országgyűlés – az Alaptörvény keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja, a törvény és a rendeleti szintű szabályozás viszonyában pedig a jogforrási hierarchia elve érvényesül. Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572

¹³⁶ Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.

¹³⁷ Alaptörvény 6. cikk (1) bek.

¹³⁸ Így pl. az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ebből következően számos alapvető jog esetében szükséges a törvényi konkretizálás [pl. IV. cikk (2) bek., V. cikk, X. cikk (1) és (3) bek., XI. cikk (2) bek., XIII. cikk (2) bek., XVII. cikk (2) bek. stb.]. Emellett törvényt kell alkotni pl. a minisztériumok felsorolásáról [17. cikk (1) bek.], a kormánytisztviselők jogállásáról [17. cikk (5) bek.], a Kormány tagjainak jogállásáról [18. cikk (5) bek.], az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabályokról [30. cikk (5) bek.], a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról [36. cikk (1) bek.] stb.

¹³⁹ Alaptörvény T) cikk (4) bek.

felének szavazatával hozza meg, illetve más tárgykörben alkalmazott sarkalatos törvény a későbbi Országgyűlés (többségének) kormányzati cselekvési mozgásterét szűkítené, ami alaptörvény-ellenes megoldás volna.

Az Országgyűlés törvényhozási feladatát – az alaptörvényi előírások¹⁴⁰ mellett – a nemzetközi szerződésekből adódó kötelezettségek,¹⁴¹ az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok, továbbá az alkotmánybírói és bírósági döntések, ombudsmani ajánlások határozzák meg vagy befolyásolják, de a törvényhozás számára a legjelentősebb feladatot a kormányzásból adódó, a parlamenti többséget alkotó párt(ok) által indokoltnak vélt, a társadalom irányítása érdekében szükséges törvényalkotás jelenti. A törvényhozási eljárás részletes kérdései közül a törvénytervezet előkészítésére a jogalkotási törvény,¹⁴² a törvényjavaslat tárgyalására pedig a házszabályi rendelkezések – az Ogytv. és a HHsz. – tartalmaznak előírásokat.

A törvény alkotmányjogi fogalmának szükségszerű elemét alkotják az eljárási szabályok: a törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az Országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalásával – fogadja el. A törvényhozás eljárása hivatott biztosítani a törvény tartalmának — az általánosan kötelező normának — általános igazolhatóságát és elfogadhatóságát. Ha a vita minimális lehetősége hiányzik, törvény érvényesen nem jöhet létre.¹⁴³ A házszabályi rendelkezések garanciális előírásait mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa, sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a házszabályi rendelkezések lényeges előírásaival ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvényt, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – Alkotmánybíróság általi megsemmisítésére.¹⁴⁴

A törvényjavaslat elfogadását az Alaptörvény főszabályként – az országgyűlési döntéshozatalnak megfelelően – a többségi elv alkalmazásának előírásával határozza meg: határozatképes Országgyűlés esetén a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg.¹⁴⁵ Ez alól a sarkalatos törvények jelentenek kivételt, amelyek megalkotásához, módosításához vagy hatályon kívül helyezéséhez a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

b) Az Alaptörvény új lehetőségként vezette be azt a megoldást, hogy az Országgyűlés az elfogadott törvényt – a köztársasági elnök mellett – maga is megküldheti előzetes normakontrollra az Alkotmánybíróságnak, ha ezt a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke a zárószavazás előtt indítványozza.¹⁴⁶ Erről az indítványról az Országgyűlés a zárószavazást követően határoz. Ha a parlamenti többség az indítványt

¹⁴⁰ „Az Alaptörvényben szereplő, az alkotmányozó által meghatározott jogalkotási felhatalmazás köti az Országgyűlést: meg kell alkotnia a felhatalmazásban szereplő törvényt, olyan tartalommal és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmányozó az Alaptörvényben meghatározta.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat IV. 8.1. pont

¹⁴¹ Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bek. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést – főszabály szerint – törvényben kell kihirdetni. Vö. a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (Nkisz.) 9. §-ával.

¹⁴² Vö. a Jat. IV. fejezetével.

¹⁴³ Vö. Bragyova András alkotmánybíróinak a 164/2011. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával. „Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását *nem is előzheti meg* vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek.” Uo.

¹⁴⁴ Vö. a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal. ABH 2013. 194, 218

¹⁴⁵ Vö. az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével.

¹⁴⁶ Alaptörvény 6. cikk (2)-(8) bek.

támogatja, akkor az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt – az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára – haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak. Ebben az esetben az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja alá, és küldheti tovább a törvényt a köztársasági elnöknek kihirdetésre, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Az Alkotmánybíróságnak az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia. Ha a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor az Országgyűlés a törvényt – az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében – újra megtárgyalja. Az újratárgyalt és elfogadott törvényt az Országgyűlés – az ismertetett szabályok szerint – ismét megküldheti az Alkotmánybíróságnak, hogy vizsgálja meg a törvénynek az Alaptörvénnyel való összhangját. A testületnek erről az indítványról szintén soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül szükséges határoznia. Ha viszont a köztársasági elnök egyet nem értése folytán – politikai vétót alkalmazva – küldte vissza a törvényt az Országgyűlésnek, és ezt a parlament módosítja, akkor az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára az Országgyűlés – az ismertetett módon – előzetes normakontrollt már csak a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérhet, hogy a törvény megalkotásának az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményei nem teljesültek.¹⁴⁷

2.3. A kormányzással összefüggő feladat- és hatáskörök

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörei közül több is a kormányzással – mint állami alapvetékenységgel – kapcsolatos, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze.

a) Az Országgyűlés – az összes képviselő több mint felének (abszolút többség) nyílt szavazatával megválasztja a miniszterelnököt, és dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről.¹⁴⁸ A kormányzással összefüggésben lényegében az Országgyűlés és a Kormány Alaptörvényben szabályozott viszonyának van determináló szerepe: a Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni,¹⁴⁹ köteles a törvények végrehajtását biztosítani,¹⁵⁰ működéséért felelős a parlamentnek.¹⁵¹ A kormányzati politikáért viselt felelősség alkotmányjogi (parlamentari politikai) felelősségként¹⁵² a többség bizalmához – parlamenti támogatottságához – kapcsolja a Kormányt, és pontosan szabályozza a bizalom megvonásának – ennek folytán az alkotmányjogi felelősség érvényesítésének – módját és következményét, vagyis a Kormány megbízatásának megszűnését.¹⁵³ Ezért a kormányzással összefüggő parlamenti kontrolljogosítványok¹⁵⁴ mellett feltétlenül kiemelendő az Országgyűlés és a Kormány között fennálló bizalomról (támogatottságról) való döntés.¹⁵⁵

¹⁴⁷ Lásd ezzel összefüggésben Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011. 2. sz. 5-14. o.

¹⁴⁸ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. f) pont. Ennek részletes szabályait lásd e kötet IV. fejezetének B) VI. 3. a) pontjában.

¹⁴⁹ Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 4. pont

¹⁵⁰ Ez következik az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdéséből.

¹⁵¹ Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés 2. mondat

¹⁵² Az alkotmányjogi felelősségről lásd Chronowski Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről. *Jogtudományi Közlöny* 2012. 7-8. sz. 277-287. o.

¹⁵³ Ennek részleteit lásd e kötetnek a Kormányról szóló IV. fejezet B) VI. pontjában.

¹⁵⁴ A parlamenti kontrollról lásd Petrétei József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 329-358. o.

¹⁵⁵ Alaptörvény 21. cikk

b) Az Országgyűlés kormányzással összefüggő feladat- és hatáskörei közé sorolható a központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása,¹⁵⁶ mivel a parlament által gyakorolt költségvetési jog a parlamentáris kormányzati rendszerben a kormányzás céljainak (prioritásainak) és irányának kijelölésére alkalmas, továbbá a végrehajtó hatalom egyik legfontosabb ellenőrzési és korlátozási eszközeként használható. A költségvetési döntések ugyanis a kormányzás nélkülözhetetlen és szükségszerű velejárói, mert ezekkel a pénzforrások el- illetve újraoszthatók, és a politikai-kormányzati célok valóra váltásának súlypontjai meghatározhatók.¹⁵⁷ Az Alaptörvény szerint az Országgyűlésnek minden évre vonatkozóan törvényt kell alkotnia a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról.¹⁵⁸ A költségvetésről és a végrehajtásáról szóló törvények kiemelt kezelését sajátos jogi jellegük és különleges alkotmányos szerepük indokolja, amely kiemelkedő gazdasági és politikai jelentőségükre vezethető vissza: a költségvetés – tartalma szerint – az állam gazdálkodásának éves terve.¹⁵⁹

Az Országgyűlés e jogköre ezeknek a törvényeknek a megalkotására vonatkozik, nem pedig minden költségvetési tárgyú intézkedésre.¹⁶⁰ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása külön, önálló jogi aktus igényel, és kötelezővé (érvényességi feltétellé) tette, hogy az Országgyűlés e törvényekről más tárgyköröktől elkülönítve döntsön: ennek az önálló döntésnek a követelménye a külön szavazás és az azt megelőző elkülönített vita. Az önálló döntéssel történő hatáskörgyakorlás indoka az, hogy az együttes (csomagban való) döntés esetén fontos és alapvető kérdések megvitatása háttérbe szorulhat vagy akár el is maradhat, esetleg vele össze nem függő kérdések eldöntésével kapcsolódik össze,¹⁶¹ ami megnehezíti, formálissá teheti a parlamenti költségvetési jog érdemi gyakorlását.

Az Országgyűlés a költségvetési jogát azonban csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja: egyfelől be kell tartania az előírt korlátokat – elsősorban az államadósság-szabályt¹⁶² –, másfelől a költségvetési törvény elfogadásához – éppen e korlátok betartásának garantálása érdekében – a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges.¹⁶³ Az előzetes hozzájárulás hiányában a költségvetési törvény a parlament nem fogadhatja el. Ennyiben az Országgyűlés költségvetési joga nem tekinthető teljesnek és önállóknak.

c) A külpolitikával, az európai unióban való tagállami részvétellel, valamint Magyarország biztonságával összefüggésben az Országgyűlés több jogosítvánnyal rendelkezik. Egyrészt felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.¹⁶⁴ Másrészt az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja, és

¹⁵⁶ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. c) pont

¹⁵⁷ Részletesebben lásd e kötet VII. fejezetének A) pontját.

¹⁵⁸ Alaptörvény 36. cikk (1) bek.

¹⁵⁹ Vö. 4/2006. (II. 15.) AB határozattal. ABH 2006. 101, 107

¹⁶⁰ Vö. a 183/B/2004. AB határozattal. ABH 2007. 1609, 1613

¹⁶¹ Vö. 4/2006. (II. 15.) AB határozattal. ABH 2006. 101, 108

¹⁶² Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bek.

¹⁶³ Alaptörvény 44. cikk (3) bek. Lásd erről részletesebben e könyv VII. fejezetének D) II. 2. b) pontját.

¹⁶⁴ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. d) pont. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése az erre felhatalmazottnak azt a nemzetközi jogi cselekményét jelenti, amellyel nemzetközi síkon a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha – a szerződés szövegének ismeretében – az erre jogosult felhatalmazást ad. Vö. az Nkisz. 2. § e) pontjával és a 7. § (1) bekezdésével.

az ilyen nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – felhatalmazást adhat.¹⁶⁵ Emellett – a parlament és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködése érdekében – az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről.¹⁶⁶ Harmadrészt az Országgyűlés dönt a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről, továbbá különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz.¹⁶⁷

ca) Magyarország külpolitikai érdekeit, törekvéseit kifejező nemzetközi szerződések megkötésében való parlamenti részvétel érdekében az Országgyűlés joga, hogy felhatalmazást adjon a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. A nemzetközi szerződés egyrészt akkor tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, ha ez Magyarországnak az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlását érinti. Másrészt akkor, ha olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, illetve amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie. Harmadrészt azok a nemzetközi szerződések tartoznak ide, amelyek az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érintenek.¹⁶⁸ Az Országgyűlésnek ez az aktusa felhatalmazza a köztársasági elnököt, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el.¹⁶⁹ A felhatalmazás belső jogi cselekménynek számít, és a nemzetközi szerződést kihirdető törvény tartalmazza.¹⁷⁰

Az Országgyűlésnek a nemzetközi kapcsolatok alakításánál tekintettel kell lennie azokra az alaptörvényi előírásokra is, amelyek alkotmányi értékeként és államcélként tartalmi irányt szabnak az állam – és az állami szervek – működésének, vagyis az Országgyűlésnek a külpolitika és a nemzetközi kapcsolatok alakításakor ezeket az elveket követnie kell. Eszerint Magyarország egyrészt a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével, nemzetével és országával.¹⁷¹ Másrészt Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.¹⁷² Harmadrészt Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.¹⁷³

¹⁶⁵ Vö. az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésével.

¹⁶⁶ Alaptörvény 19. cikk

¹⁶⁷ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. h) és i) pont

¹⁶⁸ Vö. a Nkiszze. 7. § (3) bekezdésével.

¹⁶⁹ Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében a Kormány hatalmazza fel a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el. Vö. az Nkiszze. 2. § e) pontjával.

¹⁷⁰ Mivel a kihirdető jogszabály tartalmazza a szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást, így ezáltal biztosítható, hogy a kihirdető jogszabály megalkotása minden esetben megelőzi a szerződés nemzetközi jogi hatálybalépését, mert e felhatalmazás nélkül a szerződés nemzetközi jogilag nem léphet hatályba. Vö. az Nkiszze. általános indokolásával.

¹⁷¹ Vö. az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdésével és a preambulummal.

¹⁷² Alaptörvény E) cikk (1) bek.

¹⁷³ Vö. az Alaptörvény D) cikkével és a preambulummal.

cb) Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásról szóló nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazás.¹⁷⁴ Az Alaptörvény tartalmazza az ún. csatlakozási (Európa-) klauzulát, amely alkotmányi szinten adja meg a felhatalmazást olyan nemzetközi szerződés kötésére, amely lehetővé teszi Magyarország számára, hogy – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhassa.¹⁷⁵ Az alaptörvényi rendelkezésből a közös hatáskörgyakorlásra két korlát is következik. Egyrészt a hatáskörök közös gyakorlására az Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor. Másrészt pedig az Alaptörvényből eredő egyes (meghatározott) hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott.¹⁷⁶ Ezért amennyiben az Európai Unió alapító szerződéseinek módosításával újabb hatáskörök esetében válna szükségessé azok közös gyakorlása, az erről szóló nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz alkotmányozó többség – az országgyűlési képviselők összlétszámának kétharmada – szükséges.¹⁷⁷

Magyarországot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben – más tagállamokhoz hasonlóan – a Kormány képviseli, de e tevékenységéért felelősséggel tartozik a parlamentnek. Az Unió döntéshozatali folyamatában a tagállami végrehajtó hatalmak képviselői számos olyan kérdésben foglalnak állást, amelyek tagállami szinten a parlamentek hatáskörébe tartoznak. Annak érdekében, hogy az Országgyűlés a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel folytatott tevékenysége felett ellenőrzést gyakorolhasson, szabályozni kell a parlament és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködését.¹⁷⁸

Az Alaptörvény előírja, hogy az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány – továbbítás útján vagy egyéb módon – biztosítja a hozzáférést az Országgyűlés számára minden uniós jogi aktus-tervezethez, javaslatához és dokumentumhoz (összefoglalóan: európai uniós tervezethez), amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel. A Kormány emellett – az Országgyűlés kérésére – minden további, pontosan megjelölt dokumentumot is megküld az Országgyűlésnek.

¹⁷⁴ Lásd erről részletesebben Chronowski Nóra: Szuverenitás az EU tagállamaként. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. (Szerk. uő.) HVG-ORAC, Budapest 2011. 9-44. o.

¹⁷⁵ Alaptörvény E) cikk (2) bek.

¹⁷⁶ Vö. a 61/B/2005. AB határozattal. ABH 2008. 2201, 2207. E felhatalmazás csak olyan hatáskörre vonatkozhat, amelyet az Alaptörvény alapján magyar állami szerv egyébként alkotmányosan gyakorolhatna.

¹⁷⁷ E nemzetközi szerződésben ugyanis Magyarország főhatalmának korlátozása történik.

¹⁷⁸ Az Országgyűlés e jogait a plenáris ülésén, továbbá a bizottságai vagy az Európai Unió Konzultációs Testülete útján gyakorolhatja. Főszabály szerint az Országgyűlés – kötelezően létrehozandó – európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága rendelkezik adott kérdésekben ügydöntő hatáskörrel, de a plenáris ülés elé is kerülhetnek uniós ügyekkel kapcsolatos kérdések. A házelnök kezdeményezésére az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű európai uniós eseményeket megelőzően a miniszterelnök az Országgyűlés Európai Unió Konzultációs Testületét tájékoztatja. E Testület ülésén a házelnök, a képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke és alelnöke, az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, a külügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, valamint a házelnök által meghívott más személyek vehetnek részt. Ogytv. 69. § (3) bek.

A Kormány – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel – megjelöli az álláspontja szerint az Országgyűlés feladat- és hatáskörét érintő tárgykörbe tartozó európai uniós tervezeteket, különösen azokat, amelyek olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy pedig hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak. Ezen túlmenően a Kormány a soros tanácsi elnökségi félév elején – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel – megjelöli azokat az európai uniós tervezeteket, amelyek álláspontja szerint Magyarország szempontjából rendkívüli jelentőségűek, ezért indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat.¹⁷⁹

Az Országgyűlést megilleti az álláspontjavaslat kérésének a joga is: bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormánytól, hogy az adott tervezet tárgyalása során milyen álláspontot kíván képviselni az európai döntéshozatalban.¹⁸⁰ A Kormány is jogosult arra, hogy bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban megküldje álláspontjavaslatát az Országgyűlésnek, és arról egyeztetést kezdeményezzen.¹⁸¹ Az Országgyűlés az álláspontjavaslat ismeretében vagy az európai uniós tervezetre figyelemmel egyeztetést kezdeményezhet.

Az egyeztetés keretében – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel ésszerű határidőn belül – az európai uniós tervezettel kapcsolatban a parlament állásfoglalást fogadhat el, amelyben megjelöli azokat a szempontokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki. Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykört érint, amelyhez az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.¹⁸² Ugyanakkor a Kormány az álláspontjavaslatát az Európai Unió döntéshozatali eljárására figyelemmel módosíthatja. Folyamatosan tájékoztatnia kell azonban az Országgyűlést az európai uniós tervezetek, illetve az álláspontjavaslatok tartalmának lényeges változásáról, mert ennek alapján korábbi állásfoglalását a parlament is módosíthatja.¹⁸³ Az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban állást foglалhat a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről is.¹⁸⁴

cc) Az Országgyűlést illeti meg a hadiállapot kinyilvánításának és a békekötésnek a joga, mivel ezeknek az állam szuverenitása szempontjából kiemelkedő jelentőségük van. Az

¹⁷⁹ A Kormány megindokolja, hogy a megjelölt dokumentumok miért tartoznak törvényalkotási hatáskörbe, illetve miért rendkívüli jelentőségűek.

¹⁸⁰ A Kormánynak az álláspontjavaslatát olyan időpontban kell megküldenie, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel érdemi egyeztetést lehessen biztosítani. Ogytv. 64. § (5) bek.

¹⁸¹ A Kormány álláspontjavaslata tartalmazza az európai uniós tervezet tartalmának összefoglalását, továbbá az európai uniós döntéshozatal során alkalmazandó döntéshozatali eljárás megjelölését, valamint az európai uniós tervezet elfogadásának várható uniós menetrendjét és lehetőség szerint a tervezet tanácsi tárgyalásának kezdő időpontját. Tartalmazza továbbá a Kormány európai uniós tervezettel kapcsolatos álláspontját, az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat és azok indokait, valamint az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatok bemutatását. Vö. az Ogytv. 64. §-ával. Az Ogytv. 64. § (4) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés bővített álláspontjavaslatot kérhessen a Kormánytól.

¹⁸² Ha az Országgyűlés a Kormány álláspontjavaslatával kapcsolatban az európai uniós döntéshozatal napirendje által megkívánt határidőig nem fogad el állásfoglalást, a Kormány ennek hiányában dönt az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontról. Ogytv. 65. § (7) bek.

¹⁸³ Az egyeztetési eljárás részletes szabályait lásd az Ogytv. 65-68. §-aiban. Az Ogytv. a Kormánynak és a miniszterelnöknek egyéb tájékoztatási kötelezettséget is előír. Vö. az Ogytv. 69. §-ával.

¹⁸⁴ Ennek részleteiről lásd az Ogytv. 71. §-át.

Országgyűlés jogosult arra is, hogy a különleges jogrenddel összefüggő döntéseket hozzon.¹⁸⁵ A különleges jogrend esetei közül a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a megelőző védelmi helyzet kihirdetése tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez vagy meghosszabbításához elegendő a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata.

- A rendkívüli állapotot az Országgyűlés hirdeti ki, hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén, és egyúttal – kivételes hatalommal felruházott – Honvédelmi Tanácsot hoz létre.¹⁸⁶

- A szükségállapotot az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén hirdeti ki. Szükségállapot idején a Magyar Honvédséget akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.¹⁸⁷

- A megelőző védelmi helyzetet az Országgyűlés külső fegyveres támadás – közvetlen nem minősülő – veszélye¹⁸⁸ esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre hirdeti ki. Ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.¹⁸⁹

- A katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatosan is vannak az Országgyűlésnek fontos hatáskörei. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt – főszabály szerint – a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról.¹⁹⁰

3. Az Országgyűlés működése, plenáris ülésezési és tárgyalási rendje

Az Országgyűlés plenáris ülésezési rendje a parlament munkarendjét jelenti. Az ülésezési rend meghatározása a hatékony parlamenti munka alapja, az effektív működés fontos formai

¹⁸⁵ Az Alaptörvény a különleges jogrend öt típusát különbözteti meg, amelyek a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet. A különleges jogrendről lásd e könyv X. fejezete C) II. 2. pontját.

¹⁸⁶ Alaptörvény 48. cikk (1) bek. Ennek részleteit lásd e kötet X. fejezet C) II. 2. a) pontjában.

¹⁸⁷ Alaptörvény 50. cikk (1) bek. A szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról. Ennek részleteit lásd e kötet III. fejezet C) III. a) pontjában és a X. fejezet C) II. 2. b) pontjában.

¹⁸⁸ Az Országgyűlések idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén rendkívüli állapotot kell kihirdetnie, és létre kell hoznia a Honvédelmi Tanácsot. Vö. Alaptörvény 48. cikk (1) bek. a) pontjával.

¹⁸⁹ Ennek részleteit lásd e kötet IV. fejezet B) IV. pontjában és a X. fejezet C) II. 2. c) pontjában.

¹⁹⁰ Az operativitás érdekében azonban a Kormány hatáskörébe tartozik az olyan határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezése, amely nem jelenti a Magyar Honvédség vagy a külföldi fegyveres erők alkalmazását, állomásozását, illetve ha a csapatmozgás – akár a Magyar Honvédség vagy a külföldi fegyveres erők alkalmazását, állomásozását is jelenti – az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul. Vö. az Alaptörvény 47. cikkéhez fűzött indokolással. Vö. továbbá e kötet X. fejezet C) II. 1. a) pontjával.

követelménye, amely tervezhetővé, programozhatóvá teszi az Országgyűlés és a képviselők tevékenységét. A tárgyalási rend a tanácskozás és határozathozatal, valamint az ülés vezetésének alapvető szabályait öleli fel.

3.1. Az Országgyűlés ülészekai és ülései

a) Az Országgyűlés évenként két rendes ülészekot tart: minden év február elsejétől június tizenötödikéig, illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig.¹⁹¹ Az ülészek ülésekből, az ülés ülésnapokból áll.¹⁹² Az Országgyűlés ülészekait és ezen belül az egyes üléseket a házelnök hívja össze, mégpedig az ülés napirendjére vonatkozó javaslat közzétételével, és ennek megküldésével meghívja az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyeket.¹⁹³ A házelnök – a Házbizottság állásfoglalására is tekintettel – úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülészekok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását,¹⁹⁴ mivel az Országgyűlés csak akkor képes feladatait teljesíteni, ha folyamatosan működik. A folyamatos működés viszont nem jelent folyamatos ülésezést. Annak eldöntése, hogy az egyes ülések milyen rendszerességgel kövessék egymást, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, és a parlament hatékony működésének alkotmányos feltételeként határozandó meg.¹⁹⁵ Az Országgyűlés üléseit – főszabályként – az Országház épületében tartja, de az Országgyűlés dönthet úgy is, hogy kihelyezett ülést tart.¹⁹⁶ Különleges jogrendben a házelnök az Országgyűlés ülését eltérő helyszínre is összehívhatja.¹⁹⁷

b) Az Országgyűlést rendkívüli ülészekokra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni a köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők együtödének írásbeli kérelmére.¹⁹⁸ A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni.¹⁹⁹ A házelnöknek lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia.²⁰⁰ A rendkívüli ülészek vagy rendkívüli ülés

¹⁹¹ Ogytv. 32. §

¹⁹² Az ülés összehívásakor jelezni kell az ülésnapok várható számát. Ogytv. 33. §

¹⁹³ A házelnök a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetben a módosult napirendet haladéktalanul közzéteszi és erről tájékoztatja az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyeket. HHsz. 15. § (2) bek.

¹⁹⁴ Ogytv. 34. §

¹⁹⁵ Az Országgyűlés 1990-ben úgy döntött, hogy minden hét hétfői és keddi napján plenáris ülést tart, vagyis az ülészekok idején heti két napot ülésezik. E szabályozás és parlamenti gyakorlat érvényesült az 1999. évi tavaszi rendes ülészekokig, amelytől kezdődően az Országgyűlés háromhetenként tartott plenáris ülést. E döntéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a parlament mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azáltal, hogy a Házsabályban hiányosan szabályozta a rendes ülészekokon belüli ülésezési rendet, és felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 1999. december 15-ig tegyen eleget. 4/1999. (III. 31.) AB határozat. ABH 1999. 52

¹⁹⁶ Az Országgyűlés – a Házbizottság javaslatára – Magyarország történelme szempontjából kiemelkedő jelentőségű esemény évfordulója, valamint nemzeti ünnep alkalmából ünnepi vagy emlékülést tarthat. Ennek programját az Országgyűlés a napirend elfogadásával állapítja meg. Vö. az Ogytv. 35/A. §-ával.

¹⁹⁷ Ogytv. 37. §

¹⁹⁸ Egyébként a házelnök rendkívüli ülészekokot vagy rendkívüli ülést az Ogytv.-ben, vagy a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben hív össze. Ogytv. 35. § (2) bek.

¹⁹⁹ Az Alkotmánybíróság szerint „ez tisztán processzuális indítvány, a javasolt napirendet az Országgyűlés nem köteles tárgyalni, s az összehívás indoka bármi lehet.” 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 207, 213

²⁰⁰ Ha rendkívüli ülészekok vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kérik, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani. Az így benyújtott képviselői önálló indítvány külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatára kerül. HHsz. 39. § (3) bek.

napirendjének megállapításáról az Országgyűlés dönt. A rendkívüli ülés napirendjére csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét az ülés kezdeményezésére jogosultak kérték.²⁰¹

c) A köztársasági elnök az Országgyűlés ülését egy ülés alatt egy alkalommal – legfeljebb harminc napra – elnapolhatja.²⁰² Az elnapolást a házelnöknél kell írásban bejelenteni. Az Ogytv. az elnapolás feltételeit nem határozza meg, erre többféle ok miatt kerülhet sor.²⁰³ Az elnapolás tartama alatt az Országgyűlés elnöke a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére – a kérelem kézhezvételétől számított nyolc napnál nem távolabbi időpontra – köteles az Országgyűlést összehívni.

3.2. A tanácskozás nyelve és a nyilvánosság

a) Az Országgyűlés ülésén a tanácskozás nyelve a magyar. A nemzetiséghez tartozó képviselő, a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a szószóló anyanyelvén is felszólalhat és irományt nyújthat be.²⁰⁴ A képviselő a felszólalása során a magyar jelnyelvet használhatja. Az Országgyűlés ülésén az anyanyelvi felszólalás magyar nyelvre történő tolmácsolását, valamint a magyar jelnyelvi tolmácsolást az Országgyűlés Hivatala biztosítja.

b) A parlamenti publicitás központi megvalósulási formája az Országgyűlés plenáris ülésén folyó tárgyalás nyilvánossága. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés ülései általában nyilvánosak.²⁰⁵ A tárgyalás nyilvánossága megköveteli az általános hozzáférhetőséget: vagy közvetlenül, a plenáris ülésen való személyes részvétel biztosításával, vagy pedig közvetett formában, a parlamenti események média általi közvetítése formájában. A nyilvános ülésen hallgatóság vehet részt,²⁰⁶ amely – beleértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is – csak a házelnök által kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles.²⁰⁷ Az ülés rendjének megzavarása esetén az ülést vezető elnök a hallgatóságot vagy annak egy részét az ülésről kiutasíthatja. Az Országgyűlés nyilvános ülésének jegyzőkönyveit és a nyilvános ülésen tárgyalt irományokat, valamint az ezzel összefüggő szavazási listát az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.²⁰⁸

Az Országgyűlés ülésén elhangzottokról szó szerinti jegyzőkönyvet kell vezetni, amelynek elkészítéséről a házelnök gondoskodik. A szó szerinti jegyzőkönyvbe az ülésen elhangzott minden nyilatkozatot, felszólalást és közbeszólást – az élőbeszéd ülésen nem észrevételezett

²⁰¹ HHsz. 16. § (4) bek.

²⁰² Ogytv. 36. § (1) bek.

²⁰³ Pl. kormányválság elhárítása, vagy adott kérdésben való döntésképtelenség. Az 1989. évi XXXI. törvény 8. § 4. pontjának indokolása.

²⁰⁴ Az anyanyelven történő felszólalási szándékot legkésőbb a felszólalással érintett ülésnapot vagy bizottsági ülést megelőzően egy nappal – amennyiben az ülés napirendje az előzetes napirend tervezetéhez képest módosítással kerül elfogadásra, úgy a módosítással érintett napirend tekintetében annak megállapítását követően haladéktalanul – jelezni kell. Az iromány benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani annak hiteles magyar nyelvű fordítását is. Az irományok benyújtására vonatkozó alaki és tartalmi feltételeknek mind az anyanyelven, mind a magyar fordításban benyújtott irománynak meg kell felelnie. Az Országgyűlés eljárását a magyar nyelven benyújtott iromány alapján folytatja le. Vö. az Ogytv. 38/B. § (3) és (4) bekezdéseivel.

²⁰⁵ Alaptörvény 5. cikk (1) bek. 1. mondat

²⁰⁶ A részvételhez szükséges belépés szabályait az Ogytv. 54. §-a állapítja meg.

²⁰⁷ Ogytv. 55. § (2) bek.

²⁰⁸ Az Országgyűlés nyilvános üléseinek hiteles jegyzőkönyvei az Országgyűlés Hivatalánál, azok irattárban elhelyezett mellékletei és a számítógépes szavazási lista az Országgyűlés Hivatala útján a nyilvánosság számára hozzáférhetőek. Ogytv. 56. §

hibáinak javításával – fel kell venni, és abban fel kell tüntetni a tetszés és rosszallás hangos kifejezését, valamint egyéb történéseket is. A nyilvános üléséről készült szó szerinti jegyzőkönyv jegyzők által hitelesített példányát három napra közszemlére kell tenni.²⁰⁹ A képviselő vagy más felszólaló a közszemlére tétel időtartama alatt kérheti a jegyzőkönyvbe felvett felszólalása téves szövegének kiigazítását. Erről a kiigazítást kérő meghallgatása után a hitelesítő jegyzők döntenek, vita esetén a kiigazításról az ülést vezető elnök dönt. A hitelesített jegyzőkönyvet el kell helyezni az irattárban, az Országgyűlési Naplót²¹⁰ az Országgyűlési Könyvtárban is.

A Kormány vagy bármely képviselő kérelmére az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartását is elhatározhatja.²¹¹ A zárt ülés kezdeményezésére jogosult javaslata alapján egy vagy több napirendi pont, illetőleg napirenden kívüli felszólalás tárgyalása céljából zárt üléssé nyilvánítható a nyilvános ülés egy része is. A zárt ülésen a képviselőkön kívül csak a tanácskozási joggal rendelkező személy, a házelnök, valamint a főigazgató által kijelölt – az Országgyűlés Hivatalával szerződéses jogviszonyban álló – személy vehet részt, a hallgatóság – ideértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is – nem.²¹²

A nyilvánosság érvényesülését biztosítja az a rendelkezés is, hogy az Országgyűlés ülésének, a törvényalkotási bizottság ülésének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint a házelnök által – a Házbizottság véleményének kikérését követően – kijelölt egyéb országgyűlési bizottsági üléseknek a közvetítése céljából zártláncú audiovizuális rendszer működik. A zártláncú audiovizuális rendszerből kimenő jelet valamennyi médiaszolgáltató számára hozzáférhetővé kell tenni. Emellett bármely médiaszolgáltatónak joga van arra, hogy az Országház épületének a házelnök által kijelölt helyéről műsort közvetítsen vagy rögzítsen.²¹³ Ugyanakkor a nyilvánosság bizonyos tartalmi korlátozásaként fogható fel, hogy bár az ülések képi közvetítésének célja a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényszerű tájékoztatása az Országgyűlés tevékenységéről, de nem lehet bármit közvetíteni. Az Ogytv. előírja, hogy a televíziós közvetítés az Országgyűlés tevékenységével összhangban a tényleges történésekre és az országgyűlési munkára – így különösen az ülést vezető elnökre, a mindenkori felszólalóra, a szavazási eredmények bemutatására, az ülésterem egészére, illetve az ülésteremben zajló egyéb eseményekre – irányul. A képszerkesztés objektíven és tárgyilagosan igazodik az ülés menetéhez.²¹⁴

3.3. Az Országgyűlés határozatképessége és ülésének résztvevői

a) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen a képviselők több mint fele jelen van.²¹⁵ A határozatképesség a plenáris ülésen való érvényes döntéshozatalhoz szükséges. Az

²⁰⁹ Vö. a HHsz. 130-131. §-aival. A zárt ülésen tárgyalt egy vagy több napirendi pontról, illetve napirenden kívüli felszólalásról napirendi pontonként külön jegyzőkönyv készül. Erről lásd a HHsz. 132-133. §-ait. A jegyzőkönyv közszemlére tétele az ülésről készült hitelesített jegyzőkönyvnek – az ülés résztvevői számára történő – határozott idejű hozzáférhetővé tételét jelenti. HHsz. 158. § 11. pont

²¹⁰ Az Országgyűlési Napló az Országgyűlés nyilvános üléséről készült, a jegyzők által hitelesített és az Országgyűlés honlapján közzétett jegyzőkönyv. HHsz. 158. § 21. pont

²¹¹ Alaptörvény 5. cikk (1) bek. 2. mondat

²¹² Ogytv. 57. § (3) bek.

²¹³ Ogytv. 59. § (3) bek. A nem közvetített nyilvános országgyűlési bizottsági üléseket a médiaszolgáltató közvetítheti vagy rögzítheti. A közvetítés technikai előkészületei és lebonyolítása a bizottsági ülést nem zavarhatják. Ogytv. 59. § (4) bek.

²¹⁴ Ogytv. 59. § (5) bek.

²¹⁵ Alaptörvény 5. cikk (5) bek.

ülést vezető elnök a határozathozatalok során figyelemmel kíséri az Országgyűlés határozatképességének fennállását, és ha a határozatképesség felől kétség merül fel, a határozathozatal elrendelése előtt – szavazatszámláló gép alkalmazásával – megállapítja a jelen levő képviselők számát. Ha az Országgyűlés a napirendben feltüntetett határozathozatali időszak során nem határozatképes, az ülést vezető elnök megkísérli a határozatképesség helyreállítását. Ha ez nem lehetséges, az elnök megállapítja a hiányzó képviselők névsorát, és a napirendi pont tárgyában a határozathozatalt a következő ülésre elhalasztja. Az ülést a következő napirendi pont tárgyalásával kell folytatni. Ha az elnök az Országgyűlés határozatképességét utóbb megállapítja, döntése alapján a határozathozatalra ugyanazon az ülésen vissza lehet térni.²¹⁶ Ha az Országgyűlés a napirendi javaslatban előre feltüntetett szavazások időpontjában nem határozatképes és a határozatképességet az ülést vezető elnöknek nem sikerül helyreállítania, akkor a bejelentés nélkül távol lévő képviselő esedékes tiszteletdíját a Házbizottság csökkentheti,²¹⁷ mivel a képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni. A határozatképességgel szemben a házszabályi rendelkezések nem állapítják meg az Országgyűlés ún. tanácskozásképeségét, vagyis azt, hogy hány képviselő jelenléte szükséges a plenáris ülésen ahhoz, hogy az adott napirendet tárgyalni tudják.

b) A köztársasági elnök, a Kormány tagja, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, továbbá – a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a központi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat vitája során – a Költségvetési Tanács elnöke, valamint az általa benyújtott beszámoló országgyűlési vitája során a parlament előtt beszámolásra kötelezett, illetve európai uniós kérdéssel összefüggő napirend országgyűlési vitája során az Európai Parlament magyarországi képviselője a plenáris ülésen részt vehet és – az ülés lefolytatásával kapcsolatos házszabályi rendelkezések keretei között – bármikor felszólalhat. E tisztségviselők ugyanis tanácskozási joggal rendelkező személyeknek minősülnek. Rájuk is vonatkozik az a rendelkezés, hogy ha a napirenden lévő önálló indítvány előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy nincs jelen, az indítványt az Országgyűlés nem tárgyalja.²¹⁸

A parlament a felsorolt személyeket – a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke és az Európai Parlament magyarországi képviselője kivételével – kötelezheti a plenáris ülésen való megjelenésre. A Kormány tagja vagy a helyettesítésére jogosult személy akkor is köteles részt venni az Országgyűlés ülésén, ha a napirenden lévő törvényjavaslat, határozati javaslat vagy jelentés az ő feladatkörét érinti.²¹⁹

3.4. A plenáris ülés vezetése

a) Az ülést az ülésvezető elnök²²⁰ nyitja meg, vezeti és rekeszti be.²²¹ Az ülés kezdéseként az ülést vezető elnök és az ülés résztvevői felállva köszöntik a választópolgárok közösségét.²²² Az elnöki emelvényen az ülést vezető elnök, a soros (az ülésen szolgálatot teljesítő) jegyző, valamint – a házelnök kijelölése alapján – a főigazgató vagy az Országgyűlés Hivatalának a

²¹⁶ Vö. a HHsz. 14. §-ával.

²¹⁷ Vö. az Ogytv. 107. §-ával.

²¹⁸ Vö. az Ogytv. 39. § (2) bekezdésével.

²¹⁹ Ogytv. 39. § (3) bek.

²²⁰ A házelnök az alelnökök véleményének kikérésével határozza meg, hogy az alelnökök mikor és milyen sorrendben vezetik az Országgyűlés ülését. HHsz. 17. § (4) bek.

²²¹ Az ülés berekesztése előtt tájékoztatást ad a következő ülés várható időpontjáról. HHsz. 17. § (1) bek.

²²² Ha a köztársasági elnök az ülésen jelen van, érkezésekor az ülést vezető elnök felszólítására az ülés résztvevői felállva köszöntik. HHsz. 17. § (2) bek.

főigazgató által kijelölt munkatársa tartózkodhat. Az ülés napirendjére a házelnök a Házbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot.²²³

A szavazások várható időpontját – az előre nem tervezhető szavazások kivételével – a napirendi javaslatban fel kell tüntetni. Legkésőbb az ülés megkezdését megelőzően egy órával a Kormány, a képviselőcsoport vezetője vagy legalább öt független képviselő indokolással ellátott írásbeli javaslatot nyújthat be a házelnöknek a napirendi javaslat módosítására. A napirendi javaslat megváltoztatására tett javaslatról és a napirendi javaslatról az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.

A napirendi pontok tárgyalása kizárólag a napirend elfogadása után kezdődhet, mert elfogadott napirend hiányában a napirendi javaslat egyetlen pontja sem tárgyalható.

A határozati házsabályi rendelkezések lehetővé teszik a napirenden kívüli felszólalást. A köztársasági elnök és a Kormány tagja országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben az ülésnap kezdetekor napirenden kívül felszólalhat. A felszólalási szándékot – ha az ügy körülményei ezt lehetővé teszik – legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával be kell jelenteni a házelnöknek. A felszólalási szándék bejelentésével egyidejűleg közölni kell a felszólalás tárgyát és okát. A házelnök a felszólalási szándékról valamennyi képviselőcsoport vezetőjét tájékoztatja.²²⁴ A köztársasági elnök, a miniszterelnök vagy a miniszterelnök nevében a miniszter a napirend elfogadását követően bekövetkező vagy ismertté vált országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben a napirendi pontok tárgyalása közben is bejelentést tehet. A felszólalásra az ülést vezető elnök soron kívül ad szót. Szintén ilyen ügyekben az ülés első – többnapos ülés esetén annak első két – napján az ülésnap kezdetekor a felszólalás tárgyát és okát megjelölve a képviselőcsoport nevében annak vezetője vagy a képviselőcsoport általa felkért tagja legfeljebb ötperces időtartamban felszólalásra jogosult.²²⁵

A házelnök visszautasíthatja azt a felszólalást, amely nem felel meg az előírt feltételeknek. Ha az ülést vezető elnök ezt a körülményt a napirenden kívüli felszólalás közben észleli, alkalmazhatja a tárgyra térésre felhívás szabályait. Az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után – az ismertetett okból, módon és időtartamban – bármely képviselő és szószóló felszólalásra jelentkezhets. A képviselőcsoport nevében, illetve a napirend utáni felszólalással kapcsolatos észrevétel céljából a Kormány képviselője ötperces hozzászólásra kérhet szót.

A napirendet vagy a tárgyalta napirendi pontot érintően bármelyik képviselő és – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a szószóló bármikor, egy percben ügyrendi javaslatot tehet. Az ügyrendi javaslat elhangzása után képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő egyperces hozzászólása engedélyezhető,

²²³ A napirend a tárgysorozaton lévő önálló indítványok közül adott ülésen tárgyalta önálló indítványok összessége. Tárgysorozatnak minősül a határozati házsabályi rendelkezések erejénél fogva tárgysorozaton lévő vagy a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott eljárást követően tárgysorozatba vett, az Országgyűlés ülésének napirendjére vehető önálló indítványok összessége. A napirend napirendi pontokból áll. A napirendi pont egy önálló indítványnak a napirend önálló részét képező tárgyalási vagy döntéshozatali szakasza. Az ülésnap napirendje pedig adott ülésnapon tárgyalta napirendi pontok összessége. Vö. a HHsz. 158. §-ával. A Házbizottság javaslatára az Országgyűlés a napirend elfogadásával több, egymással összefüggő önálló indítvány együttes tárgyalásáról is határozhat. HHsz. 15. § (5) bek.

²²⁴ A köztársasági elnök és a miniszterelnök felszólalásának, ehhez a képviselőcsoport-vezetők hozzászólásának, valamint a köztársasági elnök és a miniszterelnök viszontválaszának időtartamát a Házbizottság állapítja meg. A miniszter legfeljebb ötperces felszólalásra jogosult. Ebben az esetben észrevétel céljából a képviselőcsoport vezetője vagy a képviselőcsoport általa felkért tagja kétperces hozzászólásra kérhet szót. HHsz. 18. § (2) és (3) bek.

²²⁵ A felszólalási szándékot a képviselőcsoport vezetőjének legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával írásban be kell jelentenie a házelnöknek. A házelnök a felszólalási szándékról – a felszólalni kívánó által megjelölt tárgy és ok közlésével együtt – tájékoztatja a Kormányt. A napirend előtti felszólalás tárgyát annak előterjesztője a benyújtásra nyitva álló határidőig módosíthatja. HHsz. 18. § (6) bek.

egyébként az Országgyűlés a javaslatról vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.²²⁶ Az ügyrendi javaslat a plenáris ülés tárgyalási rendjével összefüggő, a tárgyalás napirendi pontot érdemben nem érintő – döntést igénylő – eljárási kérdésre vonatkozó javaslat. Az elnök általában elsőbbséggel adja meg a szót az ügyrendi javaslat előterjesztőjének. A képviselő vagy a szószóló kérelmére az ülést vezető elnök – ha azt indokoltnak ítéli – személyes érintettség miatt engedélyezheti a személyében érintett képviselő, illetve szószóló felszólalását minden kötött tárgyalási rendű vitában. Ilyen felszólalásra a napirenden kívüli felszólalás elhangzása után vagy a napirendi pont tárgyalása végén kétperces időtartamban kerülhet sor. Ha az ülést vezető elnök nem adja meg a szót, a képviselő vagy a szószóló kérésére erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.

Az ülést vezető elnök saját döntése alapján, továbbá a Kormány képviselőjének vagy bármelyik képviselőcsoport vezetőjének kérésére – a napirendi pont tárgyalása közben, vagy az önálló indítvány határozathozatala során – egy-egy alkalommal tárgyalási szünetet rendelhet el. A szünet időtartama – az elnök döntésétől függően – legfeljebb két óra lehet. Az előterjesztő javasolhatja a napirendi pont tárgyalásának elnapolását. Erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz. Ha az előterjesztő az elnapolást követő nyolc napon belül nem kéri a vita folytatását, az előterjesztést visszavontnak kell tekinteni. A vita lezárására vonatkozó javaslat a szavazásnál megelőzi az elnapolásra vonatkozó javaslatot.

b) Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.²²⁷ Az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata.²²⁸ Ehhez részletes, széleskörű, és szigorú fegyelmezési jogi eszköztár áll a rendelkezésére.²²⁹ A fegyelmezési jogok egyrészt ba) a felszólalások esetében hivatottak a parlamenti rend fenntartását biztosítani,²³⁰ másrészt bb) az Országgyűlés tekintélyét, rendjét kell garantálniuk, harmadrészt pedig bc) a fizikai erőszak alkalmazását vagy az ezzel való fenyegetést kell megakadályozniuk.²³¹ Megjegyzendő

²²⁶ HHsz. 19. § (1) bek.

²²⁷ Alaptörvény 5. cikk (7) bek. Az Alkotmánybíróság szerint „[e]zzel az Alaptörvény megteremti a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog – amely szükségszerűen korlátozza a képviselők jogait, így szólásszabadságukat is – alkotmányos alapját az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében. A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés ugyanis előfeltétele az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [29], és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [29]

²²⁸ Ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve – az ülést vezető elnök vagy a Házbizottság javaslatára – az Országgyűlés meghatározott intézkedéseket alkalmazhat. Vö. az Ogytv. 45. §-ával.

²²⁹ Vö. az Ogytv. 45-52. §-hoz fűzött indokolással. Az Alkotmánybíróság megjegyzése szerint „a parlamenti képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi jog mind történetileg, mind nemzetközi összehasonlításban alapvetően a parlament önkormányzati jogának körébe tartozik.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [40]

²³⁰ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] parlamenti képviselők beszédjogának szabályozása mögött egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igénye áll. A tárgyalási rend fenntartásának szabályozása által biztosítani kell, hogy a parlament be tudja tölteni funkcióját a közügyek megvitatását illetően, de mindez ne vezethessen a parlamenti munka ellehetetlenüléséhez. 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [32]

²³¹ Az Alkotmánybíróság szerint „[a]z országgyűlési képviselő által az Országgyűlés ülésén alkalmazott fizikai erőszak, az arra való felhívás vagy annak kilátásba helyezése ugyanis éppenséggel mások – így különösen a többi, jelen lévő képviselő – egyéni jogait (úgy mint az érintettek becsületét, méltóságát, szabadságát és személyi biztonságát, testi épségét, szélsőséges esetben az életét is) fenyegetik, megfélemlítéssel korlátozzák őket más jogaik gyakorlásában, köztük a szabad véleménynyilvánításban is. Ezáltal pedig veszélyeztetik a képviselők feladatainak befolyásmentes ellátását, a közügyek félelem nélkül való megvitatását, végső soron az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítását és méltóságának megőrzését.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [17]

azonban, hogy a rendészeti és fegyelmi jog alkalmazása nem eredményezheti az ellenzéki képviselők véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogának, politikai meggyőződésük kifejtésének indokolatlan korlátozását.²³²

ba) Az elnök az ülés vezetése során azt a felszólalót, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire. Ha a képviselő a tárgyra térési kötelezettségnek a második felszólítás ellenére sem tesz eleget, az ülést vezető elnök megvonhatja tőle a szót.

Az elnök – a szómegvonás okának közlésével – megvonhatja a szót attól a felszólalótól is, aki felszólalása során kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportja időkeretét.²³³ Ha a felszólaló a felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire. Ha a felszólaló a rendreutasítást követően ismételten sértő vagy illetlen kifejezést használ, akkor az elnök megvonja tőle a szót. Ha a képviselő felszólalása során kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető. A kizárásról az Országgyűlés vita nélkül határoz.²³⁴

Az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól a felszólalótól is, aki az elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja.²³⁵ Egyébként a képviselőtől nem lehet megvonni a szót, ha az ülést vezető elnök a felszólítás alkalmával a felszólítás következményére nem figyelmeztette. Akitől a szót megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanannak a napirendi pontnak a tárgyalása során nem szólalhat fel újra.

bb) Ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre²³⁶ vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető.

A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy szemléltetésre vonatkozó szabályainak megszegése

²³² Lásd erről a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság Karácsony and others v. Hungary ügyben 2014. szeptember 16-án hozott döntésének 88. pontját.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146384>

²³³ Ogytv. 47. § (2) bek.

²³⁴ Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről. Ogytv. 48. § (4) bek.

²³⁵ Az a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását. Ogytv. 49.§ (1) bek.

²³⁶ Az Országgyűlés ülésén történő tárgyi, képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetés csak akkor alkalmazható, ha ezt a Házbizottság előzetesen engedélyezte. A szemléltetésre a felszólaló álláspontjának kifejtéséhez szükséges mértékben kerülhet sor. Vö. az Ogytv. 38/A. §-ával.

esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is. A javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. A jogkövetkezmények megegyeznek az előző pontnál ismertetett megoldással.²³⁷

bc) Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezetését akadályozta, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő ülésnapról való kizárását, illetve jogai gyakorlása felfüggeszhető, esedékes tiszteletdíja csökkenthető.

A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz.²³⁸ A kizárt képviselőt az ülést vezető elnök – rendészeti jogkört gyakorolva – az Országgyűlési Őrséggel kivezeteti az ülésteremből, ha a képviselő az elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet.

A kizárt vagy a jogainak gyakorlásából felfüggesztett képviselő a kizárás vagy a felfüggesztés idején nem léphet be az ülésterembe, és ennek végrehajtásáról az Országgyűlési Őrség gondoskodik. Ha a képviselő a kizárásra okot adó magatartást ugyanazon az ülésnapon belül folytatja, az Országgyűlés a képviselő jogainak gyakorlását a második alkalommal hat ülésnapra, a harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra függesztheti fel. A felfüggesztett képviselő – a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban – nem vehet részt a parlament ülésein és a bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.²³⁹

A képviselő tiszteletdíja csökkentésének elrendelését, illetve a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztésére irányuló javaslatot a Házbizottság – bármely tagjának kezdeményezésére – az ok megjelölésével teheti meg. Ha a képviselő a tiszteletdíja csökkentésével nem ért egyet, a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól kérheti a házbizottsági döntés hatályon kívül helyezését. Ha ezt a megadott határidőig nem kérte, tiszteletdíja a megadott mértékben csökken. Ha viszont kérte, akkor a Mentelmi bizottság dönt a kérelemről: ha ennek helyt ad, a képviselő esedékes tiszteletdíja nem csökken, és az eljárás megszűnik. Ha pedig a bizottság a kérelemnek nem ad helyt, az Országgyűlés ellenkező döntésének hiányában a képviselő esedékes tiszteletdíja a házbizottsági döntésben megállapított mértékben csökken. Ezért a képviselő kérheti az Országgyűléstől a döntés hatályon kívül helyezését, amelyről az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha viszont a képviselő a jogai felfüggesztésére vonatkozó javaslattal nem ért egyet, akkor szintén a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz fordulhat, és kérheti a határozati javaslat hatályon kívül helyezését. Ha ezt elmulasztja, a felfüggesztő javaslatról az Országgyűlés vita nélkül, a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával

²³⁷ A kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra, a kizárás napjára tiszteletdíj nem illeti meg, illetve ha az ülésvezető elnök részéről nem volt semmilyen jogkövetkezményre irányuló javaslat, akkor a házelnök öt napon belül jogosult pénzbírságot javasolni, amiről a parlament szintén vita nélkül határoz. Vö. Ogytv. 49. § (6)-(8) bek.

²³⁸ Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Ha a képviselőt az ülésnapról kizárták, a kizárás időtartama alatt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában nem vehet részt, tiszteletdíjra nem jogosult. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről. Vö. az Ogytv. 50. § (2) bekezdésével.

²³⁹ Kiss László alkotmánybírónak a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleménye szerint a kizárás és a képviselői jogok felfüggesztése valójában – tartalmilag és eredményében – egyenértékű az országgyűlési képviselő megbízásának időleges megszűnésével arra az időintervallumra, amelyre a fenti intézkedések vonatkoznak. Indokolás [81] „A demokratikus választás során létrejött, választópolgárok által közvetlenül legitimált, közfunkciót gyakorló képviselő közügyek végzésére irányuló jogát szünteti meg az Országgyűlés elnökének és bizottságának a javaslatára hozandó országgyűlési határozat. Úgy is mondhatjuk: amit (a visszahívás intézményének kizárásával) megtilt az alkotmányozó hatalom a választópolgárok közösségének, azt a jogot megadja a kizárás intézményének biztosításával az Országgyűlés plénumának.” Indokolás [75]

dönt. Kérelem esetén a Mentelmi bizottság dönt: ha a kérelemnek helyt ad, akkor a képviselő a jogait korlátozás nélkül gyakorolhatja, és az eljárás megszűnik. Ha nem ad helyt, akkor a javaslatról a parlament vita nélkül, a jelenlévők kétharmadának szavazatával határoz.

Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, és vizsgálatának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek. A parlament a jelentést a benyújtást követő ülésén napirendre tűzi, és vagy megerősíti az ülésvezető elnök rendészeti intézkedését vagy pedig – ha azt megalapozatlannak találja –, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.

Ha az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti. Az ülés berekesztése esetén a házelnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket, amellyel az ülés megszakad. Az ülés megszakadása esetén az ülés csak akkor folytatódhat, ha a házelnök újból összehívja azt.

A házelnök – rendészeti jogkörében – meghatározza és az Országgyűlés honlapján közzéteszi az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás rendjét, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályait. A házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná.

3.5. A határozathozatal szabályai

Az Országgyűlés – főszabály szerint – nyílt szavazással határoz.²⁴⁰ A nyílt szavazás történhet – a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben – kézfelemeléssel, vagy pedig szavazatszámláló gép alkalmazásával, azaz név szerint. Kézfelemeléssel történő szavazás esetén – amely kiegészítő jellegű és az eljárás egyszerűsítését célozza – a szavazást az ülést vezető elnök szavazatszámláló gép alkalmazásával megismételtesheti, illetve bármely képviselő kérésére szavazatszámláló gép alkalmazásával meg kell ismételni.²⁴¹ A szavazás eredményét az ülést vezető elnök hirdeti ki. Az ülést vezető elnök a kihirdetett szavazási eredményt azonnal előterjesztett ügyrendi indítványra felülvizsgálhatja. A tévesen kihirdetett eredményt a felülvizsgálat eredményére tekintettel helyesbíti. A kihirdetett eredmény helyesbítésének a vitatott szavazást követő napirendi pontra történő áttérésig van helye.²⁴² Ha a képviselő a gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy az elektronikus nyilvántartás – technikai hiba miatt – nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza, egy napon belül

²⁴⁰ Ez alól csak az Alaptörvényben, törvényben vagy a házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetek jelentenek kivételt. HHsz. 25. § (1) bek.

²⁴¹ Az Országgyűlés ülésén szavazást megismételni kizárólag ebben az esetben, illetve a határozatképesség megállapítása érdekében lehet. Amennyiben az ülést vezető elnök kétségesnek ítéli meg a szavazás eredményét, annak kihirdetése előtt a jegyzők segítségével – szükség szerint a szavazás eredményének gépi nyilvántartását is megtekintve – ellenőrzi az eredmény helyességét. Vö. a HHsz. 25. § (4) bekezdésével.

²⁴² Amennyiben a szavazatszámláló gép alkalmazásával történő nyílt szavazást követően, a szavazási eredmény kihirdetése előtt a képviselő arról tájékoztatja az ülést vezető elnököt, hogy szavazatát a szavazatszámláló gép nem rögzítette, az ülést vezető elnök ezt a körülményt a szavazás eredményének kihirdetése során figyelembe veszi. Amennyiben az ülést vezető elnök észleli, hogy szavazatát a szavazatszámláló gép nem rögzítette, erről a tényről a szavazási eredmény kihirdetése előtt tájékoztatja az ülés résztvevőit és ezt a körülményt a szavazás eredményének kihirdetése során figyelembe veszi. HHsz. 25. § (6) bek.

bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihez, de ez a kihirdetett szavazási eredményt nem módosítja.

Az Alaptörvényben, törvényben vagy a házszabályi rendelkezésekben meghatározott kivételes esetekben a szavazás titkosan történik. A titkos szavazásnál a jegyzők szavazatszámoló testületként járnak el. A szavazás borítékba helyezett, pecséttel ellátott szavazólapon, szavazófülke és urna igénybevételével történik.

A határozatképes Országgyűlés a határozatait – ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik – a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával hozza meg.²⁴³ Az Alaptörvény, egyes törvények és a házszabályi rendelkezések meghatározzák azokat az eseteket, amelyek minősített többséggel történő döntéshozatalt követelnek meg.²⁴⁴

Az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához, továbbá a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötés kérdéséről való döntéshez, a rendkívüli és szükségállapot kihirdetéséhez, valamint az Európai Unióra történő újabb hatáskör-átruházásról szóló nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz. Szintén az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges egyes tisztségviselők – pl. a köztársasági elnök,²⁴⁵ az Alkotmánybíróság tagjai, az Állami Számvevőszék elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész stb. – megválasztásához. A jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a sarkalatos törvények elfogadásához. Szintén a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatát írja elő az Alaptörvény az Országgyűlésnek a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról szóló döntéshez, valamint a megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez (meghosszabbításához).²⁴⁶ Abszolút többség – az összes képviselő több mint felének szavazata – kell a miniszterelnök megválasztásához és a vele szembeni bizalmatlansági indítvány elfogadásához.

Az országgyűlési képviselők, beleértve az ülésvezető elnököt is, háromféleképpen – „igen”, „nem” vagy „tartózkodom” nyilatkozattal – szavazhatnak. Titkos szavazásnál a szavazás megkezdése előtt a jegyzők ismertetik a szavazás főbb szabályait.²⁴⁷ Ha a titkos szavazásnál szavazategyenlőség alakul ki, a szavazást meg kell ismételni. A szavazásról jegyzőkönyv készül, amelyet a jegyzők írnak alá.

4. Az irományok (indítványok) és a tárgyalásukra vonatkozó főbb szabályok

Az irományok az önálló és nem önálló indítványok, továbbá olyan, az Országgyűléshez vagy a házelnökhöz érkezett beadványok, amelyeknek iromány-nyilvántartásba vételét – vagyis az iktatását – a házelnök elrendelte.²⁴⁸

Ilyen beadványnak minősül a tájékoztató, amely az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat alapján tájékoztatás adására kötelezett által – e kötelezettség teljesítésére – az

²⁴³ Vö. az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével.

²⁴⁴ Az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése szerint a házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez kötheti.

²⁴⁵ Ez a követelmény a választás első fordulójában áll fenn. Ugyancsak kétharmados többség kell a köztársasági elnök felelősségre vonási eljárásának a megindításához.

²⁴⁶ Az Ogytv. 61/A. §-a sorolja fel az egyes döntésekhez szükséges minősített szavazati arányokat.

²⁴⁷ A titkos szavazás lebonyolításának részletes szabályait a HHsz 1. számú melléklete tartalmazza.

²⁴⁸ Az iromány-nyilvántartás tartalmazza az irományokat és az irományokkal összefüggő olyan, a plenáris és bizottsági eseményekre vonatkozó, továbbá a tárgyalást és döntéshozatalt érintő adatokat, amelyek iromány-nyilvántartásba vételét a házelnök elrendelte. Az irományokról bármely országgyűlési bizottság, képviselő vagy szószóló kérésére az Országgyűlés Hivatala másolatot készít. HHsz. 136. §

Országgyűléshez benyújtott, beszámolóinak nem minősülő, az önálló indítvánnyal azonos módon iktatott iromány, amely nem igényel tárgyalást és döntést.²⁴⁹ Az Országgyűléshez érkezett, de irománynak nem minősülő beadványokat a házelnök a beadvány tárgya szerint feladatkörrel rendelkező bizottságnak vagy a főigazgatónak adja át intézkedésre, vagy azokat a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervhez továbbítja.²⁵⁰

Az indítványok – általános értelemben – a parlament elé terjesztett olyan javaslatokat jelentenek, amelyeket a képviselők megtárgyalnak. Az indítványok önálló vagy nem önálló indítványok lehetnek. Az önálló indítványok azok, amelyek az Országgyűlés tárgysorozatába felvehetőek. Az önálló indítványon kívül más indítvány az Országgyűlés ülésének napirendjére nem kerülhet. A nem önálló indítványok önálló indítványokhoz kapcsolódóan nyújthatók be.

Az irománynak tárgyalásra, határozathozatalra, illetve a házszabályi rendelkezésekben előírt feladat teljesítésére, kötelezettség végrehajtására alkalmasnak kell lennie. A házelnök az irományra nézve formanyomtatvány alkalmazását rendelheti el, és visszautasítja azt az irományt, amelyet nem az előírt módon nyújtottak be, vagy amely az Országgyűlés tekintélyét sérti. A visszautasított iromány nem tárgyalható. Az irományokat a házelnökhöz címezve – papír alapon vagy elektronikus formában – kell benyújtani.²⁵¹ A papír alapon benyújtott irományok iktatásukkal, az elektronikus úton benyújtott irományok beérkezésükkel minősülnek benyújtottnak.

4.1. Az önálló indítványok

Az Országgyűlés tárgysorozatába önálló napirendi pontként felvehető indítványoknak minősül a) a törvényjavaslat, b) a határozati javaslat, c) a politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat, d) az interpelláció és a kérdés, e) a beszámoló, f) a politikai vita kezdeményezése, g) az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítvány, h) az országos népszavazási kezdeményezés, valamint i) a házszabályi rendelkezések értelmezése során hozott állásfoglalásban való országgyűlési döntés iránti kérelem.

a) Törvényjavaslatnak minősül az Alaptörvény elfogadására, az Alaptörvény módosítására, valamint törvény megalkotására irányuló javaslat, mint döntési javaslat, amely tartalmazza a törvény javasolt címét, szövegét és indokolását.²⁵² Az Alaptörvény elfogadására és módosítására irányuló javaslat tehát ebben az értelemben – a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok szerint – törvényjavaslatnak minősül, bár maga az Alaptörvény nem törvény, nem jogszabály, de a legfontosabb jogforrásnak számít. Törvényjavaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő nyújthat be. Ha – a törvényjavaslat általános vitája megkezdéséig – ugyanabban a tárgyban vagy ugyanazt a törvényt érintően több törvényjavaslatot is benyújtottak, akkor a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság és a képviselő törvényjavaslata esetében – e sorrendben – az előbb álló benyújtó javaslata a hátrább állót, az egyenlő sorban álló benyújtók javaslatai közül a korábbi javaslat a későbbit megelőzi.

²⁴⁹ HHsz. 89. §

²⁵⁰ Az országgyűlési bizottságok, a képviselőcsoportok, a képviselők és a szószólók a hozzájuk érkezett beadványokat önállóan dolgozzák fel. HHsz. 137. §

²⁵¹ Az irományokat – eltérő határozati házszabályi rendelkezés hiányában – papír alapon, az Országgyűlés ülésnapjának végéig, egyébként az általános munkarend szerinti munkaidő végéig, vagy a házelnök által meghatározott elektronikus formában bármikor be lehet nyújtani. HHsz. 30. § (2) bek.

²⁵² HHsz. 31. § (1) bek.

b) A határozati javaslat – szintén döntési javaslatként – az Országgyűlés döntését kezdeményező, jogszabályi formát nem igénylő szövegszerű indítvány, amely tartalmazza a határozat javasolt szövegét. Határozati javaslatot a törvényjavaslat benyújtására jogosultak terjeszthetnek elő. A határozati javaslatnak tartalmaznia kell a határozat javasolt címét, szövegét és indokolását. Az Országgyűlés normatív határozatban szabályozhatja szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.²⁵³ Az Országgyűlés határozatait a házelnök és a soros jegyzők írják alá. Az egyedi határozat közzétételéről az Országgyűlés esetenként, vita nélkül dönt, és a határozat hivatalos lapban való közzétételéről a házelnök gondoskodik.

c) A politikai nyilatkozat – döntési javaslatként – az Országgyűlés önálló döntését igénylő – törvényjavaslattól vagy határozati javaslattól eltérő formában elfogadott – politikai kérdésben történő állásfoglalása. E dokumentumban a parlament a közös értékelő véleményét, álláspontját nyilvánítja ki valamilyen nemzetközi vagy hazai esemény, ügy vagy téma kapcsán. Politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslatot a Kormány, országgyűlési bizottság vagy képviselő terjeszthet elő. A politikai nyilatkozat elfogadásához a jelen levő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.²⁵⁴

d) Az interpelláció és a kérdés egyrészt a parlamenti ellenőrzés klasszikus eszközei, és így az Országgyűlés kontrollfunkciójának gyakorlásához szükséges képviselői jogosítványok, másrészt lehetővé teszik, hogy a parlament tagjai közérdekű ügyekben közvetlen információt szerezzenek az adott ügyben illetékes állami szervtől, illetve tisztségviselőtől. Az interpelláció azonban annyival több a kérdés intézményéhez képest, hogy felelősségi elemet is hordoz, mivel biztosítja, hogy az Országgyűlés kifejezhesse véleményét – szükség esetén rosszállását – a végrehajtó hatalom csúcsán álló és neki felelős Kormány, illetőleg a Kormány tagja tevékenységével kapcsolatban: az interpellációra adott, de el nem fogadott válasz tehát egyúttal a politikai felelősség érvényesítésének egyik formája is.²⁵⁵

da) Interpellációt az országgyűlési képviselő a Kormányhoz és a Kormány bármely tagjához – a feladatkörükbe tartozó minden ügyben – magyarázat kérése céljából intézhet, és ha a képviselő – akinek viszontválaszra van joga – az interpellált válaszát nem fogadja el, a válasz elfogadásáról az Országgyűlés határoz.²⁵⁶ Az interpellációt a címzett megjelölésével kell benyújtani, és címszerűen meg kell jelölni annak tárgyát, továbbá tartalmaznia kell az annak alapjául szolgáló tények és körülmények közlését. A házelnök – hivatalból vagy az interpellált kérelmére – visszautasítja azt az interpellációt, amelyet nem eszerint nyújtottak be, vagy amelynek elhangzása esetén rendreutasításnak lenne helye.²⁵⁷

Akihez az Alaptörvény szerint interpelláció vagy kérdés intézhető, köteles az interpellációt vagy kérdést személyesen, kivételesen helyettese útján megválaszolni. Ha az interpelláció az egész Kormány működését érinti, a miniszterelnök válaszol, ha több minisztert érint vagy az érintett miniszter személye kérdéses, a miniszterelnök jelöli ki a válaszadó minisztert. Minden interpellációra az Országgyűlés ülésén kell választ adni, de az interpellált megindokolt

²⁵³ Jat. 23. § (1) bek.

²⁵⁴ A politikai nyilatkozat közzétételének módjáról az Országgyűlés esetenként, vita nélkül dönt. HHsz. 82. § (4) bek.

²⁵⁵ Az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban interpelláció és kérdés, illetve interpelláció vagy kérdés tárgyalására minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, legalább a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott időtartamot kell biztosítani. Ogytv. 42. § (1) bek.

²⁵⁶ Vö. az Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdésével, és a HHsz. 158. § 9. pontjával.

²⁵⁷ Erről a benyújtó képviselőt és az Országgyűlést haladéktalanul tájékoztatja. HHsz. 121. § (4) bek.

kérésére a parlament – vita nélkül szavazással – engedélyezheti, hogy harminc napon belül írásban válaszoljon.²⁵⁸ Az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban az interpellációk és kérdések, illetve az interpellációk vagy kérdések tárgyalására legalább kilencven perct kell biztosítani.²⁵⁹ Valamennyi képviselőcsoport számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy általa benyújtott interpelláció tárgyalására sor kerüljön. A képviselő az interpellációt legkésőbb annak megkezdéséig visszavonhatja. Ha a képviselő az interpelláció elhangzásának a napirend szerint várható időpontjában nincs jelen, az interpellációt visszavontnak kell tekinteni.²⁶⁰ Az interpelláló képviselőnek három perc áll rendelkezésre, hogy interpellációját előterjessze. Az interpellált kormánytag négy percen válaszolhat. A válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozattételre a képviselőnek további egy perc áll a rendelkezésre. Az elmondott interpelláció nem tartalmazhat olyan új tény, amelyet az interpelláció írott szövege nem tartalmazott. Ettől eltérni csak az interpellált egyetértésével lehet.²⁶¹ Ha a képviselő a viszontválaszában – amely nem terjedhet túl az interpellációra adott válasz értékelésén, illetve az értékelés indokolásán – úgy nyilatkozik, hogy az interpellált választát nem fogadja el, a válasz elfogadásáról az Országgyűlés dönt. Ha a parlament a választ szintén elutasította, a választ a feladatkörrel rendelkező állandó bizottságnak kell kiadni. Az interpelláció tárgyalását az Országgyűlés a bizottsági jelentés beérkezését követően – a következő ülésén – napirendre tűzi, és a bizottság javaslata alapján a következő döntések egyikét hozza: vagy utólag helyesnek ítéli az interpellációra adott választ, vagy elfogadja a bizottság ülésén az interpellált által kiegészített választ, vagy pedig megerősíti korábbi elutasító döntését, és a bizottságot intézkedési javaslat kidolgozására kéri fel.

db) Kérdést a képviselő és a szószóló – felvilágosítás kérése céljából – intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához, továbbá az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben, de a képviselőnek (szószólónak) viszontválaszra nincs joga, és így az Országgyűlés a válasz elfogadásáról nem is határoz.²⁶² A kérdést az interpellációnak megfelelően kell benyújtani, a házelnöknek pedig ebben az esetben is van visszautasítási joga. Kérdés esetén meg kell jelölni, hogy a kérdező a választ az Országgyűlés

²⁵⁸ Az írásban megadott választ az interpelláló képviselőnek és a házelnöknek kell eljuttatni. A válasz benyújtását követő ülésen az interpellációt tárgyalni kell. Ogytv. 42. § (5) bek.

²⁵⁹ HHsz. 120. § Az interpellációt első körben az ellenzéki képviselőcsoportok a létszámuk csökkenő sorrendjében, míg az ezt követő körökben valamennyi képviselőcsoport ugyanilyen sorrendben tehet fel. Az interpellációk képviselőcsoporton belüli elhangzási sorrendjét a képviselőcsoport vezetője azt az ülésnapot megelőző munkanapon 13 óráig jelentheti be, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén az interpellációk tárgyalása szerepel. A független képviselő az interpellációját – a Házbizottság döntésére figyelemmel – akkor mondhatja el, ha valamennyi képviselőcsoportból egy felszólaló lehetőséget kapott interpelláció elmondására. Az Országgyűlés csak azt az interpellációt tárgyalhatja, amelyet legkésőbb az Országgyűlés ülésének napirendjén feltüntetett – interpellációkat tárgyaló – ülésnapot megelőző harmadik munkanapon 12 óráig benyújtottak. Vö. a HHsz. 122. § (1)-(4) bekezdéseivel.

²⁶⁰ HHsz. 122. § (5) bek. Ha viszont az interpellált nincs jelen a hozzá intézett interpelláció sorra kerülésekor, az ülésvezető elnök – az interpelláció egyidejű hátrébb sorolásával – megkísérli az interpellált jelenlétének biztosítását. HHsz. 122. § (7) bek.

²⁶¹ Ha az ülést vezető elnök észleli, vagy az interpellált jelzi, hogy a benyújtott és az elhangzott interpelláció között tartalmi eltérés van, az ülést vezető elnök az interpelláltat nyilatkozattételre hívja fel, hogy hozzájárult-e az eltéréshez vagy kéri a válasz alóli mentesítését. Ha az interpellált az eltéréshez hozzájárult, a válaszadásnak akadályja nincs. Ha az interpellált az eltéréshez nem járult hozzá, az ülést vezető elnök az interpelláltat a válaszadás alól mentesíti. HHsz. 123. § (3) és (4) bek.

²⁶² Vö. az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdésével, és HHsz. 158. § 12. pontjával.

ülésén szóban vagy ülésen kívül, írásban kéri.²⁶³ Az írásbeli választ igénylő kérdésre a kérdezett tizenegy munkanapon belül ad választ.

Szóbeli kérdés esetén csak az a kérdés tárgyalható, amelyet az ülésnapot megelőző munkanapon déli 12 óráig benyújtottak. A kérdés elmondására és a válaszra egyaránt két perc áll rendelkezésre. Minden olyan ülésen, amelynek napirendjében feltüntetett időpontban lehetőség van kérdések tárgyalására, biztosítani kell, hogy legalább egy nemzetiségi képviselő vagy szószóló által feltett kérdés tárgyalására is sor kerüljön.

dc) Azonnali kérdést a képviselő közvetlen felvilágosítás kérése céljából tehet fel azoknak, akikhez egyébként kérdést intézhet. Az azonnali kérdés tárgyát címszerűen meg kell jelölni, de mást nem kell tartalmaznia. A házelnök ennek hiányában az azonnali kérdést visszautasíthatja. Minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, az ülésen a napirendben feltüntetett időpontban azonnali kérdések tárgyalására legalább hatvan percet kell biztosítani (azonnali kérdések órája).²⁶⁴ Valamennyi képviselőcsoport számára biztosítani kell, hogy legalább egy kérdés feltevésére és megválaszolására sor kerüljön. Az azonnali kérdések órájában Alaptörvény szerinti válaszadásra kötelezettek kötelesek az ülésteremben tartózkodni.²⁶⁵

Ha a válaszadásra kötelezett nem személyesen válaszol, a képviselő személyes válaszadást kérhet. Ebben az esetben a megkérdezett legkésőbb a képviselő személyes válaszadást kérő nyilatkozatát követő harmadik, soron következő azonnali kérdések órájában köteles személyesen válaszolni.²⁶⁶ A kérdés elmondására és a válaszadásra két-két perc áll rendelkezésre. A képviselőnek és a megkérdezettnek egyperces viszontválaszra van joga. Utolsóként a megkérdezettet illeti meg a felszólalás joga.

e) A beszámoló – ahogy erről az állandó bizottságoknál már volt szó – az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat alapján beszámolásra vagy jelentéstételre kötelezett által – e kötelezettség teljesítésére – benyújtott önálló indítvány.

f) A politikai vita kezdeményezésére a Kormány vagy a képviselők legalább egyötöde jogosult. Az írásbeli indítványukra az Országgyűlés – az indítványban megjelölt átfogó politikai témakörben – vitát tart. A politikai vita lényege, hogy a kezdeményező által meghatározott, időszerű, jelentős politikai kérdést a plenáris ülésen – a nyilvánosság előtt – kötetlen módon vitassanak meg, és mind a Kormány, mind a kormánypárti, illetve ellenzéki képviselők kifejhessék véleményüket.²⁶⁷ Ilyen indítványt kizárólag a rendes ülészen lehet benyújtani és tárgyalni.

Minden képviselő ülészenként legfeljebb két politikai vita tartására irányuló indítványt támogathat. A politikai vitát az Országgyűlés az indítvány benyújtásától számított tizenegy napon túl és huszonnyolc napon belül tartja meg. A politikai vita tárgyalásának időkerete négy óránál kevesebb nem lehet. A politikai vita a Kormány negyvenperces nyilatkozatával kezdődik, és a Kormány képviselőjének húszperces viszontválaszával zárul.

²⁶³ Ogytv. 42. § (8) bek.

²⁶⁴ Azon az ülésnapon, amelynek napirendjén vagy tervezett napirendjén az azonnali kérdések órája szerepel, legkésőbb az ülésnap megnyitása előtt egy órával a képviselőcsoport vezetője kérheti, hogy az általa megjelölt képviselők az általa megjelölt sorrendben az azonnali kérdések órájának keretében kérdést tehessenek fel. HHsz. 125. § (1) bek.

²⁶⁵ A válaszadásra kötelezett halaszthatatlan közzefadata ellátása esetén előzetesen tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, és megjelöli a helyette válaszadásra feljogosított személyt. Ogytv. 43. § (2) bek.

²⁶⁶ E határidő alatt a kérdést a képviselőcsoport vezetője csak olyan helyre sorolhatja, ahol annak feltételére lehetőség nyílik, ellenkező esetben a személyes válaszadás kötelezettsége megszűnik. Ogytv. 43. § (3) bek.

²⁶⁷ Soltész (szerk.): i.m. 159. o.

g) Az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítványra vonatkozó határozati javaslat, önálló indítványként, tárgyát tekintve – lévén a parlament általi megbízásra és megbízás megszüntetésére irányul – különbözik az országgyűlési határozattól, de a tárgyalására a határozati javaslatra egyébként irányadó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Ilyen indítványnak minősül a parlament által megválasztandó közjogi tisztségviselőkre, a köztársasági elnök megbízatása megszűnésével és helyettesítésével kapcsolatos, valamint a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványra és a miniszterelnök bizalmi szavazásra vonatkozó határozati javaslat. E határozati javaslatokhoz – törvény eltérő rendelkezése hiányában – módosító javaslatot, valamint bizottsági jelentést nem lehet benyújtani. E javaslatokról az Országgyűlés – főszabály szerint – vita nélkül dönt.

h) Az országos népszavazási kezdeményezés a Nemzeti Választási Bizottság elnökének tájékoztatásával az Országgyűlés tárgysorozatára kerül. A házelnök e határozati javaslat benyújtására egy állandó bizottságot jelöl ki. Az országos népszavazás elrendeléséről szóló határozati javaslat tárgyalására – főszabályként – az országgyűlési határozatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

i) A házszabályi rendelkezések értelmezése során hozott állásfoglalásban való országgyűlési döntés iránti kérelem az állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányulhat.

A házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatban az Országgyűlés ülésén egyedi esetekben felmerült vitás kérdésekben az ülést vezető elnök – szükség esetén a Házbizottságban folytatott egyeztetést követően – dönt, vagy a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.²⁶⁸ E bizottság – ezen túlmenően – az Országgyűlés tisztségviselője, bármely képviselőcsoport, országgyűlési bizottság vagy legalább öt független képviselő kérésére foglal állást. A bizottság – saját döntése alapján – általános érvényű vagy eseti jellegű állásfoglalást hoz. Az általános érvényű állásfoglalást az ülést vezető elnök ismerteti, az eseti jellegű állásfoglalást a bizottság írásban teszi közzé. Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti jellegű állásfoglalás kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport, illetve – ha a kérését legalább öt képviselő támogatja – bármely független képviselő kérheti az Országgyűlés döntését.

Az Országgyűlés a kérelemről annak beérkezését követő harminc napon belül határoz. Az Országgyűlés ellenkező határozatáig a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell.²⁶⁹

4.2. A nem önálló indítványok

Nem önálló indítványnak minősül a) a módosításra irányuló szándékot kifejező, döntést igénylő, szövegszerű, továbbá b) a tárgyalás módjára vonatkozó, illetve c) a tárgyalást, döntéshozatalt érdemben befolyásoló, írásban tett javaslat.²⁷⁰

²⁶⁸ Ogytv. 61. § (1) bek. A (2) bekezdés szerint, ha az országgyűlési bizottság ülésén a házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatban vitás kérdés merül fel, az országgyűlési bizottság elnöke dönt, vagy a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.

²⁶⁹ Az általános érvényű állásfoglalás az újonnan megválasztott Országgyűlés házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottságának megalakulásakor hatályát veszti. A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az így hatályát veszített általános érvényű állásfoglalást változatlan tartalommal elfogadhatja. A változatlan tartalommal elfogadott állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására vonatkozóan az Országgyűlés döntése nem kérhető. Ogytv. 61. § (7) bek.

²⁷⁰ HHsz. 28. §. A nem önálló indítványokat a HHsz. 2. melléklete sorolja fel.

a) Módosító javaslat az Országgyűlés által módosítható indítványok szövegének konkrétan megjelölt részére irányuló – attól való eltérési szándékot kifejező – írásbeli indítvány, amelynek többféle formája lehetséges.

b) A tárgyalás módjára vonatkozó javaslatnak számít a sürgősségi javaslat, a kivételességi javaslat, és a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés. A sürgősségi javaslatot az előterjesztő írásban kezdeményezheti annak érdekében, hogy a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatát az Országgyűlés sürgősen tárgyalja meg, vagyis e javaslat a törvényhozási eljárás gyorsítására szolgál. A kivételességi javaslatot szintén az előterjesztő kezdeményezheti írásban azért, hogy a parlament a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatát kivételes eljárásban tárgyalja, és ezzel a rendkívül rövid döntéshozatal lehetőségét teremti meg. A határozati házszabályi rendelkezésektől való eltéréstől kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés – a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával, vita nélkül – határozhat azzal a céllal, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati házszabályi rendelkezésektől eltérjenek, vagyis ez az intézmény is a törvényalkotás gyorsítását teszi lehetővé.²⁷¹

c) A tárgyalást, döntéshozatalt érdemben befolyásoló, írásban tett javaslatnak számos formája ismert. Ide sorolható pl. a bizottság kijelölése, állásfoglalása, jelentése, a bizottsági beszámoló, ajánlás és tájékoztató, továbbá az egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezés, az egységes javaslat, az előterjesztő nyilatkozata, az előterjesztői tájékoztató, a különböző összegző jelentések stb. Szintén ide tartoznak pl. az előzetes normakontroll kezdeményezésével összefüggő javaslatok, az Alkotmánybíróság visszaküldő levele alaptörvény-ellenesség miatt, a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvény szövege, a köztársasági elnök megfontolásra, illetve alaptörvény-ellenesség miatti visszaküldő levele, Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleménye, a Költségvetési Tanács észrevétele, előzetes hozzájárulása stb.

5. A törvényhozási eljárás

A törvényhozási eljárás parlamenti folyamata öt fő szakaszra tagolható. Ezek a következők: 1. a törvényjavaslat benyújtásától a napirendre kerülésig terjedő szakasz, 2. a törvényjavaslat plenáris ülésen folyó általános vitája, 3. a bizottsági részletes vita szakasza, 4. a törvényalkotási bizottság eljárása, végül 5. a törvényalkotás plenáris befejező szakasza. A befejező szakasz további egységekre tagolható.²⁷²

5.1. A törvényjavaslat benyújtásától a napirendre kerülésig terjedő szakasz

A köztársasági elnök, a Kormány és az országgyűlési bizottság törvényjavaslata a benyújtásával kerül tárgysorozatba, vagyis az Országgyűlés ülésének napirendjére vehető önálló indítvánnyá válik. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat azonban csak akkor

²⁷¹ Nem alkalmazható a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Európai Unióra való hatáskör-átruházást tartalmazó vagy azt módosító törvény elfogadására, a házszabályi rendelkezések elfogadására és módosítására, továbbá a költségvetési törvény elfogadására és módosítására irányuló javaslat elfogadására, ha annak elfogadása az Alaptörvényben foglalt államadósság-szabály megsértését eredményezné. Vö. a HHsz. 65. § (2) és (3) bekezdésével.

²⁷² Vö. a HHsz. általános indokolásával.

kerülhet tárgysorozatba, ha azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság (a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság) támogatja.²⁷³

Ha a bizottság a tárgysorozatba vételt elutasítja, a képviselőcsoport vezetője – amelyhez a képviselő tartozik – kérheti a képviselő által benyújtott törvényjavaslat tárgysorozatba vételét, amelyről az Országgyűlés határoz. Ilyen tárgysorozatba vétel iránti kérelmet minden képviselőcsoport ülészakonként legfeljebb hat alkalommal, kizárólag azon a rendes ülészakon nyújthat be, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elutasította.²⁷⁴

Az előterjesztő írásban kezdeményezheti a törvényjavaslat sürgős tárgyalását (sürgősségi javaslat formájában),²⁷⁵ illetve kivételes eljárásban történő tárgyalását (kivételességi javaslat formájában)²⁷⁶ is.

Az indokolással ellátott sürgősségi javaslatot legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával lehet benyújtani, és ehhez legalább huszonöt képviselő támogató aláírása szükséges. Az előterjesztő a sürgősségi javaslatában javasolhatja többek között, hogy a törvényjavaslat általános vitája az általa megjelölt ülésnapon, de legkorábban a benyújtást követő két nap elteltével megkezdődhessen. Sürgős tárgyalás elrendelésére félévente legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor, mégpedig úgy, hogy az elrendelés és a törvényjavaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie. Az Országgyűlés a sürgős tárgyalás elrendeléséről – az előterjesztő által megjelölt tartalommal – vita nélkül dönt. A sürgősség elrendeléséhez a jelen levő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A képviselő által benyújtott kivételességi javaslatához a képviselők legalább egyötödének támogató aláírása szükséges. A kivételes eljárást legkésőbb annak az ülésnek a megnyitása előtt egy órával lehet indítványozni, amely ülésre az előterjesztő a törvényjavaslat megtárgyalásának és elfogadásának napirendre vételét indítványozza. Nem kérhető a kivételes eljárás az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Európai Unióra történő hatáskör-átruházást tartalmazó nemzetközi szerződésről szóló törvény elfogadására vagy módosítására, a törvények sarkalatosnak minősülő rendelkezései elfogadására vagy módosítására. Szintén nem kérhető a házszabályi rendelkezés elfogadására vagy módosítására, a központi költségvetésről, illetve végrehajtásáról szóló törvény elfogadására, és a központi költségvetésről szóló törvény – a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiányt növelő – módosítására irányuló indítvány tárgyalásánál. Kivételes eljárás elrendelésére félévente legfeljebb négy alkalommal kerülhet sor. A kivételes eljárásban történő tárgyalásról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Az elrendeléshez a képviselők több mint felének szavazata (egyszerű többség) szükséges. Ha az Országgyűlés a kivételességi javaslatot elfogadja, az általános vitára, valamint a bizottsági jelentés és az összegző módosító javaslat vitájára összevontan kerül sor, és a részletes vitát a törvényalkotási bizottság folytatja le. Ha a parlament a kivételességi javaslatot elutasítja, a

²⁷³ A tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság a kijelölést követő harminc napon belül határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. HHsz. 58. § (2) bek. A bizottság a tárgysorozatba vételre vonatkozó döntéséről írásban értesíti a házelnököt. HHsz. 58. § (4) bek.

²⁷⁴ Független képviselő által benyújtott és a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság által elutasított törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a törvényjavaslatot benyújtó független képviselő akkor kérheti, ha kérelmét legalább négy képviselő támogatja. Ilyen kérelmet egy képviselő kizárólag a rendes ülészakon és ülészakonként legfeljebb egy alkalommal támogathat, mégpedig azon az ülészakon, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elutasította. Vö. a HHsz. 32. § (8) bekezdésével.

²⁷⁵ Lásd erről a HHsz. 60. §-át.

²⁷⁶ Lásd erről a HHsz. 61-64. §-át.

törvényjavaslat tárgyalására a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályait kell alkalmazni.

A törvényjavaslat tárgyalására egy vagy két fordulóban (ún. olvasatban) kerülhet sor. Az Országgyűlés saját döntése alapján az elfogadni tervezett, átfogó szabályozást eredményező, nagy társadalmi jelentőségű törvényt két fordulóban – először a tervezett törvény elveit, majd a törvényjavaslat kidolgozott szövegét – vitatja meg. A parlament a tervezett törvény elveit országgyűlési határozatban állapítja meg.²⁷⁷ Az Országgyűlés azonban legtöbbször egyfordulós tárgyalást választ.

Mivel a törvényjavaslat részletes vitáját nem a plenáris ülésen, hanem a bizottságokban folytatják le, ezért a házelnök a törvényjavaslat benyújtását követően a részletes vita lefolytatására az egyik állandó bizottságot jelöli ki, amely kijelölt bizottságnak²⁷⁸ számít. Bármely állandó bizottság vagy – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a nemzetiségeket képviselő bizottság írásban bejelentheti, ha – a törvényjavaslat feladatkörébe tartozó rendelkezéseiről – részletes vitát kíván lefolytatni. Ez(ek) a bizottság(ok) vitához kapcsolódó bizottság(ok)nak minősülnek.

Ilyen bejelentést annak az ülésnek a megnyitásáig lehet tenni, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának megkezdése szerepel. A bejelentésben tételesen meg kell jelölni, hogy a vitához kapcsolódó bizottság a törvényjavaslat mely részeinek részletes vitáját kívánja lefolytatni.

A kijelölt bizottság és a vitához kapcsolódó bizottság együttes elnevezése tárgyaló bizottság. A törvényalkotás első szakaszában a benyújtástól az általános vita megkezdéséig legalább öt napnak el kell telnie, mivel az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elmúlásával kezdhető meg.

Az előterjesztőnek lehetősége van írásban azt indítványozni,²⁷⁹ hogy az Országgyűlés az általános vita lezárása után, ugyanazon az ülésen döntsön a törvényjavaslat elfogadásáról. Ennek azonban az a feltétele, hogy a törvényjavaslathoz – az általános vitájának megkezdéséig – módosító javaslatot ne nyújtsanak be. Erről az indítványról az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz. Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadta, és az indítványban megjelölt törvényjavaslat általános vitájának megkezdéséig nem nyújtanak be módosító javaslatot, az Országgyűlés az általános vita lezárását követően a törvényjavaslat elfogadásáról határoz. Módosító javaslat benyújtása esetén a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályait kell alkalmazni.

5.2. A törvényjavaslat plenáris ülésen folyó általános vitája

A törvényjavaslat tárgyalása az általános vitával nyílik meg, amely a plenáris ülésen folyik. Az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll, vagyis általános politikai-jogi értékelését öleli fel. A vitában elsőként a törvényjavaslat előterjesztője – a Kormány esetén az általa kijelölt miniszter – kap szót, aki harmincperces időtartamban mondhatja el nyitóbeszédét (expozé). Ezután – ha az előterjesztő nem a Kormány volt – a Kormány képviselője ugyanilyen

²⁷⁷ Ennek elfogadásához a tervezett törvény elfogadásához szükséges többség kell. HHsz. 59. § (2) bek.

²⁷⁸ Állandó bizottság által benyújtott törvényjavaslat esetén az azt előterjesztő bizottság is kijelölhető. HHsz. 32. § (1) bek. A törvényjavaslat tárgysorozatba vétele esetén a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság – külön kijelölés nélkül – kijelölt bizottságnak minősül. HHsz. 58. § (4) bek.

²⁷⁹ Erre legkésőbb annak az ülésnek a megnyitása előtt egy órával van lehetőség, amely ülés tervezett napirendjén szerepel az általa benyújtott törvényjavaslat általános vitájának a lezárása. HHsz. 67. § (1) bek.

időtartamban szólalhat fel. Ezt követően a képviselőcsoportok tagjai, illetve a független képviselők az előzetes bejelentésnek megfelelően²⁸⁰ szólalhatnak fel. A felszólalások – az első körben – a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok váltakozó rendjében – ezen belül a képviselőcsoportok létszámának csökkenő sorrendje szerint – hangzanak el (vezérszónoki felszólalás).²⁸¹ Közvetlenül a vezérszónoki felszólalások után lehetőség van a nemzetiségi képviselő, valamint szószóló, illetve a független képviselő felszólalására, mégpedig úgy, hogy a vezérszónoki felszólalások után az elsőként szólásra jelentkező független képviselő kap szót.

Ha azonban az Országgyűlés a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontot tárgyal, akkor az elsőként szólásra jelentkező független képviselőt megelőzően a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért nemzetiségi képviselő kap szót. Ha nemzetiségi képviselő nem szólalt fel, akkor a független képviselő után – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért szószóló kap szót. E felszólalások után a hozzászólások további sorrendjét az ülést vezető elnök úgy határozza meg, hogy lehetőség szerint egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoportoz tartozó képviselő kapjon szót, mindig más képviselőcsoportból. Ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy szólásra jelentkező képviselőnek lehetősége volt a felszólalásra, a bejelentkezési sorrendben következő szólásra jelentkező független képviselő kap szót.

A nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében, ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy szólásra jelentkező képviselőnek lehetősége volt a felszólalásra, a bejelentkezési sorrendben következő szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő, majd a következő szólásra jelentkező független képviselő, őt követően a következő szólásra jelentkező szószóló kap szót.

E sorrendet addig kell folytatni, amíg minden szólásra jelentkező képviselő és szószóló meg nem kapta a szót.²⁸² A felszólalási jog nem ruházható át. A vita során a köztársasági elnök és a miniszterelnök bármikor, időtartamra vonatkozó megkötés nélkül felszólalhat.²⁸³

A vita közben, korábbi felszólalással kapcsolatos észrevétel megtétele céljából első alkalommal az elsőként szólalókat követően képviselőcsoportonként egy képviselő, az elsőként szólásra jelentkező független képviselő, majd a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő vagy szószóló

²⁸⁰ A törvényjavaslat általános vitájához hozzászólásra legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat általános vitája szerepel, írásban a képviselőcsoport vezetője - a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében a nemzetiségi képviselő és a szószóló a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke – útján, független képviselők esetében közvetlenül, továbbá a vita során közvetlenül, gombnyomással kell jelentkezni a soros jegyzőnél. HHsz. 35. § (1) bek. A tanácskozási joggal rendelkező személyek a napirendben meghatározott módon és időtartamban szólalnak fel, egyébként írásban a házelnöknél vagy közvetlenül az ülést vezető elnöknél jelentkezhetnek felszólalásra. HHsz. 35. § (3) bek.

²⁸¹ Két vagy több képviselőcsoport együttesen is állíthat vezérszónokot, azonban az ilyen vezérszónoki felszólalás ideje sem haladhatja meg az egy képviselőcsoport számára meghatározott időtartamot. A vezérszónoki időtartamban egy képviselőcsoport több, egymást követő szónokot is állíthat. HHsz. 36. § (3) bek.

²⁸² Európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pont esetében az európai parlamenti képviselő a HHsz. 35. § (2) bekezdésének megfelelő jelentkezési sorrendben a képviselőcsoport besorolásának, illetve a független képviselők sorrendjének figyelembevételével szólalhat fel. HHsz. 36. § (9) bek.

²⁸³ A további tanácskozási joggal rendelkező személyek bármikor, a napirendben meghatározott időtartamban, ennek hiányában a képviselői felszólalásra megállapított időtartamban szólalhatnak fel azzal, hogy ha a vitában előterjesztői minőségben vesznek részt, esetükben is az előterjesztő felszólalásának időtartamát meghatározó szabályokat kell alkalmazni. HHsz. 36. § (11) bek.

kétperces hozzászólásra kérhet szót. A felszólalást az ülést vezető elnök engedélyezi. Ha az ülést vezető elnök nem adja meg a szót, a képviselő vagy a szószóló kérésére e tárgyban az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.

A felszólalások Házbizottság által meghatározott időtartama nem lehet kevesebb az általános vitában tizenöt percnél, illetve az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, valamint több döntési javaslat együttes tárgyalásakor történő vezérszónoki felszólalás esetén harminc percnél. A napirendi pont előterjesztője, valamint a Kormány képviselője tizenöt perces időtartamban a vitában bármikor felszólalhat.

Az Országgyűlés azonban a Házbizottság javaslatára – vita nélkül – bármely törvényjavaslat általános vitájának időkeretben történő tárgyalásáról is határozhat. A tárgyalási időkeret tehát azt jelenti, hogy a parlament eldönti, mennyi időt fordít az indítvány megtárgyalására. Az időkeretek meghatározása az obstrukció megakadályozását szolgálja.²⁸⁴

A soros jegyző méri, és képviselőcsoportonként összesíti a képviselők által igénybe vett beszédidőt, továbbá jelzi az elnöknek, ha a képviselőcsoport vagy a képviselő (szószóló) a beszéddidejét kitöltötte.

Az általános vita lezárásának két esete különböztethető meg: az egyik, ha az indítványhoz nincs több felszólaló, és a vita várható lezárását a napirend tartalmazza, akkor az ülést vezető elnök a vitát lezárja. Közvetlenül az általános vita lezárását követően az előterjesztő – harmincperces időtartamban – zárszót mondhat, amelynek során válaszolhat a vitában elhangzottakra. A vita lezárásának másik esete a klotúr (berekasztás)²⁸⁵ intézménye: ha az indítványhoz valamennyi képviselőcsoportnak, az elsőként szólásra jelentkező független képviselőnek, valamint – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért nemzetiségi képviselőnek vagy szószólónak lehetősége volt álláspontja kifejtésére, az indítvány előterjesztője vagy legalább öt képviselő írásban javasolhatja a vita lezárását.²⁸⁶ Ezáltal megakadályozható, hogy a parlament tevékenységét a korlátlan számú felszólalásokkal ellehetetlenítsék, és öncélú vitát folytassanak.²⁸⁷

Ha az Országgyűlés a vitát lezárta, ennek ellenére korlátozott módon még van lehetőség felszólalásra: képviselőcsoportonként egy képviselő, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő, az elsőként szólásra jelentkező független képviselő, majd a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – ha nemzetiségi képviselő nem szólalt fel – az elsőként szólásra jelentkező szószóló legfeljebb öt-ötperces időtartamban még felszólalhat. E felszólalásokat követően az előterjesztő tizenöt perces időtartamban zárszót mondhat, amelynek során válaszolhat a vitában elhangzottakra.

²⁸⁴ Az obstrukció a parlamenti nyelvben nem jogi, hanem politikai fogalom, és általában a parlamenti ellenzék olyan magatartás-stratégiáját jelöli, amelyik arra irányul, hogy a parlament funkcióképességét a formailag jogszerű – ezért nem kifogásolható – eszközök visszaélésszerű igénybevételével csorbítsa, és a parlamenti döntés megszületését megakadályozza. A HHsz. 37. § (2)-(6) bekezdései részletesen szabályozzák, hogy az időkeret felosztását hogyan kell meghatározni.

²⁸⁵ A klotúr (cloture) tágabb fogalma magában foglalja a beszéddidő-korlátozásokat – pl. a szómegvonást – is, míg szűkebb értelemben a vita lezárását jelenti. A klotúr az obstrukció hatékony technikai ellenszerének is bizonyult. Lásd erről Sente Zoltán: A plenáris ülés helye és szerepe a magyar Országgyűlésben 1848-tól 1990-ig. In: A plenáris ülés. Parlamenti dolgozatok VI. (Szerk. Soltész István) Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 1997. 271. o. és Mezei Barna: Az obstrukció a magyar jogtörténetben. In: uo. 318. o.

²⁸⁶ Időkeretes tárgyalási rendben a klotúr nem alkalmazható. HHsz. 39. § (4) bek.

²⁸⁷ Az Országgyűlés e kérdésben vita nélkül határoz. HHsz. 39. § (1) bek.

A törvényjavaslatához lehetőség van módosító javaslat benyújtására, amelyet indokolni kell. Módosító javaslatot bármely országgyűlési képviselő, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság nyújthat be, az előterjesztő saját indítványához erre – főszabály szerint – nem jogosult.²⁸⁸

A törvényjavaslatához képviselő módosító javaslatot azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújthat be, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel.²⁸⁹ A képviselőnek a módosító javaslatában meg kell jelölnie azt a tárgyaló bizottságot, amelyiknél a módosító javaslatának megvitatását kéri. A módosító javaslat megvitatása csak egy – állandó – bizottságnál kérhető. A képviselő módosító javaslatában csak a kijelölt bizottságot vagy olyan vitához kapcsolódó bizottságot jelölhet meg, amely a módosító javaslattal érintett rendelkezés vonatkozásában bejelentette, hogy részletes vitát kíván lefolytatni. Ha a módosító javaslat több rendelkezést is érint, csak a kijelölt bizottság vagy olyan vitához kapcsolódó bizottság nevezhető meg, amely a törvényjavaslat módosító javaslattal érintett valamennyi rendelkezése vonatkozásában részletes vitát tart. A képviselő bármelyik tárgyaló bizottságot megjelölheti, ha módosító javaslata a törvényjavaslatot új szakasszal vagy annál magasabb szintű szerkezeti egységgel egészíti ki. A kijelölt bizottság folytatja le a módosító javaslat vitáját, ha a képviselő azt a kijelölt bizottságnál kérte, nem jelölt meg tárgyaló bizottságot, több tárgyaló bizottságot jelölt meg, nem tárgyaló bizottságot jelölt meg, vagy a feltételeknek meg nem felelő módon jelölte meg a vitához kapcsolódó bizottságot.²⁹⁰

Az olyan módosító javaslat, amely a törvényjavaslat egészének elhagyására irányul, nem tárgyalható és nem bocsátható szavazásra. A törvényjavaslat egészének elhagyását jelenti a módosító javaslat akkor is, ha a törvényjavaslatból csak a címet, a preambulomot, illetve a hatályba léptető rendelkezéseket tartja meg. A módosító javaslatnak vannak korlátai: a módosítás nem terjedhet ki a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire, mert az ilyen módosítási igény túlterjeszkedő módosító javaslatnak minősül.²⁹¹

Ha a törvényjavaslat az Alaptörvény vagy törvény módosítására irányul, a módosító javaslat szintén nem terjedhet ki az Alaptörvény, illetve törvény módosítással nem érintett részre, kivéve, ha az valamely szabályszerű módosító javaslat tartalmával való összefüggése vagy a jogszabályalkotás követelményei érvényesítése miatt nyilvánvalóan szükséges.

5.3. A bizottsági részletes vita szakasza

A törvényjavaslat részletes vitáját a tárgyaló bizottság – vagyis a kijelölt bizottság és a vitához kapcsolódó bizottság(ok) – folytatja le. A tárgyaló bizottságok ebben a szakaszban alakítják ki álláspontjukat a törvényjavaslat egészéről és a benyújtott módosító javaslatokról

²⁸⁸ A kivételeket a HHsz. 40. § (1) bekezdése tartalmazza.

²⁸⁹ HHsz. 41. § (1) bek.

²⁹⁰ A kijelölt bizottság bármely további módosító javaslatról vitát folytathat. A nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében a nemzetiségeket képviselő bizottság bármely módosító javaslatról vitát folytathat. HHsz. 41. § (5) és (6) bek.

²⁹¹ Túlterjeszkedő módosító javaslat is elfogadható azonban, ha arra más módosító javaslattal való összefüggés vagy a törvényjavaslatnak a jogszabály-alkotási követelményeknek való meg nem felelés (Alaptörvénnyel, törvénnyel való összhang, jogrendszerbe illeszkedés, belső koherencia, jogszabály-szerkesztési és nyelvhelyességi követelmények) miatt nyilvánvalóan szükség van. A túlterjeszkedő módosító javaslatra a HHsz. 70-72. §-ai külön előírásokat tartalmaznak.

is.²⁹² A kijelölt bizottság a részletes vita során megvizsgálja, hogy a törvényjavaslat eleget tesz-e a jogszabályalkotás követelményeinek: megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszer egységébe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek. A vitához kapcsolódó bizottság az e szempontok szerinti vizsgálatot a törvényjavaslatnak az általa tett bejelentésben tételesen megjelölt részeire folytatja le. A részletes vita – ezen túlmenően – a benyújtott módosító javaslatok megvitatásából és a tárgyaló bizottság további módosításra irányuló szándékának megfogalmazásából áll. A részletes vita kiterjed annak vizsgálatára is, hogy a módosító javaslatok nem sértik-e a módosításra előírt korlátokat.

A részletes vita során a módosító javaslatot benyújtó képviselő ismertetheti álláspontját, de a tárgyaló bizottság a módosító javaslatot annak benyújtója távollétében is megvitathatja. A tárgyaló bizottság a benyújtott módosító javaslatokat értékeli, és azokról állást foglal:²⁹³ dönt arról, hogy mely módosító javaslatot támogatja, továbbá fenntarthatja a nem támogatott módosító javaslatot az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, valamint további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg.²⁹⁴ E módosításokat a tárgyaló bizottság egyetlen indítványba foglalva nyújtja be, amely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatnak minősül, és tartalmazza a támogatott képviselői módosító javaslatokat, illetve a bizottságok saját módosító javaslatait. Több tárgyaló bizottság esetén mindegyik külön-külön nyújtja be a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát. A részletes vita a tárgyaló bizottságnak a részletes vitát lezáró döntésével ér véget: erre akkor kerülhet sor, ha a bizottság valamennyi módosító javaslatról állást foglalt. A részletes vita lezárását követően a tárgyaló bizottság részletes vitáról szóló bizottsági jelentést nyújt be, amelyben tájékoztatást ad a részletes vita lezárásának tényéről, továbbá a megállapításairól, valamint az állásfoglalásáról.²⁹⁵ Ha a tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot fogadott el, azt a részletes vitáról szóló bizottsági jelentéssel egyidejűleg benyújtja. Ezt követően a tárgyaló bizottság – főszabály szerint – további részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot nem nyújthat be.²⁹⁶

A részletesvita-szakasz akkor zárul le, amikor a tárgyaló bizottságok közül valamennyi állandó bizottság benyújtotta a részletes vitáról szóló bizottsági jelentését.²⁹⁷ Az előterjesztő az általa benyújtott törvényjavaslatot a részletesvita-szakasz lezárulásáig azonban visszavonhatja, ezt követően a visszavonáshoz az Országgyűlés hozzájárulása szükséges.²⁹⁸

²⁹² A részletesvita-szakasz a törvényjavaslat általános vitájának lezárását követő héten nyílik meg. Az ülés első ülésnapján az ülésnap megnyitása előtt a tárgyaló bizottság a részletes vitát nem tűzheti napirendjére. HHsz. 43. § (2) bek.

²⁹³ A módosító javaslatok értékelése és az azokról történő állásfoglalás a törvényjavaslat rendelkezéseinek sorrendjében, módosító javaslatonként történik. A tárgyaló bizottság bármely tagjának kérelmére elrendelheti több módosító javaslat tárgyalásának összekapcsolását. Amennyiben a tárgyaló bizottság több módosító javaslat tárgyalását összekapcsolta, úgy a szavazást is ennek megfelelően lehet megtartani. HHsz. 45. § (2) bek.

²⁹⁴ A nemzetiségeket képviselő bizottság túlterjeszkedő módosító javaslatra irányuló szándékot nem fogalmazhat meg, ilyen módosító javaslat benyújtását más tárgyaló bizottságnál vagy a törvényalkotási bizottságnál kezdeményezheti. HHsz. 45. § (4) bek.

²⁹⁵ A tárgyaló bizottság mulasztását – ha kellő időn belül nem nyújtja be a részletes vitáról szóló bizottsági jelentést – HHsz. 68. §-a szabályozza.

²⁹⁶ A kivételeket lásd a HHsz. 45. § (7) bekezdésében.

²⁹⁷ A nemzetiségeket képviselő bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát a törvényalkotási bizottság csak akkor tárgyalja, ha a részletesvita-szakasz lezárultáig a nemzetiségeket képviselő bizottság benyújtotta azt. HHsz. 45. § (9) bek.

²⁹⁸ A képviselő a módosító javaslatát a tárgyaló bizottság részletes vitáról szóló bizottsági jelentése benyújtásáig, a tárgyaló bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát a törvényalkotási bizottságnak a

Ha erre nem került sor, a törvényjavaslat tárgyalása a törvényalkotási bizottság eljárásával folytatódik.

5.4. A törvényalkotási bizottság eljárása

A törvényalkotási bizottság az előterjesztő tájékoztatásának benyújtása után összegzi és értékeli a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat és azokról állást foglal.

Az előterjesztő legkésőbb a részletesvita-szakasz lezárultát követő hét harmadik napján írásban tájékoztatást ad arról, hogy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt mely módosításokkal ért egyet, vagy arról, hogy a tájékoztatást a törvényalkotási bizottság ülésén fogja szóban előterjeszteni, vagy pedig nem tesz ilyen nyilatkozatot.²⁹⁹

Előfordulhat, hogy a törvényalkotási bizottság az eljárása során azt állapítja meg, hogy valamely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatban vagy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok között – egy bizottságnál a módosításon belül, illetve több bizottság között – olyan ellentmondás van, amely a saját eljárásában nem tisztázható. Ilyenkor a vitás kérdés megjelölésével felkéri az érintett tárgyaló bizottságot vagy tárgyaló bizottságokat, hogy az ellentmondás feloldása érdekében ismételten folytassanak részletes vitát és nyújtsanak be megismételt részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot. A megismételt részletes vita és az azt lezáró bizottsági módosító javaslat a törvényalkotási bizottság által megjelölt ellentmondásra vagy az azzal szorosan összefüggő kérdésekre terjedhet ki.³⁰⁰

A törvényalkotási bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat beérkezése esetén további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg. Ilyen javaslat hiányában viszont a törvényjavaslatot nem tárgyalja, ahhoz módosító javaslatot nem nyújthat be, kivéve, ha az előterjesztő vagy – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány kezdeményezi a törvényalkotási bizottság eljárását.³⁰¹ A törvényalkotási bizottság az általa támogatott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa megfogalmazott módosítást egyetlen indítványba foglalja, amely az ún. összegző módosító javaslat.³⁰²

A törvényjavaslat előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy távollétében a törvényjavaslatot a törvényalkotási bizottság nem tárgyalja. A Kormány képviselője akkor is részt vesz a bizottság ülésén, ha nem a Kormány az előterjesztő, de a törvényjavaslat a feladatkörét érinti. A bizottság ülésén a törvényjavaslat előterjesztőjének és a Kormány képviselőjének tanácskozási joga van. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot

részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot tárgyaló ülése megnyitásáig visszavonhatja. HHsz. 66. § (2) bek.

²⁹⁹ A módosító javaslatok értékelésére és az állásfoglalás kialakítására legkorábban a részletesvita-szakasz lezárulta utáni héten kerülhet sor, ha az előterjesztő tett nyilatkozatot. Ha nem tett, ezt az időbeli korlátozást nem kell alkalmazni. Vö. a HHsz. 46. § (2) bekezdésével.

³⁰⁰ A megismételt részletes vita a tárgyaló bizottságnak a megismételt részletes vitát lezáró döntésével ér véget. Ezt követően a tárgyaló bizottság jelentést nyújt be, amelyben tájékoztatást ad a megismételt részletes vita lezárásának tényéről, valamint a törvényalkotási bizottság által tett észrevételekkel kapcsolatos álláspontjáról. A jelentéssel egyidejűleg benyújtja a megismételt részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát. Ezt követően a törvényalkotási bizottság folytatja az eljárását. Vö. a HHsz. 69. §-ával.

³⁰¹ A törvényalkotási bizottság eljárását legkésőbb azon ülés megnyitása előtt egy órával lehet kezdeményezni, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel. HHsz. 46. § (4) bek.

³⁰² Ha a törvényjavaslat a jogszabály-alkotási követelményeknek nem felel meg, a törvényalkotási bizottság az összegző módosító javaslatba foglalja a követelmények teljesüléséhez szükséges módosítást is. Vö. a HHsz. 46. § (5) bekezdésével.

benyújtó tárgyaló bizottság által kijelölt előadó a törvényalkotási bizottság ülésén szintén tanácskozási joggal vehet részt.

A törvényalkotási bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok tárgyalásának befejezéséről, valamint az állásfoglalásáról összegző jelentést nyújt be, és ha összegző módosító javaslatot is elfogadott, azt az összegző jelentéssel egyidejűleg nyújtja be az Országgyűlésnek, mert a plénum majd kizárólag erről az összegző módosító javaslatról határoz. Ezt követően a törvényalkotási bizottság – főszabály szerint – további összegző módosító javaslatot nem nyújthat be.³⁰³

Az előterjesztő az összegző módosító javaslat benyújtását követően haladéktalanul megküldi a törvényalkotási bizottság elnökének a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett – ellenjegyzésével ellátott – szövegét, amelynek elnevezése egységes javaslattervezet. Ha a törvényalkotási bizottság elnöke úgy ítéli meg, hogy az egységes javaslattervezet megfelelően tartalmazza a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét, akkor azt egységes javaslatként benyújtja az Országgyűlésnek. Ha viszont az elnök úgy ítéli meg, hogy az egységes javaslattervezet nem megfelelően tartalmazza az egybeszerkesztett szöveget, akkor egységes javaslatként a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat törvényalkotási bizottság által egybeszerkesztett szövegét nyújtja be.³⁰⁴ Ezután a törvényalkotási eljárás plenáris befejező szakasza következik, amely három részre tagolódik: a) a bizottsági jelentések és a törvényalkotási bizottság módosító javaslatának plenáris vitája, továbbá b) döntés a törvényalkotási bizottság módosító javaslatairól, valamint c) a zárószavazás.

5.5. A törvényalkotás plenáris befejező szakasza

a) A bizottsági jelentések és a törvényalkotási bizottság módosító javaslatának plenáris vitája. Az Országgyűlés a plenáris ülésén vitatja meg az összes bizottsági jelentést: a részletes vitáról szóló bizottsági jelentéseket és az összegző jelentéseket, továbbá az összegző módosító javaslatokat, vagyis a plénum előtt először a bizottságok ismertetik a részletesvita-szakaszban tett megállapításaikat, illetve a törvényalkotási bizottság javaslatáról kialakított álláspontjukat. Amennyiben a törvényalkotási bizottság összegző jelentést nyújt be, a vitában elsőként a törvényalkotási bizottság által kijelölt előadó, majd – ha a törvényalkotási bizottságban van kisebbségi vélemény – a kisebbségi vélemény előadója szólal fel. E felszólalásokra összesen tizenöt perc áll rendelkezésre oly módon, hogy amennyiben van kisebbségi vélemény, hét percet annak kifejtésére kell biztosítani. Ezt követően a törvényjavaslat előterjesztője, majd – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány képviselője is felszólalhat. Erre akkor is sor kerülhet, ha a törvényalkotási bizottság részéről nem volt felszólalás. Ezután a kijelölt bizottság által megbízott előadó foglalja össze a bizottság állásfoglalását, majd – ha van kisebbségi vélemény – a kisebbségi vélemény előadója szólal fel. A kijelölt bizottság után a vitához kapcsolódó bizottság(ok) által megbízott előadó ismerteti a vitához kapcsolódó bizottság állásfoglalását, majd – ha van kisebbségi vélemény – a kisebbségi vélemény előadója szólal fel. E felszólalásokra tárgyaló bizottságonként összesen hat perc áll rendelkezésre oly módon, hogy amennyiben van kisebbségi vélemény, három percet annak

³⁰³ A kivételeket lásd a HHsz. 46. § (8) bekezdésében. Ha a törvényalkotási bizottság eljárása során annak szükségességét észleli, bármely bizottságot törvényjavaslat benyújtására kérhet fel. HHsz. 46. § (9) bek.

³⁰⁴ A törvényalkotási bizottság elnöke az egységes javaslatot legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával nyújtja be, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslathoz benyújtott bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája szerepel. HHsz. 46. § (12) bek.

kifejtésére kell biztosítani. A bizottsági felszólalásokat követően – a vita második szakaszában – a képviselőcsoportok tagjai, a független képviselők, az európai parlamenti képviselők, valamint a szószólók – meghatározott sorrendben és időkeretben – szólalhatnak fel.³⁰⁵ Ebben a vitaszakaszban van lehetőség arra, hogy a törvényalkotási bizottság összegző módosító javaslatának elfogadása vagy elvetése mellett érveljenek.

Az előterjesztő – közvetlenül a vita lezárását követően – zárszót mondhat, amelynek során válaszolhat a vitában elhangzottakra.³⁰⁶

b) Döntés a törvényalkotási bizottság módosító javaslatairól. Az Országgyűlés a plenáris ülésen a törvényalkotási bizottságnak – a tárgyaló bizottságok által támogatott módosító javaslatok alapján megfogalmazott – összegző módosító javaslatáról – főszabály szerint – egyetlen szavazással dönt. Ez alól kivételt jelent, ha bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásban kéri,³⁰⁷ hogy az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontjáról külön szavazzon.³⁰⁸ Ha a kérés alapján megtartott szavazás során az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el, az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány javasolhatja a zárószavazás elhalasztását. A zárószavazás elhalasztása esetén a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat elfogadott pontjainak egybeszerkesztett szövegét – az ún. átdolgozott egységes javaslatot – legkésőbb a zárószavazás elhalasztását követő harmadik napon kell benyújtani.

Bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásban azt is kérheti az Országgyűléstől, hogy az összegző módosító javaslatban nem szereplő valamely módosító javaslatot tartson fenn.³⁰⁹ Az Országgyűlés először e kérésekről határoz, és ha valamely módosító javaslatot fenntart, az összegző módosító javaslat külön szavazásra kért pontjairól és az összegző módosító javaslatról nem lehet szavazni. Ebben az esetben a törvényalkotási bizottság a határozathozatalt követő három napon belül benyújtja az összegző módosító javaslat és a fenntartott módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét, amely második összegző módosító javaslatnak minősül. A törvényalkotási bizottság a fenntartott módosító javaslat szövegét csak akkor változtathatja meg, illetve a második összegző módosító javaslatban további módosításra irányuló szándékot csak akkor fogalmazhat meg, ha az a

³⁰⁵ Ennek rendjét és időkeretét a HHsz. 47. § (6) és (7) bekezdése tartalmazza. E felszólalások közben kétperces hozzászólásokra nincs lehetőség. A tanácskozási joggal rendelkező személyek felszólalását a HHsz. 47. § (7) bekezdése határozza meg. A HHsz. lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés a Házbizottság javaslatára hosszabb időkeretet is megállapíthasson. Az Országgyűlés a Házbizottság javaslatáról vita nélkül, a napirendi javaslat elfogadásával egyidejűleg kézfelemeléssel dönt. HHsz. 47. § (8) bek.

³⁰⁶ Az előterjesztőnek a vitában való felszólalására és a zárszó elmondására együttesen, illetve a Kormány képviselőjének felszólalására tíz-tíz perc áll rendelkezésre. Vö. a HHsz. 47. § (10) bek. A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája során a klotúr intézményét nem lehet alkalmazni.

³⁰⁷ Ezt legkésőbb azt az ülést megelőző hét utolsó munkanapján lehet kérni, amely ülés tervezett napirendjén az összegző módosító javaslatról történő határozathozatal szerepel. Vö. a HHsz. 48. § (1) bekezdésével. Ilyen kérések száma kérelmezőnként összesen legfeljebb három lehet. HHsz. 48. § (5) bek.

³⁰⁸ A másik kivételt az jelenti, ha a szavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a módosító javaslat fenntartásáról, az összegző módosító javaslat külön szavazásra kért pontjairól, illetve az összegző módosító javaslatról a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 48. § (8) bek. A döntést közvetlenül megelőzően – ha az összegző módosító javaslat vitája során zárszóra nem került sor – az előterjesztő, majd – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány képviselője öt-ötperces időtartamban nyilatkozhat arról, hogy egyetért-e az összegző módosító javaslattal.

³⁰⁹ Nem lehet kérni az olyan túlterjeszkedő módosító javaslat fenntartását, amelyről az Országgyűlés nem határozott, vagy azt állapította meg, hogy a túlterjeszkedő módosító javaslat nem felel meg a HHsz. 70. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek egyikének sem. Ilyen kérések száma kérelmezőnként összesen legfeljebb három lehet. HHsz. 48. § (4) és (5) bek.

fenntartott módosító javaslat céljára és tartalmára tekintettel a jogszabály-alkotási követelmények teljesülése érdekében szükséges. A törvényalkotási bizottság a fenntartott módosító javaslat tárgyalásának befejezéséről a második összegző módosító javaslat benyújtásával egyidejűleg második összegző jelentést nyújt be. A törvényjavaslat és a második összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét – mint második egységes javaslatot – kell benyújtani. A módosítással érintett rendelkezésekről történő szavazás során a törvényjavaslat eredeti szövegéről nem kell szavazni. A második összegző módosító javaslatnak a fenntartott módosító javaslattal összefüggő pontjairól az Országgyűlés vitát folytat azzal, hogy a tárgyaló bizottság nem állít előadót. A második összegző módosító javaslatról – főszabály szerint – az Országgyűlés egyetlen szavazással dönt.³¹⁰ Ha bármely képviselőcsoport vezetőjének vagy az előterjesztőnek volt kérése arra, hogy az Országgyűlés a második összegző módosító javaslat legfeljebb három pontjáról külön szavazzon, szavazás során az Országgyűlés a második összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el, az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány javasolhatja a zárószavazás elhalasztását. A zárószavazás elhalasztása esetén a törvényjavaslat és a második összegző módosító javaslat elfogadott pontjainak egybeszerkesztett szövegét – mint átdolgozott második egységes javaslatot – legkésőbb a zárószavazás elhalasztását követő harmadik napon kell benyújtani.

c) A zárószavazás. Az összegző módosító javaslat elfogadása esetén az Országgyűlés az egységes javaslat egészéről zárószavazást tart.³¹¹ Az Országgyűlés azonban meghatározott esetekben a törvényjavaslat benyújtott szövegéről tart zárószavazást. Eerre akkor kerülhet sor, ha a részletesvita-szakaszban nem érkezett a törvényjavaslathoz részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat, továbbá ha a törvényalkotási bizottság a törvényjavaslat tárgyalását összegző módosító javaslat benyújtása nélkül fejezte be, vagy ha az Országgyűlés az összegző módosító javaslatot vagy a második összegző módosító javaslatot nem fogadta el. Az Országgyűlés a második egységes javaslatról tart zárószavazást, ha az Országgyűlés a második összegző módosító javaslatot elfogadta. A törvényjavaslatnak az összegző módosító javaslat elfogadott pontjaival módosított szövegéről viszont akkor tart zárószavazást, ha az Országgyűlés bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásbeli kérésére az összegző módosító javaslat valamely pontjáról külön szavazott, és ennek alapján megtartott szavazás során az összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el. A törvényjavaslatnak a második összegző módosító javaslat elfogadott pontjaival módosított szövegéről pedig akkor tart az Országgyűlés zárószavazást, ha az Országgyűlés a kérés alapján megtartott szavazás során a második összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el.

A zárószavazás megkezdése előtt az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány javasolhatja a zárószavazás elhalasztását,³¹² amennyiben zárószavazást

³¹⁰ A kivételt egyfelől az jelenti, ha legkésőbb azt az ülést megelőző hét utolsó munkanapján, amely ülés tervezett napirendjén a második összegző módosító javaslatról történő határozathozatal szerepel, bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásban kérheti, hogy az Országgyűlés a második összegző módosító javaslat legfeljebb három pontjáról külön szavazzon. HHsz. 49. § (2) bek. Másfelől ha a szavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 49. § (5) bek.

³¹¹ Ha a zárószavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 50. § (3) bek.

³¹² A zárószavazás elhalasztásának részletes szabályait a HHsz. 51. §-a szabályozza.

előkészítő módosító javaslatot kíván benyújtani.³¹³ Ha az Országgyűlés döntött a zárószavazás elhalasztásáról, az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány zárószavazást előkészítő módosító javaslatot nyújthat be,³¹⁴ ha az egységes javaslat nem felel meg a jogszabály-alkotási követelményeknek, vagyis csak szűk körben, koherencia-zavar feloldása, valamint kodifikációs vagy nyelvhelyességi hiba javítása érdekében van lehetőség zárószavazást előkészítő módosító javaslatra. A zárószavazást előkészítő módosító javaslatot a törvényalkotási bizottság tárgyalja meg, arról állást foglal, valamint további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg. Ezután az általa támogatott zárószavazást előkészítő módosító javaslatokat, valamint a saját módosító javaslatait egyetlen indítványba foglalja (zárószavazás előtti módosító javaslat), és a zárószavazást előkészítő módosító javaslat tárgyalásának befejezéséről, valamint állásfoglalásáról zárószavazás előtti jelentést nyújt be. Ezt követően a törvényalkotási bizottság további zárószavazás előtti módosító javaslatot nem nyújthat be. Az Országgyűlés – zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása esetén – a zárószavazás előtti jelentést és a zárószavazás előtti módosító javaslatot meghatározott időkeretben vitatja meg.³¹⁵ A zárószavazás előtti módosító javaslatról az Országgyűlés egyetlen szavazással dönt.³¹⁶ Ha az Országgyűlés a zárószavazás előtti módosító javaslatot elfogadta, akkor a javaslat egészéről tart zárószavazást.³¹⁷

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt³¹⁸ a házelnök öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek.³¹⁹ Az államfőnek a megküldött törvényt öt napon belül alá kell írnia,

³¹³ A zárószavazás elhalasztására egy döntési javaslatnál legfeljebb egy alkalommal kerülhet sor. A zárószavazás elhalasztásáról az Országgyűlés vita nélkül határoz. A határozathozatal előtt a javaslattevő legfeljebb ötperces időtartamban ismertetheti a kezdeményezés indokait. HHsz. 51. § (2) és (6) bek.

³¹⁴ Ez a módosító javaslat – a törvényhozási eljárás sajátosságának megfelelően – az egységes javaslatához, a második egységes javaslatához, az átdolgozott egységes javaslatához, az átdolgozott második egységes javaslatához, vagy – elfogadott összegző, illetve második összegző módosító javaslat hiányában – a törvényjavaslatához nyújtható be. Vö. a HHsz. 52. §-ával.

³¹⁵ A vitára vonatkozó szabályokat a HHsz. 54. §-a tartalmazza.

³¹⁶ Szavazás előtt az előterjesztő, majd – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány képviselője ötperces időtartamban nyilatkozhat, hogy egyetért-e a zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadásával. Ha a szavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazás előtti módosító javaslatról a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. A módosítással érintett rendelkezésekről történő szavazás során az egységes javaslat, a második egységes javaslat, az átdolgozott egységes javaslat vagy az átdolgozott második egységes javaslat – elfogadott összegző módosító javaslat, illetve második összegző módosító javaslat hiányában a törvényjavaslat – eredeti szövegéről nem kell szavazni. HHsz. 55. § (1)-(3) bek.

³¹⁷ A javaslat – az eljárás sajátosságának megfelelően – lehet a módosított törvényjavaslat, a módosított egységes javaslat, a módosított második egységes javaslat, a módosított átdolgozott egységes javaslat vagy a módosított átdolgozott második egységes javaslat. Vö. a HHsz. 56. § (1) bekezdésével. Ha az Országgyűlés nem szavazza meg a benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatot, illetve ha a törvényalkotási bizottság ilyet nem nyújt be, akkor az Országgyűlés a törvényjavaslat benyújtott szövege, az egységes javaslat, a második egységes javaslat, az átdolgozott egységes javaslat vagy az átdolgozott második egységes javaslat egészéről tart zárószavazást. Vö. a HHsz. 56. § (2) bekezdésével. Ha a zárószavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 56. § (3) bek.

³¹⁸ Ha a törvényt az Országgyűlés nem a törvényjavaslat benyújtott szövege, az egységes javaslat, a második egységes javaslat, az átdolgozott egységes javaslat vagy az átdolgozott második egységes javaslat szövege szerint fogadta el, az előterjesztő az elfogadott törvény szövegét – kézjeggyével ellátva – a törvény elfogadásának napjától számított három napon belül megküldi a házelnöknek. HHsz. 57. §

³¹⁹ Alaptörvény 6. cikk (3) bek. Ha viszont az Országgyűlés előzetes normakontrollt kért, és ezért a törvényt az Alaptörvényvel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

és el kell rendelnie annak kihirdetését. Az államfőt azonban a törvényhozás kapcsán felfüggesztő (szuszpenzív) vétó illeti meg. Eszerint ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés nem kért előzetes normakontrollt –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvényellenességet állapít meg, a köztársasági elnök visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek³²⁰ (alkotmányossági vétó). Ha pedig a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem kért előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságtól, akkor a törvényt az aláírás előtt – észrevételeinek közlésével – egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek (politikai vétó). Ha az államfő a törvényt megfontolás végett visszaküldte, azt az Országgyűlés legkésőbb hatvan napon belül napirendjére tűzi.³²¹

³²⁰ Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, vagy ha az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során alaptörvény-ellenességet állapított meg, a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Vö. a HHsz. 79. §-ával.

³²¹ A köztársasági elnök átiratát a házelnök kiadja a törvényalkotási bizottságnak. A megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot. Ez a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. A módosító javaslat kiterjedhet továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is. Vö. HHsz. 78. §-ával.

A kellő felkészülési idő értelmezési problémái a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban³²²

(Tilk Péter)

A „kellő felkészülési idő” követelménye a jogállamiság elvének egyik biztosítékaként fogható fel. Lényege, hogy a jogszabály címzettjének megfelelő időmennyiség álljon rendelkezésére ahhoz, hogy a jog alkalmazására fel tudjon készülni, magatartását – amennyiben szükséges – ahhoz tudja igazítani³²³. Az Alkotmánybíróság – eddig majdnem töretlenül vélt – gyakorlata alapján a kellő idő számítása a jogszabály kihirdetésének megtörténtétől indult. Hosszú ideig az egyetlen kivétel a 2002-ben meghozott 349/B/2001. AB határozat volt, utána a gyakorlat következetes maradt. A 34/2014. (XI. 14.) AB határozattal azonban az általunk veszélyesnek tűnő felfogás (nevezetesen, hogy adott esetben már a kihirdetés előtti információktól elindultnak tekinti a testület a felkészülési időt) ismét felbukkant. Úgy tűnik tehát, hogy ez az elfeledettnek hitt „megoldás” immár megerősítéssel is rendelkezik.

Írásunkban szeretnénk a két alkotmánybírósági döntés e vonatkozásban tett megállapításait is figyelembe véve a kellő idő számításával kapcsolatos néhány kérdést érinteni³²⁴.

1. A jogszabály kihirdetésének funkciója, jelentősége és következményei

A jogszabály kihirdetése a jogtudományban nem vitatottan a jogszabály érvényességi kellékeinek egyike. A kihirdetéssel a jogszabály hozzáférhetővé és ezáltal megismerhetővé válik³²⁵. Alkotmányjogi tankönyvként használt munka megfogalmazásában „a szabályszerű kihirdettség tehát az alaki értelemben vett jogforrásnak mellőzhetetlen fogalmi eleme, létének, a jogrendszer részévé válásának feltétele. A jogalkotási folyamat a kihirdetéssel ér véget: a jogforrás (a jogszabály) a *kihirdetéssel érvényesen létrejön*, formálisan érvényessé válik, *ettől kezdődően létezik*. A jogszabály *kihirdetésének* garanciális jelentősége van, mivel a polgárok és a jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkezők hivatalosan *ez alapján ismerhetik meg az érvényes jogot*, és a hatályba léptetés szempontjából is fontos, mivel az időbeli hatály általában a kihirdetés napjához viszonyítva kerül megállapításra. A kihirdetés a jogszabályok esetében alkotmányos biztosíték: e nélkül nem lehet kötelező a jogszabály. A

³²² A tanulmány társszerzője Kovács Ildikó doktorandusz. PTE ÁJK.

³²³ A kellő felkészülési idő követelményét az alkotmányjogi tankönyvek sem tárgyalják túlzott részletességgel, viszont abban nincs eltérés, hogy kezdetét a jogszabály kihirdetésének időpontjára teszik. Vö. *Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 133. o.; Györfi Tamás – Jakab András: Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog. In: Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 180. o.; Kiss Barnabás: Jogforrási rendszer. In: Bevezetés az alkotmányjogba (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). SZTE ÁJK – PPKE JÁK, Budapest 2010. 129. o.; Kiss Barnabás: Jogforrási rendszer. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-Orac, Budapest 2012. 136-137. o.; Papp Imre – Sári János: A jogszabályok hatálya. In: Alkotmánytan I. (szerk. Kukorelli István) Osiris, Budapest 2007. 114-115. o.; Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 124. o. A kellő idővel kapcsolatban részletes elemzést találunk Papp Imre: A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye c. tanulmányában (*Kodifikáció* 2013. 1. sz.; www.kodifikator.hu) illetve Papp Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére c. írásában (*Kodifikáció* 2012. 2. sz.; www.kodifikator.hu)*

³²⁴ A tanulmányban alkalmazott kiemelések a szerzőktől származnak.

³²⁵ *Petrétei: i. m. 119. o.*

kihirdetéshez kapcsolódik az a jogkövetkezmény is, amely szerint *senki nem hivatkozhat eredményesen a szabályszerűen kihirdetett jogszabály nem ismerésére*³²⁶. „A megfelelő módon történő *kihirdetés* a jogszabálynak a kihirdetésre vonatkozó jogi előírások szerint megvalósuló, és *a normaszövegnek – a jogalkotó által megállapított – pontos nyilvánosságra hozását jelenti*. Ha a jogszabály kihirdetése nem az előírtaknak megfelelően történik, az – főszabály szerint – alaptörvénysértésnek minősül”³²⁷.

A jogszabály tehát a kihirdetéssel jön létre érvényesen, így a kötelező erő is *legkorábban* ettől kezdve kapcsolható hozzá, mivel a *hiteles szövege*³²⁸ ekkortól állapítható meg a potenciális címzettek számára. (Más a helyzet a visszaható hatály esetén, ám akkor a kellő felkészülési idővel értelemszerűen nem kell számolni, amit a visszaható hatállyal kapcsolatos tilalmak is igazolnak és alátámasztanak). A jogszabály kihirdetését megelőző időszakban keletkezett tervezetek, verziók, illetve ehhez kapcsolódó – akár kormányzati – bejelentések, tájékoztatók stb. jogi kötelező erővel nem rendelkeznek (nem rendelkezhetnek), mivel azok nem minősülnek jogszabálynak. Jelezzük, hogy ezek egyébként sem jelenthetnének igazodási pontot, figyelemmel a tartalmuk alakulására, akár politikai érdekek által történő gyors változására.

2. A kellő felkészülési idő követelménye

a) A jogszabály hatályba léptetésével kapcsolatban leginkább elfogadottnak mondható a *pro futuro*, azaz jövőbeli hatályba lépés: a *vacatio legis* alatt a címzettek van lehetősége felkészülni a jogszabály alkalmazására, azaz rendelkezésére áll a „kellő felkészülési idő” arra, hogy magatartását az előírásokhoz igazítsa. Ehhez azonban *hiteles és megismerhető* normaszöveggel kell rendelkeznie, ami a kihirdetést követően áll rendelkezésére. A kellő felkészülési idő az Alkotmánybíróság gyakorlatában viszonylag korán megjelent, de mind a régi (1987. évi XI. törvény, a továbbiakban régi Jat.), mind az „új” jogalkotási törvény, a 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat. vagy új Jat.) szövegében is fellelhető. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban a kellő idő tartalmi elemeit is összefoglalta. A döntés egy részét érdemes szó szerint idézni: „[a] demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet *a jog megismerésének* általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a *jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jog-szabályi rendelkezéseket*³²⁹, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az

³²⁶ *Petrétei*: i. m. 120. o.

³²⁷ *Petrétei*: i. m. 120. o.

³²⁸ Nem véletlen, hogy a kihirdetést követően jogalkotási aktus nélkül csak nem érdemi, hanem csupán korrekciós jellegű változtatások végezhetők el a normaszövegen az ún. helyesbítés keretében (például kézírathibára hivatkozással), másrészt a jogbiztonság kívánalma miatt erre is csak rövid ideig kerülhet sor. A jogalkotási törvény lehetővé teszi, hogy ha a kihirdetett jogszabály hibás, azt orvosolni lehessen. Az erre szolgáló intézmény a jogszabály helyesbítése. Az Alkotmánybíróság szerint a megfelelő orvoslási szint meghatározásához különbséget kell tenni a hibák között, azok súlyosságára, a jogszabály tartalmához képest érdemi vagy nem érdemi mivoltukra tekintettel. 33/2008. (III. 20.) AB határozat, ABH 2008, 361, 368.

³²⁹ Látható: az Alkotmánybíróság egyértelműen a jog, a jogszabályi rendelkezések megismerhetőségéről szól, nem a tervezetek és a média hírek olyan szerepéről, hogy azokhoz magatartást kelljen igazítani.

Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből”³³⁰.

Az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban is jelezte³³¹: „irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő 'egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő' [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498.]”. Már itt észrevehető, hogy az Alkotmánybíróság a megalkotást együtt kezeli a kihirdetéssel, ami véleményünk szerint pontatlan – a kihirdetés az a fázis, amikortól a hiteles szöveg mindenki számára ismert lehet.

b) A régi Jat. (és az Alkotmány jogállamiságot rögzítő szabálya) alapján az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint foglalta össze a kellő felkészülési idő tartalmi elemeit. Az Alkotmánybíróság szerint az elvárásból „az alábbi részkötelezettségek hárulnak a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

ba) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja³³²) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérést is);

bb) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

bc) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire (pl. a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz”³³³.

Nem véletlenül szögezte le az Alkotmánybíróság: „[t]eljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba.”³³⁴ Látható: itt is a kihirdetés a kulcsszó.

c) A kellő mértékű felkészülési idő mértéke természetesen jogszabályonként eltérő (lehet): összetettebb, nagyobb terjedelmű, vagy jelentősebb hatást eredményező jogszabály esetén a kellő idő elvárása hosszabb idő biztosításával teljesülhet, mint az ilyen jellemzőket nem hordozó jogszabályé. Az Alkotmánybíróság ezt egyértelműen ki is mondta: törvényben – még kevésbé alkotmánybírósági határozatban – *nem is lehet általános érvénnyel meghatározni* azt,

³³⁰ ABH, 1992, 155, 156-157

³³¹ [57] margószám.

³³² Megjegyzendő, hogy a hiteles elektronikus közlöny korszakában ez a feltétel mára már túlhaladottá vált.

³³³ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992, 155, 157. Az érvelést a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat is megerősítette (az [58] margószám alatt) – aztán a gyakorlatot tovább „csiszolta”.

³³⁴ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.

hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell.³³⁵

Nem kívánjuk feleslegesen döntés-idézetekkel terhelni az írás szövegét, de érdemes az Alkotmánybíróság korábbi – a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban összefoglalt – gyakorlatát felidézni, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság ettől álláspontunk szerint eltért, holott ezekkel a korábbi megállapításokkal teljes mértékben egyetértünk. Az Alkotmánybíróság szerint „annak vizsgálatát, hogy *a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie* {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}. A „jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az *alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg* {7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; megerősítette: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [238]}. „A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}. Az Alkotmánybíróság *a döntését ezen általános elvek fényében, de mindig egyedi mérlegelés alapján hozza meg*”³³⁶. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügygel kapcsolatban utalt arra, hogy a kihirdetés és a hatályba lépés közötti időket, időszakokat „nem önmagukban kell vizsgálni, annak megítélésakor, hogy elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő, hanem elsősorban annak van jelentősége, hogy a Tv. rendelkezései pontosan milyen tartalmat hordoznak, és milyen, adott esetben felkészülést igénylő új, illetve többletkötelezettségeket írnak elő a címzettek számára”³³⁷. Ezzel a megállapítással teljes mértékben egyetértünk.

d) A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat azonban több vonatkozásban is a fentiekől eltérő értelmezést fogadott el, amelyek közül egyes gondolatokat, álláspontokat részben elfogadhatónak tartunk, néhány másikkal viszont nem tudunk azonosulni.

da) A döntésben a testület azzal érvelt, hogy „[63] Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezések tisztességtelenségének vizsgálatakor *irányadó elveket* az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása céljából a 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény határozta meg. Ezeket az elveket vette át a Magyar Közlöny 2014. évi 91. számában 2014. július 3-án közzétett 2/2014. Polgári jogegységi határozat – ez azt jelenti, hogy a bíróságoknak az egyes

³³⁵ Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni. E kötelezettség a jogszabály tervezetének kidolgozásában közreműködő, illetőleg a jogalkotó szerveket terheli. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 158.

³³⁶ [59] margószám.

³³⁷ [61] margószám.

jogvitákat a konkrét perekben a jogegységi határozatban foglaltak alkalmazásával kell eldönteniük –, *majd emelte törvényi szintre a jogalkotó a Tv.-nyel.* Az érintett pénzügyi intézmények számára már a PK vélemény (de legkésőbb a PJE határozat) elfogadásától kezdődően nyilvánvalóan ismert volt, hogy a fogyasztók által kezdeményezett jogvita esetében az eljáró bíróságok milyen elvek mentén fogják – illetve kötelesek – megítélni a vitatott szerződési kikötéseket”.

Az Alkotmánybíróság álláspontjából egyetértünk azzal, hogy a bírói gyakorlat ismeretét a bankoktól, pénzügyi intézményektől elvárhatjuk, mivel ilyen jellegű szervezetek a tevékenységükre irányadó gyakorlat ismeretével – főleg, mivel vagy jogi osztállyal, és/vagy jelentős külsős jogászi háttérrel, ezek segítségével (ügyvédi iroda/irodák) elvárhatóan rendelkeznek. Azt azonban, hogy a PK vélemény, majd a jogegységi határozat tartalma emelkedik törvényi szintre, még a bankoknak sem kell előre látniuk. Megjegyezzük ugyanakkor: ha a törvény nem tér el a korábbi gyakorlattól, akkor a korábbi helyzet ismeretének elvárhatósága, mint a felkészülési időt a kihirdetéstől számítva az egyébként elvárhatóhoz képest rövidebben meghatározó körülmény, részünkről is elfogadható. Kiemeljük azonban, hogy *ekkor korábbi, szövegszerűen ismert jogi elvárások kerülnek jogszabályi szintre, azaz a jogi helyzet tartalmában ekkor nem változik* (feltételezve a korábbi és a kihirdetést követő jogi elvárások azonosságát).

db) Jelentősen eltér azonban a helyzet ettől, ha a kihirdetést megelőzően ugyan voltak jelei szabályozási elképzeléseknek, irányoknak, azok azonban csupán jogi kötőerővel nem rendelkező nyilatkozatokból, kijelentésekből, tervezetekből stb. voltak (ha egyáltalán voltak) megismerhetők. Sajnos az Alkotmánybíróság – amint erre utaltunk – két esetben is elfogadott ilyen jellegű érveket, és elismerte a kellő idő számításának kezdő időpontját a kihirdetés előtti helyzet alapján. A 349/B/2001. AB határozat szerint „Az új törvény *megalkotására kinyilvánított jogalkotói szándék* nyilvánosságra kerülését követően kellő idő állt az érintettek rendelkezésére a jogerős építési engedély megszerzéséhez, ha építéshez való jogukkal a korábbi jogszabályi feltételek mellett kívántak élni”³³⁸. A későbbiekben leírt érveink alapján ezzel a felfogással nem értünk egyet, és szerencsére hosszú ideig nem is bukkant fel ez a nézet, aztán az Alkotmánybíróság kihirdette 34/2014. (XI. 14.) AB határozatot, melynek szövegében az alábbiak szerepeltek: „A pénzügyintézeteknek *valójában nem csupán harminc napjuk volt* arra, hogy a fenti kérdéseket eldöntsék. *Bár az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel összefüggésben fent kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben egyéb szempontokat (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) is mérlegelni kellett. A pénzügyintézetek számára **legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált, hogy milyen határidővel kell megindítaniuk a kikötések tisztességtelenségének megdöntésére irányuló pert***”. Alapvetően érdekes, ahogy egy bekezdésben utal rá a testület, hogy jelen esetben „más szempontokat is figyelembe kellett venni” a kihirdetéstől, mint viszonyítási ponttól való eltéréskor, utána pedig kimondja, hogy a határidő „legkésőbb” a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált. Magunk részéről – a „legkésőbb” kitétel elhagyásával – az utóbbi mondattal egyetértenénk, jelen megfogalmazásban azonban azzal azonosulni nem tudunk. *A jogszabály hiteles szövege nem legkésőbb, hanem éppen, hogy legkorábban a kihirdetéssel ismerhető meg.* (Más kérdés, hogy ez lehet akár egyben a „legkésőbbi” időpont is, de nem abban az értelemben, hogy azt már korábban is ismernie kellett volna a címzettnek, és számíttania arra.)

³³⁸ ABH 2002, 1241, 1250-1251.

Pedig az Alkotmánybíróság döntése éppen erre utal az indokolás közvetlen folytatásában: „Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatok szövegei az Országgyűlés honlapján elektronikus formában hozzáférhetők –, *legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor*, 2014. július 4-én (tehát mintegy másfél hónappal a perek megindítására nyitva álló határidő lejárta előtt) nyilvánvalóvá vált a pénzüzetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz”.

dc) Érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság érvelésének egyes elemeit. Egyrészt: a későbbi címzettnek „*legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor*” „*nyilvánvalóvá vált*” a későbbi eljárás „fő kérdése”. A „megszavazás” a kihirdetés előtti cselekmény, a megszavazáskori verzió még nem hiteles szöveg. Azt követően ugyanis az Országgyűlés elnöke aláírja, majd a köztársasági elnöknek van hatásköre: rendelkezik a kihirdetésről, de megfontolásra visszaküldheti a törvényt az Országgyűlésnek vagy alkotmányossági vizsgálatra küldheti az Alkotmánybírósághoz. A kihirdetésre így néha jóval a megszavazást követően kerül sor. Ebből adódóan már az is megkérdőjelezhető, hogy a megszavazást követően valami „nyilvánvalóvá vált”; nyilvánvalóvá a köztársasági elnök aktusai után válik a törvény tartalma. Jelezzük: annyiban elfogadható az Alkotmánybíróság érvelése, hogy nem a jogszabály tartalmát, hanem a „későbbi eljárás fő kérdését” mondta „nyilvánvalónak”.

dd) Az indokolás folytatása azonban számunkra már aggályos. Az ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság érvként fogadja el azt: „*az Országgyűlés e tárgyú jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli*”, már aggodalmakra ad okot, mivel azt vélelmezhetjük, hogy az Alkotmánybíróság a kihirdetés előtti – *hangsúlyozottan nem jogi aktusokban megjelenő – előzményeket is beszámítási pontként kíván elfogadni a kellő idő számításához*. Az aggodalmakat igazolandó, az indokolás így folytatódik: „[u]gyanis *nemcsak a deviza alapú kölcsönrel rendelkezők és a korábban ilyen típusú szerződést kötő pénzügyi intézmények számára volt nyilvánvaló, hogy viszonylag rövid időn belül jogszabály születik ebben a kérdésben, hanem a teljes társadalom, sőt a nemzetközi szakmai közvélemény is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médián keresztül a kormány ezirányú törekvéseiről*. A pénzügyi intézmények tehát – figyelemmel az ellenük jelentős számban, folyamatosan induló konkrét perekre is – *alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre*”.

Az Alkotmánybíróság indokolása alapján véleményünk szerint az alábbi kérdések vethetők fel:

- Azonos-e a jogszabály várható megszületésének híre a jogszabály hiteles szövegének ismeretével?
- Milyen elvi alapon jelenthető ki a jogszabály születésének „nyilvánvaló volta” a jogalkotási folyamat lezárulta előtt, lényegében a folyamat közepén, és eredményezi-e ez automatikusan és szükségszerűen a jogszabály megszületését?
- A médián keresztüli értesülési lehetőség azonos-e a hiteles szöveggel?
- A „kormány ezirányú törekvései” azonosak-e a jogszabály kihirdetett szövegével? Különösen, hogy az elfogadott jogszabály ez esetben törvény, amit az Országgyűlés fogad el és nem a Kormány alkot meg (értve és tudva, hogy ez jelen esetben de facto irreleváns).
- Beszámítási pont lehet-e a kellő idő számítása kezdetének meghatározásakor az, hogy a várható címzettek „*alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre*”? Főként, hogy a törvényi rendezésnek legfeljebb a főbb irányait ismerhetik (sejthetik) előre, nem a hiteles normaszöveget.

Válaszunk mindegyik felvetésre: nem.

de) Kérdést kell feltennünk az Alkotmánybíróság érvelésének következő részével kapcsolatban is: „[h]angsúlyozandó továbbá, hogy a pénzügyintézeteknek nem olyan érveket, tényeket és körülményeket kellett a keresetlevélbe foglalniuk, melyek számukra a Tv. megjelenése előtt teljesen ismeretlenek lettek volna, hanem *akadálytalanul felhasználhatták a korábban indított perekben a keresetlevelek tartalmát, az érdemi ellenkérelmeket, a már befejeződött eljárások eredményét és az azokból leszűrt tapasztalatokat*. Különös tekintettel igaz ez azokra a kérdésekre, melyeket a tisztességtelenséggel kapcsolatban a PJE határozat tartalmazott”³³⁹.

Valóban igaz, hogy a megszületendő jogszabály esetén gyakorta felhasználhatók a korábbi jogi eljárásokban már igénybe vett dokumentumok, kérelmek, iratok. A probléma csak az, hogy mindez akkor igaz, ha a jogszabály hiteles szövege már ismert (azaz kihirdették). Ekkor valóban előállhat az a – címzettek kedvező helyzet –, hogy a korábbi jogi folyamatok dokumentumai, érvei az új környezetben is alkalmazhatók lesznek, ami segít a jogszabály alkalmazására való felkészülésben. A kérdés csak az: önmagában, hogy a címzettet az a „szerencse” éri, hogy az előbbi helyzet éppen bekövetkezik, kielégíti a jogbiztonság követelményét? Tekintettel arra is, hogy a kihirdetés előtt erre a szerencsés körülményre reálisan nem számíhattak, legfeljebb a „médiahírek” alapján abban reménykedhettek. Szerencsésnek tartjuk, ha az állam a jogbiztonság egyik elemének érvényesülését nem ilyen, szerencsefaktort is tartalmazó helyzetek esetleges bekövetkezésére alapozza.

df) Sajátos helyzetet eredményez az is, amikor az Alkotmánybíróság a különböző szempontok vizsgálatát követően megállapítja, hogy bár a felkészülési idő szűkre szabott, az egyrészt jelentős társadalmi probléma orvoslása miatt történt ekként, másrészt rövid, de teljesíthető volt. A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat indokolása szerint például „[a] deviza alapú szerződések esetében a 8. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott 30 napos időtartam pedig ugyan *általánosságban rövidnek minősül, mindazonáltal* – tekintettel a fent kifejtett szempontokra – *a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek nem tekinthető*, a jogalkotó nem tette eleve lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást.

[67] A vizsgált jogszabály *továbbá egy jelentős* – adott esetben nagy számú pert indukáló – *társadalmi probléma gyors megoldásának igényével született. Ez a tény* – a szerződési kikötések érvényességével kapcsolatos, évek óta fennálló bizonytalan jogi helyzet – *is okkal indíthatta a jogalkotót arra, hogy a felkészülési folyamatot a lehető legrövidebb, de még teljesíthető időre szűkítse*”.

A kérdés pusztán az, hogy amennyiben a Jat. alapján a jogalkotótól elvárható az előzetes hatásvizsgálatok elvégzése, akkor az Alkotmánybíróság mennyiben végezte el a fenti kitételek következményeinek vizsgálatát, és milyen módszerek alkalmazásával jutott a következtetésekre. Ezek hiányában az Alkotmánybíróság megállapításainak alátámasztására („lehető legrövidebb, de még teljesíthető idő”) esetenként a döntést olvasó igényelne részletes hatásvizsgálatot és a kitétel tényekkel, adatokkal való alátámasztását (annak ismeretében is, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíróság).

dg) Végezetül utalnánk arra is: értelemszerűen a *vacatio legis* idején is változhat a jogszabály tartalma, tehát felvetődhet: ekkor vajon miként állapítható meg a kellő felkészülési idő a címzettek számára (ugyanis a kihirdetéstől számítva már eltelt bizonyos időmennyiség)? Ez a

³³⁹ 34/2014. AB határozat, [156] margószám

felvetés azonban félrevezető lenne: ebben az esetben ugyanis a módosított rendelkezésre vonatkozóan a módosító (pontosabban, a Jat. 9. § alapján az adott részt „más szöveggel hatályba léptető”) jogszabály kihirdetésétől számít a kellő idő. Amennyiben a „más szöveggel történő hatályba léptetés” az egész jogszabályra (vagy jelentős részére) való felkészülést is megnehezíti, akkor e rendelkezés kihirdetésétől számítva indokolt az egész jogszabály vonatkozásában a kellő időt számítani.

3. A „kellő” felkészülési idő számításának a kihirdetett jogszabály-szöveg előtti állapot valamely fázisához kötött indulásával kapcsolatos veszélyek, problémák

Abban az esetben, ha a megfelelő felkészülési idő számítását nem a kihirdetéshez, hanem az azelőtti bejelentésekhez, sajtóhírekhez, politikusi megnyilvánulásokhoz kötjük, felmerül néhány, kezelhetetlennek tűnő probléma.

3.1. A viszonyítási pont meghatározásának problematikája

A kellő felkészülési idő számításához szükséges a *stabil viszonyítási pont*, nevezetesen annak meghatározása, hogy „mire” való felkészülésre készüljön a címzett. A nem végleges normaszöveg hiányában sem viszonyítási pontról, sem stabilitásról nem beszélhetünk. Az Alkotmánybíróság eddig összesen két – ilyen érvet tartalmazó – döntése (a már említett 2002-es és a 2014-es) is arra építi érvelését, hogy a kihirdetett normaszöveg előtt is ismert volt a jogalkotói szándék, a címzettek tehát úgymond elkezdhetek volna felkészülni a várható jogi szabályozásokra, változásokra. Mi lehet ezzel a probléma? Ha a „címezettek” a magatartását nem jogszabályhoz, hanem az előtti képlékeny állapothoz kell igazítani, felmerül a kérdés, hogy a) ezek az elvárások honnan ismerhetők meg; b) e „megismerési források” mennyiben hivatalos források; c) ezek az elvárások mikortól (mely fázisukban) kaphatnak igazodási pontként szerepet; d) az egyes korábbi hírek, tervezetek esetleg egymásnak is ellentmondó verziói közül melyiket kell igazodási pontnak tekinteni; e) vajon igénybe vehető-e a jogalkotás garanciális szabályainak megsértéséhez kötött védelem ezekkel szemben is (nevezetesen alkotmánybírósági kontroll, „jogalkotási” jogkörben okozott kár stb.).

a) Honnan ismerhetők meg pontosan, egzaktan az Alkotmánybíróság által viszonyítási pontként két esetben is elfogadott média hírek, az írott és elektronikus médián keresztül értesülésként megszerezhető ezirányú kormányzati törekvések? Mind az írott, mind az elektronikus médiának számos verziója, megjelenési formája, „felülete” van, melyek egymástól értelemszerűen eltérő megvilágításban, eltérő kommentárral ellátva, eltérő felfogásban stb. találják a híreket, „kormányzati törekvéseket”. Az sem kizárt, hogy az egyes fórumok különböző időtávban maguk is változtatnak az – akár változatlan szövegezésű vagy meg nem változtatott tartalommal kommunikált – kormányzati törekvések értékelésén, „tálalásán”, akár később megismert szakértői vélemények alapján. Melyik lehet egzakt forrás, melyikhez kellene igazodnia a „címezetteknek”?

b) Hivatalos források-e ezek a nyomtatott vagy elektronikus média hírek? Az Alaptörvény – általunk ismert korábbi és jelenlegi szövegváltozata – központi jogszabály esetén a kihirdetés megfelelő formájaként a hivatalos lapot ismeri el, anélkül, hogy azt kifejezetten nevesítené. Az *S) cikk* (3) bekezdése két helyen is említi a hivatalos lapot, számunkra ebből a második mondat érdekes: „A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény

megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését”.

Ezen túlmenően a *T) cikk* (1) bekezdését érdemes idézni, amely szerint „*Általánosan kötelező magatartási szabályt* az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a *hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg*. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait”.

A hivatalos lap szerepét az Alkotmánybíróság is kiemelte: „országos érvényű jogszabályok kihirdetése a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történik. A ... Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szövegét megvásárolni és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni”³⁴⁰. „A *kihirdetés* – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – *szabályszerűsége a jogszabály érvényességének feltétele*. A hivatalos lapban való megjelenés *joghatása kettős: egyrészt a jogszabály érvényességének feltétele, másrészt mindenki számára hozzáférhetővé teszi a jogszabály közhiteles szövegét*. A Magyar Közlönyben való közzététel tehát a jogszabály kihirdetésének része, illetve eszköze”³⁴¹. A *jogszabály közzététele* a hivatalos lapban „*a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes*. A hivatalos lapban való közzététel célja *a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele...*”³⁴².

Tehát „általánosan kötelező magatartási szabályt” nem média hírek, kormányzati elképzelések, állapíthatnak meg, hanem hivatalos lapban kihirdetett jogszabály. Mivel nem szeretnénk abba a csapdába esni, hogy elkerüli figyelmünket: valamely törvény a hivatalos lapok közé sorolja be az Alkotmánybíróság által elfogadott „írott és elektronikus médiát”, érdemes megvizsgálni a Jat. rendelkezéseit. A Jat. 25. § (1) bekezdésének első mondata szerint „Magyarország hivatalos lapja a Magyar Közlöny”. Tehát nem az írott és elektronikus média, nem az ezekben megjelenő (akár több kormányzati szereplő által eltérően kinyilatkoztatott) kormányzati elképzelések, hanem a Magyar Közlöny. Mivel az írott és elektronikus médiában megjelenő kormányzati elképzelések a vonatkozó jogszabály kihirdetése előtt nem jelennek meg a Magyar Közlönyben, kénytelenek vagyunk arra a következtetésre jutni, hogy az Alaptörvény T) cikkének (1) bekezdés első mondata alapján azok nem minősülnek „általánosan kötelező magatartási szabálynak”; ebben az esetben viszont miért is kellene igazodnia hozzá bárkinek, különösen a címzettnek? És még el sem jutottunk addig, hogy a képlékeny helyzetben ki is a címzett? Erre a következő (2.) pontban keressük a választ.

c) Feltéve, de el nem fogadva, hogy a média hírek, médiainformációk megfelelő kiindulópontok a kellő felkészülési idő meghatározásában, kérdés, hogy ki és miként határozza meg ezek „megjelenési idejét”, azaz azt az időpontot, amikor ezekből már sejthetné a leendő címzett, hogy ő címzett lesz, illetve, hogy ehhez igazodnia illene. A sajtófigyelő szolgálatok szerepe ebben a felfogásban igencsak felértékelődne, sőt mondhatni perdöntővé is válna, mivel adott esetben egy alkotmánybírósági indítványban igazolni kellene (illetve az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia), hogy a felkészülésre okkal alapot adó információ melyik hír és mikori megjelenésétől tarthat igényt beszámítási pontként a kellő idő kezdetének meghatározásához. Ki sem térünk arra, hogy egy ilyen vizsgálat esetén van-e szerepe az adott média jelentőségének, olvasottságának.

³⁴⁰ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH, 1992, 131, 132.

³⁴¹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009, 1013, 1043.

³⁴² 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009, 1013, 1043-1044.

d) Kérdéses az alkotmánybíróági álláspont elfogadása esetén az is, hogy mit tegyen a címzett, ha a médiában ellentmondásos hírek jelennek meg a bevezetendő jogi változásokkal kapcsolatban? Mihez, melyikhez igazodjon (mivel egyik média sem hivatalos lap)?

e) Az előbbi ponthoz kapcsolódva felmerül: vajon hivatkozhat-e a címzett a tényleges jogszabály hatályba lépését követően arra, hogy a média hírek esetleges ellentmondásossága a jogbiztonság alaptörvényi elvét sértve neki jogsérelmet okozott, és ebből eredően a kellő idő hiánya miatt eredményesen alapíthat-e vajon alkotmánybíróági eljárást a média hírek összevisszaságából, változásából, nem egybecsengő és esetenként hétről hétre változó tartalmából eredő jogbiztonság-sérelemre? Elfogadja az Alkotmánybíróság ezt az érvelést? A média híreket a kellő idő számításához kezdőpontként ugyanis két esetben is elfogadta. Felmerülhet-e a jogalkotási jogkörben okozott kár? Így visszájára fordulhat az Alkotmánybíróság érvelése, mivel média hírek alapján történt felkészülésnél esetleg felvethető, hogy a jogalkotó nem tartotta magát a korábbi, írott és elektronikus médiában megjelent kormányzati nyilatkozatokhoz, a címzett pedig már készült arra, és emiatt esetleg kár érte. Ez a felvetés legalább annyira abszurdnak tűnik, mint a kellő idő számítását a kihirdetés előtti állapottól indítani.

3.2. A címzetti kör meghatározásának problematikája

Amennyiben elfogadjuk, hogy már a jogszabály-tervezet, sőt az azzal kapcsolatos média hírek is kiindulópontjai lehetnek a „kellő idő” számításának, kérdésként merül fel, miből derül ki bárki – esetleg a későbbi érintett – számára a címzettek pontos köre, azaz, hogy ő maga címzett lesz-e vagy sem. Amennyiben címzett lesz, számára is rendelkezésre állt – a két alkotmánybíróági döntés szerint – a kellő felkészülési idő, amennyiben nem válik címzetté, a kérdés irreleváns számára. Sok esetben – értelemszerűen – lehet sejteni, hogy körülbelül milyen címzetti körre készül a jogszabály tervezete. Ezzel kapcsolatban azonban két probléma is felmerül: egyrészt, hogy ez nem minden esetben igaz, másrészt csak nagy vonalakban sejthető a végleges szöveg előtt a címzettek körének kiterjedése. Igaz ez azért is, mert akár az „írott vagy elektronikus média” híreinek köre és tartalma, akár maga a szövegtervezet is változik az elfogadás előtti fázisokban, így előfordulhat, hogy aki a hírek szerint címzett, az a tervezet szerint nem lesz az, vagy fordítva. „Valódi” jogbiztonságot jelent tehát ebben a rendszerben a saját magunk elhelyezésére irányuló kísérlet, akár többször is átgondolni a helyzetünket és átpozícionálni magunkat címzetté, illetve nem-címzetté.

Nem kívánjuk ezt tovább taglalni; úgy véljük, a kihirdetés előtti állapotot alapul venni a kellő idő számításához talán ennyi példa, felvetés segítségével is bizonyítottan abszurd.

4. Összegzésünk

Véleményünk szerint a kellő felkészülési idő számításához a kihirdetést megelőző állapotot alapul venni jogbizonytalanságot eredményez mind a címzetti kör, mind az igazodási pont, mind annak fellelési helye, kezdő időpontja, egzakt tartalma tekintetében. A kihirdetés előtti média hírek vagy jogszabálytervezetek létehez és (konkrétan nem meghatározható) tartalmához való igazodás elvárása az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30) AB határozatában foglaltakat is semlegesíti: nincs megfelelő időmennyiség a *jog* megismerésére. Az Alkotmánybíróság által immár két esetben is elfogadott felfogás relativizálja a hivatalos lap szerepét is, mivel abban meg nem jelent, korábbi, bizonytalan tartalmú kívánalmakat

tartalmazó médiaforrások, nyilatkozatok válnak a követendő, igazodási pontot jelentő elvárások hordozóivá.

Különösen veszélyes, ha a jogbiztonság alaptörvényi szabályának ezt az elemét más alaptörvényi rendelkezés biztosításának, érvényesítésének köntösébe bújtatva relativizálja az Alkotmánybíróság, kellő indok esetén eltekintve annak szigorú érvényesítésétől. Bár az Alaptörvény rendelkezései között nehéz rangsort felállítani, abban bizonyosak vagyunk, hogy egyes alapértékek (köztük a jogbiztonság, vagy a tisztességes eljárás követelménye) nem tehetők félre és nem relativizálhatók más alaptörvényi szabályok érvényesítésére hivatkozással. Ez utóbbiak védelme és érvényre juttatása is csak jogállami eszközökkel érhető el: jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani³⁴³.

³⁴³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.

Az országgyűlési képviselők választása, a választási eljárás (Petrétei József)

A parlamenti választójog politikailag a legérzékenyebb közjogi kérdések egyike, mert e szabályok a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái.³⁴⁴ A nép – mint a közhatalom forrása – a hatalmát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja,³⁴⁵ és a választásnak – mint a népképviseleti szerv létrehozása módjának – garantálnia kell, hogy a választók akaratukat szabadon, a demokratikus választójogi alapelvek szerint fejezhessék ki. A választás a népakaratot közvetíti, amely a mandátumok alapján manifesztálódik a parlamentben. A nép a hatalmát a képviselőkre a választásokon ruházza át, mégpedig azzal a lehetőséggel együtt, hogy rendszeres időközönként a képviselőket tisztségükben megerősíthessék (megbízásukat megújíthassák), vagy tisztségükből a következő választáskor „elmozdíthassák” (ne válasszák meg újra).³⁴⁶ A demokratikus elveken nyugvó, versengő (kompetitív) és periodikusan ismétlődő választás – amely jelölésből (a szavazásnál szóba jöhető személyek meghatározásából), és szavazásból (a választópolgárok konkrét döntéséből) áll³⁴⁷ – a parlament és az alkotmányos berendezkedés legfontosabb legitimálója, mert a közhatalom az elfogadottságát és igazoltságát a választások közvetítésével nyeri el. Az országgyűlési választásokon tehát a választásra jogosult választópolgárok döntenek a parlament összetételéről, a képviselők személyéről, a pártok közötti erőviszonyokról, a kormánytöbbségről és az ellenzékről. A választásokon dől el a következő parlamenti ciklus alatt folytatandó kormányzás fő iránya, de a választások eredménye hatással van a pártok fejlődésére, belső erőviszonyaik alakulására, valamint a vezető politikusok személyes és politikai jövőjére. Az Országgyűlés összetételét meghatározó választójogi törvény szabályai nem lehetnek önkényesek, mert ezeknek a normáknak szervesen illeszkedniük kell az adott társadalmi viszonyokhoz, és garanciális jelentőségük van abban, hogy a politikai erők reális képviseletéhez hozzájáruljanak. Ezért a választójog és a választási alapelvek szabályozásának, illetve a választási rendszer meghatározásának kiemelt fontossága van.

1. A választási rendszer

A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer,³⁴⁸ mivel a választói akaratnak a parlamenti választások révén való kifejezése a közhatalmat gyakorló legfőbb népképviseleti szervet konstituálja, legalizálja és legitimizálja.³⁴⁹ A parlamentáris demokráciákban a választási rendszerekkel szemben általánosan megfogalmazott igény, hogy e rendszert szabályozó törvények biztosítsák egyrészt a választásokon részt vevő politikai szervezetek számára az

³⁴⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat. ABH 2013. 3, 20

³⁴⁵ Vö. az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdéseivel.

³⁴⁶ Ez felel meg a temporális hatalommegosztás elvének is. Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2009. 168-169. o.

³⁴⁷ A választás fogalmáról és jellemzőiről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 214-218. o.

³⁴⁸ A választási rendszerekről lásd Petrétei: i.m. 228-239. o.

³⁴⁹ Vö. a 39/2002. (IX. 25.) AB határozattal [ABH 2002. 273, 279], valamint a 6/2007. (II. 27.) AB határozattal [ABH 2007. 135, 137-138].

általuk elért szavazatomennyiséggel arányos parlamenti képviselőket, másrészt a stabil, kormányképes parlamenti többség létrehozását.³⁵⁰

A választási rendszer tehát lényeges hatalmi kérdés, mert végső soron ez határozza meg a leadott szavazatok mandátumra való átváltásának rendjét és módját, amely a kormányzás ténylegességéről és hatékonyságáról dönt.³⁵¹ Jelentősége arra is visszavezethető, hogy a demokrácia és a parlamentarizmus alapvető alkotmányi elveit a választási rendszer manipulációjával meghamisíthatják vagy érvényteleníthetik.³⁵² A választási rendszer kialakítása ezért nemcsak választástechnikai kérdés, hanem messzemenően politikai probléma.³⁵³

Magyarországon a választási rendszert és az országgyűlési képviselők létszámát nem az Alaptörvény, hanem a Vjt. határozza meg. Eszerint az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc. Ebből százhat képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom képviselőt pedig országos listán választanak.³⁵⁴ A mandátumelosztás szabályai alapján a magyar választási rendszer vegyes típusú, amely ötvözi a) a többségi (egyéni képviselő) és b) az arányos (listás) választási rendszer elemeit, de a két rendszert az országos listán megszerezhető mandátumok elosztásánál össze is kapcsolja.

a) A többségi elvű rendszernek megfelelően minden egyéni választókerületben egy országgyűlési képviselő választható,³⁵⁵ ezért – a megválasztható képviselők számához igazítottan – százhat egyéni választókerületet alakítottak ki. Az itt zajló választás egyfordulós,³⁵⁶ relatív többségű, vagyis az a jelölt szerzi meg a mandátumot, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta,³⁵⁷ függetlenül a részvételi aránytól. A Vjt. tehát nem határoz meg érvényességi (részvételi) küszöböt,³⁵⁸ és a leadott érvényes szavazatok alapján az a jelölt szerez mandátumot, aki legalább egyetlen szavazattal többet kapott, mint a többi jelölt. Az egyéni választókerületben a jelöltekre csak magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazhatnak. Az egyéni választókerületekben a választópolgárok tehát konkrét személyekre (jelöltekre) adhatják le a voksukat, és a jelöltek e szavazatok alapján nyerik el mandátumukat. Az arányosságra törekvést szolgálja az a megoldás, hogy a mandátumot nem eredményező szavazatokat – azért, hogy azok ne vesszenek el – töredékszavazatként figyelembe veszik az országos listán kiosztható mandátumoknál, így bizonyos kompenzáció érvényesül. Az arányosságot azonban torzítja, hogy a győztesre leadott szavazatok egy részét – a mandátumot szerző jelöltre leadott szavazatokból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszámot – szintén beszámítják az országos listás mandátumkiosztásnál,³⁵⁹ ami azt

³⁵⁰ A választás funkcióiról lásd Petrétei: i.m. 218-221. o.

³⁵¹ Ténylegességéről annyiban, hogy ki kerül kormányra, hatékonyságáról pedig annyiban, hogy stabil parlamenti többséget eredményez-e. A választási rendszerről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 228-239. o.

³⁵² P. Pernthaler: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Springer-Verlag, Wien, New York 1996. 198. o.

³⁵³ H. Maurer: Staatsrecht I. Verlag C. H. Beck, München 2001. 398. o.

³⁵⁴ Vjt. 3. § (1) és (2) bek.

³⁵⁵ Vjt. 4. § (1) bek.

³⁵⁶ Vjt. 11. §

³⁵⁷ Vjt. 13. §

³⁵⁸ Ez elvileg azt jelenti, hogy ha csak egyetlen választópolgár vesz részt a szavazáson, de ő érvényesen szavaz, akkor a mandátum sorsa eldőlt, mert az a jelölt lesz képviselő, akire ezt az egyetlen érvényes szavazatot leadták.

³⁵⁹ A 2010-ig alkalmazott választási rendszerben az egyéni választókerületben töredékszavazatnak csak a mandátumot nem eredményező szavazatok számítottak, így nem volt „elveszett” szavazat, mert ezeket az országos kompenzációs listán a mandátumok kiosztásánál figyelembe vették.

jelenti, hogy a győzteseket felülreprezentálják.³⁶⁰ Az egyéni választókerületben megszerzett mandátumok azonban önállóak, nem számítanak bele a mandátumok arányos elosztásába, ennyiben tehát a többségi választási rendszer önállónak minősíthető.

b) Az arányos elvű rendszert az országos listán megszerezhető mandátumok hivatottak szolgálni.³⁶¹ Országos lista – a Vjt.-ben meghatározott szabályok szerint – pártlistaként vagy nemzetiségi listaként állítható.³⁶² Pártlistát csak párt,³⁶³ nemzetiségi listát pedig országos nemzetiségi önkormányzat állíthat. Az országos pártlistára a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok mellett azok az aktív választójoggal rendelkezők is szavazhatnak, akiknek nincs magyarországi lakóhelye. Az országos nemzetiségi listára csak a magyarországi lakóhellyel rendelkező, és a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok szavazhatnak, de ha nincs nemzetiségi listájuk, akkor ők is egy pártlistára adhatják le a szavazatukat.³⁶⁴ Az országos listán kiosztható kilencvenhárom mandátumnál a listákra leadott szavazatok mellett az egyéni választókerületben keletkezett töredékszavazatokat is figyelembe veszik.³⁶⁵ Az arányos választási rendszer tehát összekapcsolódik a többségi rendszerrel, amennyiben a töredékszavazatok általi kompenzálására is lehetőséget ad.³⁶⁶ Az országos listának négy funkciója van: egyrészt az egyéni választókerületekben érvényesülő többségi elv aránytalanságait csökkenti, mert az egyébként „elvesző” szavazatokat – mint töredékszavazatokat – a listás mandátumok kiosztásánál számításba veszi. Másrészt a pártok, illetve az országos nemzetiségi önkormányzatok vezető politikusait, vagy az általuk preferált személyeket biztonságosan bejuttathatja a parlamentbe, mivel a listákon szereplő jelöltek, illetve e jelöltek sorrendjét – és ezzel a mandátumhoz jutást – a listát állító szervezet határozza meg.³⁶⁷ Harmadrészt az országos lista a leadott szavazatok lehető legnagyobb részét hasznosítja,³⁶⁸ bár e megoldás az egyéni választókerületben győzteseket felülreprezentálja. Negyedrészt pedig lehetővé teszi a

³⁶⁰ A felülreprezentálás azt jelenti, hogy az ebben részesülők a rájuk leadott szavazatok arányához képest több mandátumot szereznek, vagyis a tényleges választási eredményben az arányosság elvét torzító hatás érvényesül. A többségi elven működő egyéni választókerületekben a mandátumot eredményező győztes szavazatok egy részének töredékszavazatként történő figyelembe vétele ugyanis aránytalanságot eredményez, mert ezeket az egyéni mandátumon túl is számításba veszik.

³⁶¹ A korábbi rendszerben az arányosságot a területi listára leadott szavazatok jelentették azzal a feltétellel, hogy az akkor alkalmazott ún. országos kompenzációs lista is a szavazatok arányosítására szolgált, mert itt a mandátumszerzés az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített töredékszavazatok alapján – a pártok országos listájáról – történt a mandátumkiosztás.

³⁶² Ennek konkrét módját lásd e fejezet B) III. pontjában, a jelölésről szóló részben.

³⁶³ Pártnak a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény alapján létrehozott és nyilvántartásba vett szervezet minősül. Vjt. 1. §

³⁶⁴ A magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok között tehát – nemzetiségi helyzetükre tekintettel – van bizonyos különbség. Főszabály szerint a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat, de ha a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szerepel, akkor ő a nemzetiségének listájára szavazhat. Ha a nemzetiségnek nincs országos nemzetiségi listája, akkor a nemzetiségi választópolgár szintén egy pártlistára szavazhat. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár viszont csak egy pártlistára szavazhat, nemzetiségi listára nem. Vö. a Vjt. 12. §-ával.

³⁶⁵ Ennek konkrét módját lásd e fejezet B) IV. b) pontjában, a listás választás eredményének megállapításáról szóló részben.

³⁶⁶ Azzal a már említett megjegyzéssel, hogy az egyéni választókerületben a győztesre leadott szavazatok egy részét szintén töredékszavazatként veszik számításba.

³⁶⁷ A Vjt. 17. § (1) bekezdése szerint az országos lista által megszerzett mandátumokat a jelöltek az országos listán elfoglalt helyük sorrendjében szerzik meg.

³⁶⁸ Csak arra a pártlistára (nemzetiségi listára) leadott szavazatok vesznek el, amelyek nem érik el az ún. választási küszöböt: pártlistánál a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékát, nemzetiségi listánál pedig az ún. kedvezményes kvótát.

Magyarországon élő nemzetiségek számára az országgyűlési képviselőket, mert az országos nemzetiségi listán kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzését is – az ehhez szükséges szavazatszám (kedvezményes kvóta) megállapításával – biztosítja, illetve azoknak a nemzetiségeknek a számára, amelyek így sem képesek mandátumhoz jutni, lehetővé teszi a nemzetiségi szószóló megbízását.³⁶⁹

Az arányosság elvének érvényesülését azonban korlátozza, hogy az a pártlista, amely a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékát (választási küszöb) nem érte el, nem szerezhetsz mandátumot.³⁷⁰ Szintén nem szerezhetsz mandátumot az a nemzetiségi lista, amely a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot (a kedvezményes kvótát) nem érte el.

A magyar választási rendszer tehát vegyes rendszernek minősül, amelyben a többségi elem a kormányozhatóság szempontjait – vagyis a stabil kormánytöbbség kialakítását –, az arányos elem pedig a reprezentativitás szempontjait – tehát a választói akarat lehető legpontosabb parlamenti megjelenítését – biztosítja, de az arányossággal szemben a kormányozhatóságot részesíti előnyben,³⁷¹ mert az Országgyűlésben egyértelmű többséget alakít ki. Ezt támasztja alá a többségi rendszerben megszerezhető mandátumok magasabb száma (106 a 93 listás mandátumhoz képest), illetve az egyéni választókerületben győztes egyéni jelölt töredékszavazatainak beszámítása a listás mandátumok kiosztásánál. A rendszer aránytalanságát növeli, hogy az egyéni választókerületi szisztémában a szavazás egyfordulós és relatív többségű, függetlenül a részvételi aránytól. E megoldás a relatíve legerősebb pártoknak kedvez, mert a többi jelöltre leadott szavazatok elaprózódhatnak, és az egyéni mandátum megszerzéséhez – a többi jelölt számától és a rájuk leadott szavazatoktól függően – viszonylag alacsony (20-30%-os) a támogatottság is elegendő lehet.³⁷² Ez torzítja a tényleges politikai erőviszonyokat: országosan összesítve vagy a politikai kisebbséget juttatja többséghez (azaz e politikai erő felülreprezentált lesz), vagy jelentős politikai kisebbség nem juthat képviselőkhöz, vagyis a reprezentativitás aránytalanná válhat, mert a társadalom politikai tagoltsága nem tükröződik a parlament összetételében.³⁷³ E többségi rendszer a kis pártok előzetes koalíciókötését tételezi fel, ami a stabil kormánytöbbség kialakítását gyengítheti (sok kis pártnak kell kompromisszumra jutnia a kormányzás irányában és tartalmában),³⁷⁴ illetve az egyfordulós megoldás nem teszi lehetővé a választási folyamat során a koalíciókötést (az egymás javára történő visszalépést). A választási küszöb

³⁶⁹ Ennek konkrét módját lásd e fejezet B) IV. b) pontjában, a listás választás eredményének megállapításáról szóló részben.

³⁷⁰ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a megoldás a parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását. Azzal, hogy a választásra jogosult polgár a szavazatát valamely párt országos listájára adja, vállalja annak kockázatát, hogy a szavazatával támogatott párt – az értékelés szabályai szerint – parlamenti párt lesz, avagy nem kerül be az Országgyűlésbe. Vö. a 3/1991. (II. 7.) AB határozattal. ABH 1991. 15, 17

³⁷¹ A magyar kormánystabilitást a választási rendszer mellett más alkotmányi intézmények is biztosítják, mint pl. a konstruktív bizalmatlansági indítvány, a miniszterelnök kiemelkedő alkotmányjogi pozíciója, a köztársasági elnök korlátozott parlament-feloszlatási joga.

³⁷² Minél több jelölt vesz részt a választásokon, annál alacsonyabb relatív többség is elegendő a győzelemhez, és annál több szavazat marad képviselő nélkül. Papp: i.m. 761. o.

³⁷³ Megjegyzendő azonban, hogy a választások eredményének proporcionalitása nemcsak a választójogi előírások függvénye, hanem a szavazatokban megnyilvánuló választói akaratot meghatározó és befolyásoló tényezők bonyolult kölcsönhatásának következménye.

³⁷⁴ Ez a választások előtt viszonylag egyszerűbb, ami azonban a kormányzás bonyolult folyamatában sokszor törésekhez vezethet, veszélyeztetve a stabil kormánytöbbséget, és így a kormányozhatóságot.

alkalmazása szintén az arányosság ellen hat, mert kizárja a listás mandátumszerzésből azokat a pártokat, amelyek nem érték el az 5%-os küszöböt.³⁷⁵ A csekély társadalmi támogatottságú pártok kizárása a parlamentből a stabil kormányzás feltételét erősíti, de egyúttal azt is eredményezi, hogy a győztes pártok a parlamentben – tényleges társadalmi támogatottságukhoz képest – felülreprezentáltakká válnak.³⁷⁶

A megválasztott országgyűlési képviselők jogállása – függetlenül attól, hogy egyéni választókerületben vagy országos listán jutottak mandátumhoz – egyenlő,³⁷⁷ tehát jogaik és kötelezettségeik tekintetében nincs és nem is tehető köztük különbség.

2. A jelölés szabályai³⁷⁸

A jelölés intézménye a választás egyik, mégpedig első eleme, amely a választás másik elemének, a szavazásnak előzetes feltétele: érvényesen szavazni ugyanis csak a jelöltekre lehet. Az országgyűlési képviselők jelölése a választási rendszerhez (a mandátumszerzés módjához) igazodik, és részben egymásra épül. A választási rendszer többségi elvű elemében – az egyéni választókerületekben – a jelöltállítás sikere alapozza meg az arányos elvű elemében – az országos pártlistán – történő jelöltállítás lehetőségét, vagyis az egyik jelölés feltételének teljesülése a másik jelölés lehetőségének keletkezését jelenti. Pártlistát ugyanis csak az a párt állíthat, amely meghatározott számú egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított, vagyis amelyik párt nem képes egyéni jelöltet állítani, listát sem állíthat.

2.1. Jelölés az egyéni választókerületben

Az egyéni választókerületben a képviselőjelölt párt jelöltjeként vagy független jelöltként indulhat, egy személy csak egy egyéni választókerületben fogadhat el jelölést.³⁷⁹ Független jelölt az a jelölt, akit nem párt állít.³⁸⁰ A pártot³⁸¹ – ha jelöltet vagy listát kíván állítani – jelölőszervezetként a választás kitűzését követően a Nemzeti Választási Bizottságnál be kell jelenteni.³⁸² Két vagy több párt közös jelöltet is állíthat. A jelölés a választópolgárok ajánlása

³⁷⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a Vjt.-nek a választási eredmények megállapítására vonatkozó rendelkezései nem tesznek hátrányos megkülönböztetést a választópolgárok között szavazataik politikai tartalma szerint, hanem a szavazatok számarányához fűznek jogkövetkezményeket. A választópolgárok politikai véleményalkotásának szabadsága és választójoguk szabad elhatározásból fakadó gyakorlása – a Vjt. előírásainak alkalmazása folytán – természetesen hatást gyakorol a pártok parlamenti képviseltségére és erőviszonyaira. A választási rendszernek ez jellegzetes rendeltetése és következménye. 3/1991. (II. 7.) AB határozat. ABH 1991. 15, 17

³⁷⁶ Lásd erről Fábíán György – Kovács László Imre: Az arányosság újabb dimenziói. In: Választási rendszerek. (Szerk. Fábíán György) Osiris Kiadó, Budapest 1997. 205-210. o.

³⁷⁷ Alaptörvény 4. cikk (1) bek.

³⁷⁸ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényhozó az ajánlás és jelölés számos olyan módozatát választhatja, amely a parlamenti választás alkotmányos funkcióját szolgálja és alkotmányos elvekbe, illetve előírásokba nem ütközik. 1243/B/1993. AB határozat. ABH 1994. 663, 666

³⁷⁹ Vjt. 5. § (3) bek.

³⁸⁰ „A független jelölt tehát az egyéni választókerületi rendszer szabályai szerint, a választópolgárok ajánlása alapján, e minőségére tekintettel szerezheti meg a választásokon való indulás jogát, és e rendszer szerinti szabályok alapján szerezhethet mandátumot.” 408/H/1998. AB határozat. ABH 2000. 760, 763 és köv.

³⁸¹ Vjt. 5. § (1) bek.

³⁸² A Ve. 3. § 3. pontja szerint a pártnak – jelölő szervezetként – az országgyűlési képviselők választásán a választás kitűzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen kell szerepelnie. A jelölő szervezetet a képviselőre jogosult személy jelentheti be. Ve. 119. § (2) bek. A választási iroda a bejelentett szervezet létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi. A választási bizottság minden, a törvényes feltételeknek megfelelő jelölő szervezetet – legkésőbb a bejelentését követő

alján megy végbe, jelöltet ajánlani csak ajánlóíven lehet.³⁸³ Az ajánlóívet a választás kitűzését követően – a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság mellett működő választási irodától – a független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a párt – mint jelölő szervezet – igényelheti.³⁸⁴ Az ajánlóív iránti igénynek tartalmaznia kell a jelöltként indulni szándékozó választópolgár nevét, személyi azonosítóját,³⁸⁵ lakcímét, valamint nyilatkozatát arról, hogy a jelölést elfogadja, és nincs olyan tisztsége, amely összeférhetetlen a képviselői megbízással, illetve megválasztása esetén arról lemond.³⁸⁶ A választási iroda az igénylését követően haladéktalanul, de legkorábban a szavazást megelőző negyvennyolcadik napon átadja az igénylő részére az általa igényelt mennyiségű ajánlóívet.³⁸⁷ Jelöltet az a választópolgár ajánlhat, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik. Egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, de egy jelöltet csak egy ajánlással támogathat, a rá leadott további ajánlásai érvénytelenek lesznek.³⁸⁸ Az ajánlóívre rá kell vezetni az ajánlást adó választópolgár nevét, személyi azonosítóját, magyarországi lakcímét, valamint az anyja nevét, és az ajánlóívet az ajánló választópolgárnak saját kezűleg alá kell írnia. Az ajánlás nem vonható vissza. Bármely – passzív választójoggal rendelkező – választópolgár jelölt lehet az egyéni választókerületben – akár párt jelöltjeként, akár független jelöltként indul –, ha a törvényes előírásoknak megfelel, és a jelöléshez legalább ötszáz választópolgár érvényes ajánlását megkapta.³⁸⁹

Az egyes egyéni választókerületre eső választópolgárok számának növekedése, a jelöléshez szükséges legalább ötszáz választópolgári ajánlás, illetve az a lehetőség, hogy egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat – vagyis az ajánlások száma nincs korlátozva – azt jelenti, hogy az egyéni választókerületben viszonylag könnyű a jelöltté válás. Ez azt eredményezheti, hogy az egyéni jelöltek száma növekedhet, így a rájuk leadott szavazatok nagy szórást mutathatnak, ami a relatíve legerősebb párt jelöltjének kedvez.

Ajánlást a polgárok zaklatása nélkül – a jelölő szervezet képviselője vagy a jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve annak képviselője – bárhol gyűjthet, kivéve:³⁹⁰

- az ajánlást gyűjtő és az ajánló munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben,
- a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben,
- tömegközlekedési eszközön,
- állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében,

negyedik napon – nyilvántartásba vesz. Ve. 132. §. A választási bizottság visszautasítja a jelölő szervezet nyilvántartásba vételét, ha bejelentése a törvényes feltételeknek nem felel meg. Ve. 133. §. A jelölő szervezetek adatait a civil szervezetek bírósági nyilvántartásának adatai alapján folyamatosan frissíteni kell. Ha a jelölő szervezetet törlik a civil szervezetek bírósági nyilvántartásából, a Nemzeti Választási Bizottság törli a jelölő szervezetet a jelölő szervezetek nyilvántartásából. Ve. 136. §

³⁸³ Az ajánlóíven az ajánlást gyűjtő személy feltüntetni nevét és aláírását. Ve. 122. § (6) bek.

³⁸⁴ Ve. 120. § (2) bek.

³⁸⁵ Ennek hiányában magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát.

³⁸⁶ Az ajánlóíven a választási iroda feltüntetni a jelöltként indulni szándékozó választópolgár nevét, a jelölő szervezet nevét vagy a független jelölés tényét, a választókerület megjelölését. Közös jelölt esetén az ajánlóíven a közös jelöltet állító valamennyi jelölő szervezet nevét fel kell tüntetni. Ve. 121. § (1) bek.

³⁸⁷ A választási iroda valamennyi ajánlóívet sorszámmal, valamint hitelesítő bélyegzőlenyomattal lát el. Ve. 121. § (2) bek.

³⁸⁸ Ve. 122. § (3) és (4) bek.

³⁸⁹ Az egyéni választókerületben a jelöléshez legalább ötszáz választópolgár ajánlása szükséges. Vjt. 6. §

³⁹⁰ Ve. 123. § (2) bek.

- felsőoktatási és köznevelési intézményben,
- egészségügyi szolgáltató helyiségében.

Az ajánlásért az ajánlást adó választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos, valamint az ajánlást adó választópolgár az ajánlásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígérését. Érvénytelen az az ajánlás, amelyet az ajánlási szabályok megsértésével gyűjtöttek.

A jelöltet, az ajánlóívek átadásával, nyilvántartásba vétel céljából – legkésőbb a szavazást megelőző harmincnyedik napon – be kell jelenteni az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnál.³⁹¹ Az ajánlásokat a választási iroda ellenőrzi, és megvizsgálja,³⁹² hogy az ajánlások érvényesek-e.³⁹³ Az ellenőrzés eredményéről a választási iroda tájékoztatja a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságot. A választási bizottság minden, a törvényes feltételeknek megfelelő jelöltet – legkésőbb a bejelentését követő negyedik napon – nyilvántartásba vesz.³⁹⁴ A jelölt kiesik, ha a szavazás megkezdése előtt a jelölésről írásban lemond, a központi névjegyzékből törlésre kerül, a választhatóság jogát elveszíti, továbbá ha a választási bizottság a jelöltet állító jelölő szervezetet törli a nyilvántartásából. A kiesett jelölt nevét a nyilvántartásból, valamint az egyéni szavazólapokról törölni kell.³⁹⁵

2.2. Jelölés az országos listán

Az országos listán a jelölés listaállítással történik. Országos lista kétféleképpen – a) pártlistaként vagy b) nemzetiségi listaként – állítható.

a) Pártlistát kizárólag az a párt állíthat, amely – legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább huszonegy egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított,³⁹⁶ vagyis a listán való jelölés feltétele az eredményes egyéni képviselőjelölt-állítás.³⁹⁷ Eszerint a pártoknak országos „lefedettséggel” kell rendelkezniük, mert a 19 megyéből legalább kilencben, továbbá minden esetben még a fővárosban is kell legalább egy önálló egyéni választókerületi jelöltet –

³⁹¹ A független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a jelöltet állítani szándékozó jelölő szervezet a rendelkezésére bocsátott összes ajánlóívet köteles átadni a választási irodának a jelölt bejelentésére rendelkezésre álló határidőben. E kötelezettség elmulasztása esetén a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott ajánlóív után tízezer forint. Nem szabható ki bírság a legkésőbb a határidő elteltét követő napon benyújtott, ajánlást nem tartalmazó ajánlóív után. Ve. 124. § (2) és (3) bek.

³⁹² Ennek részleteit lásd a Ve. 125-128. §-aiban.

³⁹³ Az ajánlások ellenőrzését a jelölt bejelentésétől számított három napon belül kell elvégezni, és a tételes ellenőrzését nem kell tovább folytatni, ha bizonyossá válik, hogy az érvényes ajánlások száma eléri a jelöltséghez szükséges számot. Ve. 127. § (1) és (2) bek.

³⁹⁴ Ve. 132. §. A bejelentett és a nyilvántartásba vett jelöltek közhiteles, elektronikus nyilvántartását a Nemzeti Választási Iroda vezeti. A nyilvántartás változásait a nyilvántartásba vevő vagy abból törölő választási bizottság mellett működő választási iroda vezeti át a nyilvántartáson. A jelöltek adatait a központi névjegyzék adatai alapján folyamatosan frissíteni kell. Ha a jelölt elveszíti a választhatóság jogát, ennek tényét a nyilvántartásból való törlése érdekében a választási iroda haladéktalanul jelzi a választási bizottságnak. Ve. 135. §

³⁹⁵ Ve. 137. §

³⁹⁶ Vjt. 8. § (1) bek.

³⁹⁷ A pártlista állításánál a jelölő szervezetnek a lista nyilvántartásba vételéig bejelentett egyéni választókerületi jelöltjei számát kell figyelembe venni, kivéve azt a jelöltet, akinek nyilvántartásba vételét az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság elutasította. A Nemzeti Választási Bizottság törli a nyilvántartásból a pártlistát, ha a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett, valamint a bejelentett, de még jogerősen el nem bíralt egyéni választókerületi jelöltjeinek száma együttesen nem éri el a törvényben foglalt minimumot. Ve. 254. §

országosan pedig összesen legalább huszonhét önálló egyéni jelöltet – állítani.³⁹⁸ E szigorú feltételt enyhítendő, lehetőség van arra, hogy két vagy több párt közös egyéni választókerületi jelöltjük alapján – kizárólag tehát ugyanazoknak a pártoknak a részvételével, akiknek közös egyéni jelöltjük van – közös pártlistát is állíthat, de egy párt kizárólag egy – önálló vagy közös – pártlista állításában vehet részt. Pártlistán legfeljebb háromszor annyi jelölt szerepelhet, mint az országos listán megszerezhető mandátumok száma, vagyis maximum 279. A párt által egyéni választókerületben jelölt személy csak ugyanannak a pártnak a pártlistáján szerepelhet, tehát nincs mód arra, hogy az egyéni választókerületi pártjelölt más párt listájára kerüljön fel.

b) Nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat. Az országos nemzetiségi önkormányzatot – ha listát kíván állítani, a pártokhoz hasonlóan – jelölőszervezetként a választás kitűzését követően a Nemzeti Választási Bizottságnál be kell jelenteni.³⁹⁹ A nemzetiségi listaállítás további feltétele, hogy ehhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlását, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlást szükséges összegyűjteni.⁴⁰⁰ E listán – amelyen legalább három jelöltnek kell szerepelnie – csak az a választópolgár lehet jelölt, aki a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szerepel. Két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat – a pártokkal ellentétben – közös nemzetiségi listát nem állíthat.

Egy személy csak egy országos listán fogadhat el jelölést, vagyis kizárt annak a lehetősége, hogy adott személy jelöltként egyszerre szerepeljen nemzetiségi listán és pártlistán, vagy több pártlistán, vagy pedig több nemzetiségi listán. Az viszont lehetséges, hogy ugyanazt a személyt egy egyéni választókerületben és egy országos listán is jelölhessék. Ezzel mód nyílik arra, hogy a pártok a számukra kiemelt fontosságú személyeknek nagyobb esélyt biztosítsanak a mandátum elnyeréséhez. A párt és az országos nemzetiségi önkormányzat a listájukon maguk határozzák meg jelöltjeiket és ezek sorrendjét, ebbe a választópolgároknak nincs beleszólásuk. A jelölő szervezetek által összeállított listák kötöttek és zártak: ha az országos listáról az egyik jelölt kiesik, helyébe a listán soron következő jelölt lép. Az országos listákat nyilvántartásba vétel céljából – legkésőbb a szavazást megelőző harmincharmadik napon – be kell jelenteni.⁴⁰¹ A lista bejelentésének tartalmaznia kell a listán állított valamennyi jelölt nevét, személyi azonosítóját, lakcímét, valamint nyilatkozatát arról, hogy a jelölést elfogadja, nincs olyan tisztsége, amely összeférhetetlen a képviselői megbízással, illetve megválasztása esetén arról lemond. A listán szereplő jelöltek sorrendjét a lista bejelentése után nem lehet módosítani, a bejelentett listára új jelölt nem jelenthető be. A jelölő szervezet a listát, illetve a listán szereplő jelölt jelölését legkésőbb a lista bejelentésére rendelkezésre álló határidő utolsó napján visszavonhatja, de a visszavont lista

³⁹⁸ Az egyéni választókerületek száma Budapesten 18, Baranyában 4, Bács-Kiskunban 6, Békésben 4, Borsod-Abaúj-Zemplénben 7, Csongrádban 4, Fejériben 5, Győr-Moson-Sopronban 5, Hajdú-Biharban 6, Hevesben 3, Jász-Nagykun-Szolnokban 4, Komárom-Esztergomban 3, Nógrádban 2, Pestben 12, Somogyban 4, Szabolcs-Szatmár-Beregen 6, Tolnában 3, Vasban 3, Veszprémben 4, Zalában 3. Vjt. 1. számú melléklet

³⁹⁹ A bejelentésre, az ellenőrzésre és a nyilvántartásra a pártokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

⁴⁰⁰ A központi névjegyzékben az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár ajánlhat nemzetiségi listát. Ve. 255. § (1) bek. A névjegyzékben a nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgárok számának megállapításakor a nemzetiségi választópolgárként a szavazást megelőző negyvennyolcadik napon a központi névjegyzékben az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárokat kell figyelembe venni.

⁴⁰¹ Az országos listát legkésőbb a szavazást megelőző harmincharmadik napon kell bejelenteni. Ve. 253. § (1) bek.

helyett a jelölő szervezet új listát nem állíthat.⁴⁰² A Nemzeti Választási Bizottság minden, a törvényes feltételeknek megfelelő országos listát – legkésőbb a bejelentését követő negyedik napon – nyilvántartásba vesz.⁴⁰³ A lista kiesik, ha a jelölő szervezet a listát visszavonja, ha a szavazás megkezdése előtt a listán szereplő valamennyi jelölt kiesik, továbbá ha a választási bizottság a jelöltet állító jelölő szervezetet törli a nyilvántartásából. A kiesett listát a nyilvántartásából, valamint a szavazólapokról törölni kell.⁴⁰⁴

3. A választás eredményének megállapítása

A választási eredmény megállapítása és a mandátum-elosztás eltérő az egyéni választókerületben és az országos listák esetében.

3.1. Az egyéni választókerületi eredmény

Mivel minden egyéni választókerületben egy országgyűlési képviselő választható, a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár és a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egyaránt egy egyéni jelöltre szavazhat. Az egyéni választókerületben nincs az érvényességre (részvételre) előírás, ezért ha legalább egyetlen választópolgár részt vesz a szavazáson és érvényesen adja le a voksát, a szavazás eredményes lesz: az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki a legtöbb érvényesen leadott szavazatot kapta, függetlenül attól, hogy hányan vettek részt a szavazáson. Ez alól csak az az eset jelent kivételt, ha a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerzi meg. Ebben az esetben – mivel a választás egyfordulós, ezért második fordulót ilyenkor sem lehet tartani – a mandátum betöltetlen marad, és időközi választást kell tartani.

3.2. Az országos listás eredmény

Az országos listás eredmény megállapítása hét lépésre osztható fel az alábbiak szerint.

(1) Először meg kell határozni a mandátumelosztásnál figyelembe vehető szavazatokat és a mandátumszerzésre jogosult pártokat. Ehhez összesítik a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazatot, vagyis a választópolgárok ún. második szavazatait, amelyeket listára adtak le.

(2) Ezt követően megállapítják a mandátumszerzésre jogosult pártokat: mely pártok lépték át a választási küszöböt – a parlamentbe való bekerülést – és melyek nem. Az a pártlista ugyanis, amelyik nem érte el a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékát, nem szerezhethet mandátumot. Az ötszázalékos választási küszöb tehát a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat öt százalékát jelenti. Ha közös pártlistáról van szó, akkor ez a közös lista sem szerezhethet mandátumot, ha nem érte el a listákra leadott összes érvényes szavazat legalább tíz százalékát,

⁴⁰² A közös listával kapcsolatos jognyilatkozatot a közös listát állító jelölő szervezetek közösen teszik meg. Ve. 131. §

⁴⁰³ Ve. 132. §. A bejelentett és a nyilvántartásba vett listák közhiteles, elektronikus nyilvántartását – az egyéni jelöltekhez hasonlóan – a Nemzeti Választási Iroda vezeti. A nyilvántartás változásait a nyilvántartásba vevő vagy abból törülő választási bizottság mellett működő választási iroda vezeti át a nyilvántartáson. Ve. 135. § (1) bek.

⁴⁰⁴ Ve. 138. §

kettőnél több párt által állított közös pártlista esetében legalább tizenöt százalékát. Az eredmény megállapításánál tehát a továbbiakban ezek a pártlisták nem vehetők figyelembe, mert e listákon nem szerezhető mandátum.

(3) Miután meghatározták a mandátumszerzésre jogosult pártokat – vagyis azokat, amelyek a további mandátumszerzésből a választási küszöb miatt nem estek ki –, következik e pártok elnyert szavazatainak megállapítása. Ez a következő módon történik: a párt listás szavazatainak számához hozzá kell adni az adott párt töredékszavazatait, amelyek együtt az adott pártlistára jutó szavazatok számát jelentik. Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a párt jelöltjére leadott, mandátumot nem eredményező szavazat, illetve ha a párt jelöltje nyerte el a mandátumot, akkor az e jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám. Ha az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerzi meg, töredékszavazatnak minősül az adott egyéni választókerületben minden egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazat.⁴⁰⁵ Az önálló pártlista töredékszavazataiként a párt önálló egyéni választókerületi jelöltjeinek töredékszavazatai vehetők figyelembe, a közös pártlista töredékszavazatainak a pártlista állításában részt vevő pártok közös – ugyanazon pártok részvételével állított – egyéni választókerületi jelöltjeinek töredékszavazatai számítanak.⁴⁰⁶

(4) Miután megállapították az egyes pártok pártlistára jutó szavazatainak számát, ezeket össze kell adni. Az így kapott eredmény az összes pártlistás szavazat lesz.

(5) Ehhez hozzá kell adni a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat, amelynek összege a Vjt. szerint az összes országos listás szavazatot jelenti.⁴⁰⁷

(6) Az összes országos listás szavazatot először el kell osztani az országos listán megszerzhető mandátumok számával – vagyis kilencvenhárommal –, majd az eredményt tovább kell osztani négygel. Az így kapott hányados egész szám része a kedvezményes kvóta, amit a nemzetiségi listán szerezhető kedvezményes nemzetiségi mandátumok kiszámításánál vesznek figyelembe. Ha ugyanis az adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma nagyobb vagy egyenlő, mint a kedvezményes kvóta, az adott nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot. Egy nemzetiségi lista csak egy kedvezményes mandátumot kaphat, de csak akkor, ha a lista elérte a kedvezményes kvótát. A nemzetiségi listák közül tehát nem szerezhethet mandátumot az a lista, amelyik a kedvezményes kvótát nem érte el.

(7) Ezt követően az országos listán megszerzhető mandátumok számát – a kilencvenhárom – csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával, de csak akkor, ha osztottak ki kedvezményes mandátumot. Az így megmaradt mandátumokat a mandátumszerzésre jogosult pártlisták között, és az olyan, kedvezményes mandátumot szerzett nemzetiségi listák között kell kiosztani, amelyek – a nemzetiségi listákra leadott szavazatok száma alapján – elérik a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékának megfelelő szavazatszámot. Ebben az esetben tehát ismét a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékát kell figyelembe

⁴⁰⁵ Ennek indoka, hogy szavazategyenlőség esetén az egyéni választókerületben nincs nyertes, és mivel nincs második forduló, időközi választást kell tartani. A listás helyek elosztásához ezért az összes jelöltre leadott szavazat minősül töredékszavazatnak.

⁴⁰⁶ Vö. a Vjt. 15. §-ával.

⁴⁰⁷ E számításból kitűnik, hogy az összes országos listás szavazat nem azonos az összes pártlistára és nemzetiségi listára leadott szavazattal, mert ez utóbbiból hiányzik az 5%-os küszöb alatti pártokra leadott szavazat, illetve beszámításra kerültek a pártok töredékszavazatai is.

venni, vagyis ekkor a nemzetiségi listák ugyanolyan elbírálásban részesülnek, mint a pártlisták. A megmaradt mandátumokat a D'Hondt formula alkalmazásával osztják ki.⁴⁰⁸ Ez úgy történik, hogy összeállítanak egy táblázatot: a táblázat oszlopaiba a mandátumszerzésre jogosított pártlisták és nemzetiségi listák kerülnek. A táblázat első sorába mindegyik lista alá az adott pártlistára, illetve az adott nemzetiségi listára leadott – de itt a kedvezményes kvótával csökkentett – szavazatok kerülnek. A táblázat következő sorait úgy alakítják ki, hogy minden pártlista, illetve nemzetiségi lista szavazatai alatt olyan számoszlopot hoznak létre, amelynek első száma az adott lista szavazatainak a fele, a következő sorban a harmada, majd a negyede, az ötöde stb. A mandátumok kiosztása a táblázat segítségével történik: megkeresik a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában ez megtalálható, az a lista kap egy mandátumot. Ezután megkeresik a következő legnagyobb számot, és amelyik lista oszlopában ez megtalálható, az a lista kapja meg a mandátumot. Ezt az eljárást addig folytatják, míg az összes mandátum kiosztásra nem kerül. Ha a táblázatban több lista alatt egyenlő számok vannak, és ezzel a szavazatszámmal mandátumhoz jutnának, de a megszerzhető mandátumok száma kevesebb, mint az azonos szavazatot elért listák száma, akkor a lista sorszáma szerinti sorrendben kell kiosztani a mandátumokat.⁴⁰⁹

Az országos listákon megszerzett mandátumokat az azon szereplő jelöltek a listán elfoglalt helyük sorrendjében szerzik meg. Ha az országos listán olyan jelölt szerepel, aki az egyéni választókerületben mandátumot szerzett, akkor őt az országos listáról törölni kell. Ha a listáról a jelölt kiesik, helyébe a listán soron következő jelölt lép. Ha az országos listán kevesebb jelölt van, mint a lista által megszerzett mandátumok száma, a ki nem osztott mandátum betöltetlen marad.

A nemzetiségek számára – mivel ez Alaptörvényben biztosított joguk – akkor is lehetőség nyílik az Országgyűlés munkájában való részvételre, ha nemzetiségi listás mandátumszerzésük esetleg nem sikerült. Ebben az esetben a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli a parlamentben.⁴¹⁰ A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.

4. A megüresedett mandátum betöltése

Az egyéni választókerületben a megüresedett mandátum betöltése időközi választással történik. Időközi választást kell tartani, ha az egyéni választókerületben nem volt jelölt, vagy a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerezte volna meg, illetve ha a megválasztott egyéni választókerületi képviselő megbízatása megszűnik.⁴¹¹ Az időközi

⁴⁰⁸ Erről lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 234-235. o.

⁴⁰⁹ A Nemzeti Választási Bizottság – az esélyegyenlőségnek a szavazólapon történő érvényesítése érdekében – a bejelentett listákat kisorsolja, mert a szavazólapon a listák e sorrendnek megfelelően szerepelnek. Ve. 160. § (1) és (2) bek. A listák sorszámanak sorsolásakor a pártlistákat és a nemzetiségi listákat együtt kell kezelni. Az országos pártlistás szavazólapon a pártlistákat az így kisorsolt sorrendjükben kell feltüntetni, de a szavazólapon a pártlistákat egytől induló folyamatos sorszámozással kell megjelölni. Ve. 256. § (3) bek. A listás szavazás eredményének megállapításakor a listák sorrendjét a sorsolás eredménye szerint kell figyelembe venni. Ve. 201. §

⁴¹⁰ A nemzetiségi szószólókról lásd Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. (2) 57. o.

⁴¹¹ Az időközi választást az országgyűlési képviselők megelőző általános választásán alkalmazott választókerületi beosztás szerint kell megtartani. Vjt. 19. § (2) bek.

választást – az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság javaslatára figyelemmel – a Nemzeti Választási Bizottság tűzi ki.⁴¹²

Az országos listás mandátum megüresedése esetén nincs időközi választás. A listán mandátumhoz jutott képviselő megbízásának megszűnésekor a mandátumot – az országos listán eredetileg is szereplő jelöltek közül – a párt (közös pártlista esetén az érintett pártok) vagy az országos nemzetiségi önkormányzat által megnevezett, ennek hiányában az országos listán soron következő jelölt szerzi meg.⁴¹³ Ha az országos listán nincs több jelölt, a mandátum betöltetlen marad.⁴¹⁴

A nemzetiségi szószóló megbízásának megszűnése esetén szószóló az országos listán eredetileg is szereplő jelöltek közül az országos nemzetiségi önkormányzat által megnevezett, ennek hiányában az országos listán soron következő jelölt lesz. Ha az országos listán nincs több jelölt, az adott nemzetiséget az Országgyűlés megbízásának megszűnéséig nem képviseli nemzetiségi szószóló.⁴¹⁵

5. Az országgyűlési képviselők választásának főbb eljárási szabályai

Az Alaptörvény XXIII. cikkéből következően alkotmányos követelmény, hogy a választási eljárás szabályai a választójog gyakorlását segítsék elő.⁴¹⁶ A választások demokratikus értékeinek, különösen szabadságának és tisztaságának biztosítékait ezért a választási eljárás szabályainak is garantálniuk kell: nem állapíthatnak meg olyan eljárási jogi feltételrendszert, amely lehetetlenné teszi a demokratikus elveken nyugvó és versengő választásokat, vagy akadályozza, illetve korlátozza a választójog anyagi jogi szabályainak az érvényesülését, e kiemelkedő jelentőségű politikai alapjog gyakorlását. Az eljárási szabályok – mint a választás lefolyásának formai előírásai – hivatottak arra, hogy garantálják a választás demokratikus anyagi jogi alapelveinek való tényleges megfelelést, és így a megválasztott képviselők – és rajtuk keresztül az Országgyűlés – legitimitását. Az államhatalom demokratikus legitimitását ugyanis csak olyan választási eljárás közvetítheti, amelyben az általánosan elismert választási elvek figyelembevételével a nép akaratképzése az állami szervek irányában jut kifejezésre.⁴¹⁷

5.1. A választási eljárás alapelvei

A választási eljárási alapelvek az eljárási törvényben szabályozott magatartásokra, eljárásokra, a választásban résztvevők ez irányú cselekedeteire terjednek ki. A választási

⁴¹² Ve. 244. § (1) bek. Az időközi választást a mandátum megüresedésétől, illetve ha a választás eredménytelen vagy elegendő jelölt hiányában nem lehetett megtartani, a szavazás kitűzött napjától számított százhusz napon belülre kell kitűzni. Nem lehet kitűzni az országgyűlési képviselők időközi választását az országgyűlési képviselők általános választása évének január 1. napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti napra. Ve. 8. §

⁴¹³ Ha a listán megválasztott képviselő kiesik, helyére a jelölő szervezet legkésőbb a mandátum megüresedésétől számított harmincadik napon jelentheti be a választási bizottságnál a mandátumot szerző jelöltet. Ve. 207/A. §

⁴¹⁴ Vjt. 20. § (1) és (2) bek.

⁴¹⁵ Vjt. 20. § (3) bek.

⁴¹⁶ Vö. az 1/2013. (I. 7.) AB határozattal. ABH 2013. 3, 30

⁴¹⁷ Ezért összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdésével, továbbá a választási alapelveket megfogalmazó 2. cikk (1) bekezdésével, ha az állami szervek beavatkoznak a választások során a nép szabad akaratképzési folyamatába.

eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket.⁴¹⁸

a) A választás tisztaságának megóvása. A választás tisztaságának megóvása – ami egyúttal a választási visszaélések megakadályozását is felöleli – a demokratikus választás egyik legfontosabb követelménye, mert a választások legitimáló funkciójának előfeltételét jelenti. Ennek az alapelvnek a kiemelt fontosságát mutatja, hogy érvényesülése büntetőjogi védelemben is részesül.⁴¹⁹ A választási eljárás tisztaságának garanciáit a Ve. a választási bizottságok vonatkozásában több oldalról biztosítja: egyik elem a választási bizottság – mint szervezet – létrehozatalának módja, a másik a bizottságok személyi összetétele és az összeférhetlenségi szabályok, a harmadik elem a bizottságok nyilvános működésének szabályozása, és végezetül a bizottságok speciális döntési hierarchiája és annak bírósági kontrollja.⁴²⁰

b) Önkéntes részvétel a választási eljárásban. Ez az eljárási alapelv szoros összefüggésben áll a választás szabadságának anyagi jogi alapelvével, és az eljárás során a szabad elhatározáson alapuló közreműködést hangsúlyozza: a választópolgárt tehát nem lehet a választási eljárásban – a jelölésben, a kampányban, a szavazásban, a jogorvoslatban – való közreműködésre kényszeríteni, ezekben saját akaratából vesz részt. Ugyanakkor fontos, hogy a választási eljárás szabályozása segítse elő az állampolgári részvételt, mivel az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a választások a képviseleti demokrácia kiemelkedően fontos eseményei, amelyek lefolyásának és eredményes kimenetelének legfőbb feltétele a választópolgári részvétel. A választási folyamattól való teljes vagy nagyfokú tartózkodás ellehetetlenítené, illetőleg kétségessé tenné a legitimált közhatalom létrejöttét, vagyis a népszuverenitást gyakorló testület (Országgyűlés) megalakulását, a választott tisztségek betöltését. „A választói aktivitás legjelentősebb megnyilvánulása ugyan a szavazás, de a választópolgári részvétel szükségképpen eleme a jelölésnek, a választási kampánynak, a választási bizottságok tevékenységének is.”⁴²¹

c) Esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között. A választójog egyenlősége mellett nagyon fontos követelmény a jelöltek és a jelölő szervezetek valódi esélyegyenlőségének tiszteletben tartása és biztosítása is, amelyet az eljárási törvénynek elsősorban a választási kampány – különösen a médiára és a finanszírozásra vonatkozó – szabályai megállapításánál kell konkretizálnia. Az Alkotmánybíróság szerint a választójogi törvény szempontjából az esélyegyenlőség követelménye azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie.⁴²²

d) A fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése. A választási eljárás új, sajátos alapelvének minősül ez az előírás, amely összhangban áll az Alaptörvény XV. cikk

⁴¹⁸ A választási eljárási alapelveket a Ve. 2. § (1) bekezdése határozza meg. Megjegyzendő, hogy a korábbi választási eljárási törvényben alapelveként szerepelt a jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása, illetve a választás eredményének gyors, hiteles megállapítása. Nem tartalmazta viszont a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítését, illetve – alapelvi szinten – a választási eljárás nyilvánosságát.

⁴¹⁹ A Btk. 350. §-a – a közigazgatás rendje elleni bűncselekmények között – határozza meg azokat a magatartásokat, amelyek a választás rendje elleni bűncselekmények fogalmi körébe esnek, és elkövetőjüket büntetni rendeli.

⁴²⁰ 917/B/1998. AB határozat. ABH 2001. 1028, 1031

⁴²¹ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat. ABH 2003. 607, 611

⁴²² 3/1991. (II. 7.) AB határozat. ABH 1991. 15, 17

(5) bekezdésével,⁴²³ mintegy annak konkretizálását jelenti a választójog gyakorlásában. Az eljárási törvény értelmében fogyatékossgal élő választópolgár az a választópolgár, aki érzékszervi – így különösen látás-, vagy hallásszervi –, továbbá mozgásszervi, valamint értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.⁴²⁴ E választópolgárok joggyakorlásának elősegítése érdekében az eljárási törvény számos rendelkezést tartalmaz, amely különösen a szavazásban való részvételüket könnyíti meg.⁴²⁵

e) Jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás. A jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve – mint általános jogelv – a választási eljárási törvény vonatkozásában azt a speciális követelményt juttatja kifejezésre, hogy az e törvényben biztosított jogok gyakorlásával nem lehet visszaélni, azaz ezek a jogok csak a törvényhozó által kívánt joghatás elérése érdekében, jóhiszeműen vehetők igénybe.⁴²⁶ A rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés akkor állapítható meg, ha annak valamilyen hátrányos következménye van.⁴²⁷

f) A választási eljárás nyilvánossága. A választási eljárás nyilvánossága a szabad, tiszta választások egyik legfőbb garanciáját jelenti. Ennek egyik eleme, hogy a választópolgárok a választójoguk gyakorlásához szükséges valamennyi információról, valamint a választások eredményéről tájékoztatást kapjanak. Ezért elvi jelentőségű az eljárási törvénynek az a rendelkezése, amely előírja, hogy a választópolgárokat tájékoztassák a névjegyzékkel kapcsolatos tudnivalókról,⁴²⁸ és kapjanak információkat a választásról.⁴²⁹ Fontos továbbá az a szabály is, hogy a választási szervek rendelkezésére álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak,⁴³⁰ továbbá a választási bizottságok ülése szintén nyilvános,⁴³¹ határozataikat – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra hozzák. Az eljárási törvény azt is lehetővé teszi, hogy a választások lebonyolítását nemzetközi megfigyelők nyomon

⁴²³ Eszerint Magyarország külön intézkedésekkel védi – többek között – a fogyatékossgal élőket.

⁴²⁴ Vö. a Ve. 3. § 1. pontjával.

⁴²⁵ Kérhetik Braille-írással készült értesítő megküldését, könnyített formában megírt tájékoztató anyag megküldését, Braille-írással ellátott szavazósablon alkalmazását a szavazóhelyiségben és a mozgóurnás szavazás során, valamint akadálymentes szavazóhelyiség alkalmazását. Kérhetnek továbbá mozgóurnás szavazást, illetve szavazófülkében történő szavazásnál segítőket vehetnek igénybe.

⁴²⁶ Az Alkotmánybíróság szerint „[a] rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és a jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelveivel összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.” 18/2008. (III. 12.) AB határozat. ABH 2008. 212, 221

⁴²⁷ Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 223

⁴²⁸ A Ve. 90. §-a előírja, hogy a Nemzeti Választási Iroda a miniszter rendeletében meghatározott időben és módon tájékoztatja a választópolgárokat a névjegyzékkel kapcsolatos tudnivalókról.

⁴²⁹ Ve. 115. § (1) bekezdése szerint azt a választópolgárt, aki legkésőbb a szavazás napját megelőző ötvennyolcadik napon a szavazóköri névjegyzékben szerepel, a helyi választási iroda értesítő megküldésével tájékoztatja a szavazóköri névjegyzékbe vételéről. Az értesítő tartalmazza a választással kapcsolatos tájékoztatást.

⁴³⁰ Ve. 2. § (2) bek. A választás kitzúzése és a választás eredményének jogerőre emelkedése közötti időszakban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény rendelkezéseit a választási szervek azzal az eltéréssel alkalmazzák, hogy a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igénynek haladéktalanul, legfeljebb 5 napon belül tesznek eleget.

⁴³¹ Ve. 40. § (1) bek.

követhessék,⁴³² ami garanciát jelent a választás tisztaságának megóvásában is. A nyilvánosság érvényesülését biztosítja az a rendelkezés is, hogy a sajtó a szavazatszámolás teljes folyamatát figyelemmel kísérheti.⁴³³ A külföldön történő szavazás lebonyolításával összefüggésben szintén a nyilvánosság elvének érvényesülését szolgálja a külképviseleti megfigyelő jogintézménye.⁴³⁴ Az eljárási törvény – egyrészt a nyilvánosság érvényesülése, másrészt a választói akarat befolyásolásának korlátozása érdekében – a közvélemény-kutatásra is megállapít garanciális jellegű előírást, mivel ez az egyén politikai folyamatokban való részvételéhez szükséges tájékoztatást szolgálja. Eszerint a szavazás napján a közvélemény-kutatást végző személy abba az épületbe, amelyben a szavazóhelyiség van, nem léphet be, a választópolgárokat semmilyen módon nem zaklathatja, és csak az épülethől kilépőket kérdezheti meg. Az ilyen módon készített közvélemény-kutatás eredményét (exit poll) is csak a szavazás befejezése után szabad nyilvánosságra hozni.⁴³⁵

Bár az itt felsorolt alapelveket a választásban érintett résztvevők mindegyikének érvényre kell juttatnia, mert ezeknek az alapelveknek át kell hatniuk a választás egész folyamatát, az egyes alapelvek kapcsán azonban más-más feladata adódik a választási szerveknek, a jelölteknek, a jelölő szervezeteknek, illetve az egyéb közreműködőknek.

5.2. A választójogosultság nyilvántartása

A választóknak a választói névjegyzékbe – vagyis a választásra jogosultakat tartalmazó jegyzékbe – való felvétele nem konstitutív, hanem deklaratív aktus, tehát a névjegyzékbe történő felvétellel senki sem szerezhethet választójogot,⁴³⁶ de a tényleges joggyakorláshoz ez nélkülözhetetlen. A szabályszerű választás ugyanis megköveteli annak a precíz megállapítását, hogy ki jogosult gyakorolni a választójogát. A névjegyzék szabályozása ezért a választások manipulációja szempontjából kivételes jelentőségű, mert a választójog gyakorlását befolyásolja. A tisztességes (fair) választás nem lehetséges anélkül, hogy a választásra jogosultak körének pontos meghatározására ne kerüljön sor, mert a választásra jogosultak joggyakorlásának lehetősége a választások tisztaságának feltétele. Mivel az országgyűlési képviselők választásán a névjegyzékben szereplő választópolgárok gyakorolhatják választójogukat, ezért a nyilvántartásukat a) a központi névjegyzék tartalmazza, amely a Nemzeti Választási Iroda által vezetett általános, valamennyi, a választójog gyakorlására jogosult választópolgárt felölelő elektronikus adatbázis. A választójogosultság megállapítása érdekében azokat is nyilván kell tartani, akiknek nincs választójoga. Erre b) a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartása szolgál. Azt pedig, hogy az adott választáson konkrétan kiknek van aktív, illetve passzív választójoga az adott szavazókörben, c) a szavazóköri névjegyzék tartalmazza. Ezek mellett meg kell említeni d) a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékét, továbbá e) a külképviseleti névjegyzéket, amely a szavazás napján külföldön tartózkodó, és ott szavazni akaró választópolgárokat foglalja magában, valamint f) a levélben szavazók névjegyzékét.

a) A Ve. megállapítja, hogy a központi névjegyzékbe kiket kell felvenni. Eszerint a központi névjegyzék tartalmazza a választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező

⁴³² A nemzetközi megfigyelőkre vonatkozóan a Ve. 4. §-a tartalmaz rendelkezéseket.

⁴³³ Ve. 293. § (2) bek.

⁴³⁴ A külképviseleti megfigyelő intézményét a Ve. 5. §-a szabályozza.

⁴³⁵ Ve. 150. §

⁴³⁶ Jogi lexikon 618. o.

választópolgár adatait, továbbá a választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött, magyarországi lakcímmel rendelkező polgárnak az adatait.⁴³⁷ Emellett kérelemre tartalmazza a választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak az adatait, valamint annak a választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgárnak az adatait, akiket kérelmükre a központi névjegyzékbe felvettek.⁴³⁸ A központi névjegyzéket – főszabály szerint – a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásból történő adatátvétellel kell létrehozni.⁴³⁹ A névjegyzékbe vételét, adatmódosítását a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár folyamatosan, de legfeljebb az adott választást megelőző tizenötödik napig kérheti.⁴⁴⁰ A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár pedig kérheti a nemzetiségének,⁴⁴¹ a szavazási segítség iránti igényének, illetve személyes adatai kiadása megtiltásának bejegyzését,⁴⁴² illetve a bejegyzés törlését.⁴⁴³ A Nemzeti Választási Iroda – a miniszter rendeletében meghatározott időben és módon – tájékoztatja a választópolgárokat a névjegyzékkel kapcsolatos tudnivalókról.⁴⁴⁴

A Ve. azt is részletezi, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező, illetve a nem rendelkező választópolgárok milyen formában és módon – személyesen, levélben, az ügyfélkapun⁴⁴⁵ vagy a választások hivatalos honlapján keresztül – nyújthatják be központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmüket, illetve annak milyen adatokat kell tartalmaznia.⁴⁴⁶ A választási iroda a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmeket – a beérkezésétől számított öt napon belül – a tényállás tisztázása után elbírálja. A kérelemnek csak abban az esetben adhat helyt, ha a választópolgárnak a kérelemben szereplő adatai megegyeznek a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás, illetve a magyar állampolgárságát igazoló okirata

⁴³⁷ A központi névjegyzékben tehát nemcsak a választójogosultak, hanem azok is szerepelhetnek, akik 17. életévüket betöltötték, vagyis rövid időn belül választójogosulttá válnak, de ők csak akkor szavazhatnak, ha legkésőbb a szavazás napjáig nagykorúvá válnak.

⁴³⁸ Ve. 82. § (2) bek. A Ve. 83. § (1) bekezdése szerint a központi névjegyzék a választópolgárnak a Ve. 2. melléklete szerinti adatait tartalmazza.

⁴³⁹ Az ebben nem szereplő választópolgár esetében a magyar állampolgárságát igazoló okirat nyilvántartásából, továbbá a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásából, a szavazóköri és választókerületi nyilvántartásából és a szavazóköri névjegyzékből történő adatátvétellel kell létrehozni, illetve bizonyos adatokat a választási iroda a választópolgár kérelme alapján rögzíti a névjegyzékben.

⁴⁴⁰ A még nem nagykorú polgár a tizenhetedik életévének betöltését követően kérheti a névjegyzékbe vételét. A kérelem benyújtásakor a polgár önállóan tehet jognyilatkozatot. Ve. 84. § (2) bek.

⁴⁴¹ A nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás iránti kérelemnek tartalmaznia kell a nemzetiség megjelölését, továbbá a választópolgár nyilatkozatát, amelyben megvallja az adott nemzetiséghez tartozását, valamint annak megjelölését, hogy nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e. Ve. 86. §. Nemzetiségiként tehát a választópolgár külön dönthet arról, hogy az országgyűlési választásokon is nemzetiségiként szerepeljen a névjegyzékben (ebben az esetben a nemzetiségi listára szavazhat, ha van), vagy a nemzetiségi státusa ne terjedjen ki az országgyűlési választásokra (ebben az esetben a pártlistára szavazhat). Egy választópolgár csak egy nemzetiséghez tartozását kérheti. A nemzetiséghez tartozással kapcsolatos adatok törlését vagy módosítását (ide nem értve annak módosítását, hogy melyik nemzetiséghez tartozik) a központi névjegyzékben a választópolgár bármikor kérheti. Vö. a Ve. 89. §-hoz fűzött indokolással.

⁴⁴² A választópolgár jogosult megtiltani, hogy a választási szervek a róla nyilvántartott adatokat kiadják. Ve. 89. § (1) bek. A névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét a jelölt vagy a listát állító jelölt szervezet kérheti. Vö. a Ve. 153. §-ával.

⁴⁴³ Ve. 85. § (1) bek.

⁴⁴⁴ Ve. 90. §

⁴⁴⁵ Az ügyfélkapu a magyar kormányzat elektronikus ügyfélbeléptető és azonosító rendszere. Ve. 3. § 13. pont

⁴⁴⁶ Ve. 91-92. §

nyilvántartásának adataival.⁴⁴⁷ A választási iroda a kérelem elutasításáról határozattal dönt. Ha a kérelemnek helyt ad, döntéséről értesíti a kérelmezőt.

Mivel a központi névjegyzék az összeállítást követő négy évre határozza meg a választójog gyakorlására jogosultak körét, ebben az időszakban adattartalmát folyamatosan frissíteni kell a nyilvántartások adataiban bekövetkezett változásokkal. A Nemzeti Választási Iroda közvetlen hozzáférést biztosít a választási irodák számára a választópolgárok központi névjegyzéki adataihoz.⁴⁴⁸ A Nemzeti Választási Iroda törli a központi névjegyzékből a kérelmére névjegyzékbe vett, külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgárt, ha törlését kéri, vagy ha tíz éven keresztül aktívan nem gyakorolta választójogát. Azt a személyt is törölni kell, aki elhunyt vagy elvesztette a választójogát.⁴⁴⁹

b) A választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartását szintén a Nemzeti Választási Iroda vezeti.⁴⁵⁰ A nyilvántartásba fel kell venni azt a nagykorú, valamint tizenhetedik életévét betöltött kiskorú polgárt, aki a belátási képességének korlátozottsága miatt a választójogból kizárt, továbbá a büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti, valamint a közügyektől eltiltott, illetve a szabadságvesztés-büntetését tölti.⁴⁵¹ Ha a polgár választójogosultságát visszanyerte, adatait a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartásából törölni kell.⁴⁵² Ez a nyilvántartás nem nyilvános,⁴⁵³ csak a választójog megállapításának céljára használható fel, abból adat más célra nem szolgáltatható.⁴⁵⁴

c) A szavazóköri névjegyzéket a Nemzeti Választási Iroda a központi névjegyzék adataiból – a választás kitűzését követő naptól a szavazást követő tizenötödik napig – szavazóköri bontásban teszi hozzáférhetővé a helyi választási iroda számára. A választójog egyenlőségének érvényesítése megköveteli, hogy egy választópolgár csak egy szavazóköri névjegyzékben szerepelhet.⁴⁵⁵

Azt a választópolgárt, aki kérte, hogy akadálymentes szavazóhelyiségben szavazhasson, és akinek a lakcíme szerint kijelölt szavazóhelyiség nem akadálymentes, a helyi választási iroda

⁴⁴⁷ Azt, hogy a kérelmező adatai megegyeznek-e a magyar állampolgárságát igazoló okirat nyilvántartásának adataival, a Nemzeti Választási Iroda a központi útiokmány-nyilvántartásból vagy a magyar állampolgárságot igazoló egyéb okirat nyilvántartásából közvetlen adathozzáféréssel átvett adatok alapján, illetve az állampolgársági ügyekben eljáró szerv megkeresése útján ellenőrzi. Ve. 93. § (2) bek.

⁴⁴⁸ Ve. 96. §

⁴⁴⁹ Ve. 97. §

⁴⁵⁰ Bármely nagykorú polgár kérheti a Nemzeti Választási Irodától annak igazolását, hogy a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása alapján vele szemben nem áll fenn a választójogból való kizáró ok. Ve. 100. § (2) bek.

⁴⁵¹ A Nemzeti Választási Iroda elektronikus úton, egyedi informatikai alkalmazás igénybevételével, közvetlen adathozzáféréssel átveszi a polgárok törvényben meghatározott adatait a gondnokoltak nyilvántartásából, illetve a büntettesek nyilvántartásából. Ve. 98. § (2) bek.

⁴⁵² A nyilvántartásból törölt polgár adatait azonban a törléstől számított hat hónapig meg kell őrizni. Ve. 98. § (4) bek.

⁴⁵³ Abba csak az érintett személy a saját adatai tekintetében, a bíróság, a választási bizottság és a választási iroda tagjai tekinthetnek be. A betekintésről nyilvántartást kell vezetni. Ve. 100. § (1) bek.

⁴⁵⁴ A választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartásának adatait a választójog megállapításának céljából a választási iroda, a választási bizottság és a bíróság jogosult igényelni. Ve. 99. § (2) bek.

⁴⁵⁵ Az a polgár, aki legkésőbb a szavazás napján betölti tizennyolcadik életévét, a választás kitűzésének napját követő naptól szerepel a szavazóköri névjegyzéken. Ve. 102. § (2) bek. „Ennek indoka, hogy már a szavazás napját megelőzően is vannak olyan eljárási cselekmények, amelyek a választójog gyakorlásával szorosan összefüggenek, és ezekből való kihagyása a választójog gyakorlását nagymértékben akadályozná (pl. értesítő küldése, átjelentkezés, külföldön szavazás kérelmezése).” Ve. 102. §-hoz fűzött indokolás.

a lakcíme szerinti szavazóhelyiséggel azonos településen és választókerületben lévő, akadálymentes szavazóhelyiséggel rendelkező szavazókör névjegyzékébe teszi át.⁴⁵⁶

A Ve. lehetőséget ad az ún. átjelentkezéssel szavazás intézményére, amelynek lényege, hogy a választópolgár – ha a szavazás napján lakcímétől távol van, de belföldön tartózkodik, akkor – az általa megjelölt településen szavazhasson. Az átjelentkezésre irányuló kérelmet tehát csak az a lakcíme szerinti szavazókör névjegyzékben szereplő választópolgár nyújthat be, aki a szavazás napján Magyarország területén, de a magyarországi lakcíme szerinti szavazókörtól eltérő szavazókör területén tartózkodik.⁴⁵⁷ Az átjelentkezésre irányuló kérelemnek a választás kitűzését követően, legkésőbb a szavazást megelőző második napon kell megérkeznie a helyi választási irodához. Az átjelentkezésre irányuló kérelemnek tartalmaznia kell annak a településnek a megjelölését, ahol a választópolgár szavazni kíván. A helyi választási iroda a kérelem alapján a választópolgárt törli a lakcíme szerinti szavazókör névjegyzékéből, egyidejűleg felveszi a kérelemben megjelölt település kijelölt szavazókörének névjegyzékébe, egy szavazókörös településen a szavazókör névjegyzékébe. Az átjelentkező választópolgár a szavazást megelőző második napon 16 óráig módosíthatja vagy visszavonhatja átjelentkezési kérelmét.

d) A mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzéke a szavazókör névjegyzék speciális változata, mert ez lehetővé teszi az adott szavazókörön belüli, de nem a szavazóhelyiségben történő szavazást. A mozgóurnát igénylő választópolgárt a helyi választási iroda felveszi a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékébe,⁴⁵⁸ ha pedig a mozgóurna iránti igény a szavazatszámláló bizottsághoz érkezett, akkor a bizottság a választópolgárt felveszi a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékébe, és – a többes szavazás lehetőségének kizárása érdekében – törli a kinyomtatott szavazókör névjegyzékéből: egy választópolgár vagy csak a kinyomtatott szavazókör névjegyzéken, vagy csak a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékén szerepelhet.

e) A külképviseleti névjegyzékbe való felvételére irányuló kérelmet a szavazókör névjegyzékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó – és a külképviseleten⁴⁵⁹ szavazni akaró – választópolgár nyújthat be.⁴⁶⁰ A felvételre irányuló kérelemnek a választás kitűzését követően, legkésőbb a szavazást megelőző nyolcadik napon kell megérkeznie. A kérelem alapján a választási iroda a választópolgárt haladéktalanul felveszi a külképviseleti névjegyzékbe, és ezt egyidejűleg feltünteti a szavazókör névjegyzéken. A külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár legkésőbb a magyarországi szavazást megelőző nyolcadik napon kérheti törlését a külképviseleti névjegyzékéből.⁴⁶¹

⁴⁵⁶ Ve. 102. § (3) bek. Ezért a választókerületben legalább egy szavazóhelyiséget akadálymentesíteni kell.

⁴⁵⁷ Ve. 250. § (1) bek.

⁴⁵⁸ A mozgóurna iránti kérelemnek a választás kitűzését követően, de legkésőbb a szavazást megelőző második napon kell megérkeznie ahhoz a helyi választási irodához, amelynek szavazókör névjegyzékében szerepel, vagy a szavazás napján, legkésőbb 15 óráig kell megérkeznie a szavazatszámláló bizottsághoz. Ve. 103. § (2) bek.

⁴⁵⁹ Külképviselet Magyarországnak a Kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő diplomáciai és konzuli képviselete. Ve. 3. § 5a.) pont

⁴⁶⁰ A kérelemnek – a választópolgár személyes adatain túl – tartalmaznia kell a kérelmező értesítési címét, ha a helyi választási iroda vezetőjének döntéséről szóló értesítés kézbesítését nem a nyilvántartott értesítési címére vagy a magyarországi lakcíme kéri, továbbá annak a külképviseletnek a megjelölését, ahol a kérelmező a választójogát gyakorolni kívánja. Ve. 259. § (3) bek.

⁴⁶¹ A külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár annak a külképviseletnek a megjelölését, ahol a választójogát gyakorolni kívánja, legkésőbb a magyarországi szavazást megelőző nyolcadik napon módosíthatja. Ve. 261. § (1) bek. A külképviseleti névjegyzékéből törölni kell azt, akit a szavazókör névjegyzékéből törölnek.

f) A levélben szavazók névjegyzékébe a Nemzeti Választási Iroda azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt veszi fel, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A Nemzeti Választási Iroda feltünteti a központi névjegyzéken a választópolgárnak a levélben szavazók névjegyzékébe vételét.⁴⁶²

A Nemzeti Választási Iroda a levélben szavazók névjegyzékének azokat a választópolgárokat tartalmazó részét, akik a szavazási levélcsoomag személyes átvételét kérték, a szavazást megelőző tizenötödik napig hozzáférhetővé teszi, illetve továbbítja az illetékes választási iroda részére. A szavazási levélcsoomag személyes átvételét kérők a szavazást megelőző tizenötödik naptól, legkésőbb a szavazást megelőző második napon – minden munkanapon 9 és 16 óra között – vehetik át a szavazási levélcsoomagot a választási irodában az általa megjelölt országgyűlési egyéni választókerületi székhely településen, a miniszter által rendeletben kijelölt egyéb településen, vagy a miniszter által rendeletben kijelölt külképviseleten. A levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgár számára – azokat kivéve, akik a levélcsoomag személyes átvételét kérték – a Nemzeti Választási Iroda a levélben szavazás szavazólapjának elkészültét követően haladéktalanul megküldi a szavazási levélcsoomagot.⁴⁶³

A szavazást megelőző második napon 16 óráig bekövetkező változások átvezetését követően a Nemzeti Választási Iroda a szavazóköri névjegyzéket és a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékét lezárja,⁴⁶⁴ és a helyi választási iroda – vagy megbízása alapján a területi választási iroda – a lezárt jegyzékeket legkésőbb a szavazást megelőző napon kinyomtatja. A helyi választási iroda vezetője a kinyomtatott jegyzékeket hitelesíti. A kinyomtatott szavazóköri névjegyzék nem tartalmazza a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékében szereplő választópolgárok adatait, sem pedig a külképviseleti névjegyzékben és a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgárok adatait.⁴⁶⁵ A kinyomtatott jegyzékeken változás nem vezethető át.⁴⁶⁶ A kinyomtatott szavazóköri névjegyzéket és a mozgóurnát igénylő választópolgárok kinyomtatott jegyzékét a szavazást

Ve. 262. § (1) bek. A külképviseleti névjegyzék adatait a szavazást követő kilencvenedik nap utáni első munkanapon törölni kell. Ve. 264. §

⁴⁶² A levélben szavazók névjegyzékéből törölni kell azt a választópolgárt, aki legkésőbb a választás napját megelőző hetedik napon magyarországi lakcímet létesített, illetve a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt, akit a központi névjegyzékből törölnek. Ve. 267. §. A levélben szavazók névjegyzékének adatait a szavazást követő kilencvenedik nap utáni első munkanapon törölni kell. Ve. 268. §

⁴⁶³ Az a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár, aki a szavazást megelőző tizenötödik napig a szavazási levélcsoomag személyes átvételét kérte, a szavazást megelőző tizenötödik naptól, legkésőbb a szavazást megelőző második napon – minden munkanapon 9 és 16 óra között – veheti át a szavazási levélcsoomagot a választási irodában az általa megjelölt országgyűlési egyéni választókerületi székhely településen, vagy a miniszter által rendeletben kijelölt egyéb településen, vagy pedig a miniszter által rendeletben kijelölt külképviseleten. Ve. 277. § (2) bek.

⁴⁶⁴ Ve. 106. § (1) bek.

⁴⁶⁵ Annak a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárnak, aki a választás napját megelőző hetedik napot követően magyarországi lakcímet létesített, és számára a Nemzeti Választási Iroda megküldte a szavazási levélcsoomagot, vagy a szavazást megelőző tizenötödik és hetedik nap közötti bármely napon szerepelt a levélben szavazók névjegyzékében, és a szavazólap személyes átvételét kérte, a szavazatszámoló bizottság egy egyéni választókerületi szavazólapot ad át. Ve. 247. § A szavazóköri névjegyzék az átjelentkezéssel szavazó választópolgár adatai mellett a magyarországi lakcíme szerinti országgyűlési egyéni választókerület megjelölését is tartalmazza.

⁴⁶⁶ Ez alól kivételt jelent, ha a mozgóurna iránti igény a szavazatszámoló bizottsághoz érkezik. Ve. 104. § (2) bek.

követő kilencvenedik nap utáni első munkanapon – mivel ezek a szavazást követően már nem használhatók – meg kell semmisíteni.⁴⁶⁷

A szavazókori névjegyzékkel kapcsolatos kérelem benyújtására többféle módszer közül választhat a választópolgár: személyesen, illetve levélben is megkeresheti bármely helyi választási irodát, illetve ügyfélkapun keresztül is lehetőség van az ügyintézésre. Ez alól egyetlen kivétel a mozgóurna igénylése: azt csak az adott település helyi választási irodájától lehet kérni.⁴⁶⁸

Azt a választópolgárt, aki a szavazókori névjegyzékben szerepel, és így a kitűzött választáson szavazhat, a helyi választási iroda értesítő megküldésével tájékoztatja a szavazókori névjegyzékbe vételéről, amely tartalmazza a választással kapcsolatos tájékoztatást is.⁴⁶⁹ A választópolgár – ha nem kapja meg az értesítőt, az megsemmisül vagy elveszik – a helyi választási irodától új értesítőt igényelhet. A választás kitűzésétől a névjegyzék lezárásáig a település szavazókori névjegyzékének adatait – a személyes adatai kivételével – a helyi választási irodában bárki megtekintheti.⁴⁷⁰

5.3. A szavazókörök kialakítása és nyilvántartása

A szavazókörök számát, sorszámát és területi beosztását, valamint a szavazóhelyiségek címét a helyi választási iroda vezetője határozattal⁴⁷¹ állapítja meg úgy, hogy egy szavazókörre mintegy hatszáz, legfeljebb ezeröttszáz, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár jusson, de minden településen legyen legalább egy szavazókör. A szavazókör területe nem lépheti át sem a település, sem az országgyűlési választások választókerületi határait.⁴⁷² A két vagy több szavazókörrel rendelkező településen a helyi választási iroda vezetője kijelöli azt a szavazókört, ahol a települési szintű lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazhatnak.⁴⁷³ Mivel a szavazókori beosztás több tényező – a választókerületi beosztás vagy a népességmozgás – miatt módosulhat, ezért a helyi választási iroda vezetője a szavazókörök kialakítását érintő változásokat folyamatosan figyelemmel kíséri, és szükség esetén a szavazókori beosztást módosítja.⁴⁷⁴ A szavazókörök és választókerületek nyilvántartását a Nemzeti Választási Iroda a választások hivatalos honlapján folyamatosan közzéteszi, a helyi választási iroda vezetője pedig a nyilvántartásban a módosításokat átvezeti.⁴⁷⁵

⁴⁶⁷ A szavazókori névjegyzék és a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékének adatait a szavazást követő kilencvenedik nap utáni első munkanapon törölni kell. Ve. 109. §

⁴⁶⁸ Vö. a Ve. 110-114. §-aival.

⁴⁶⁹ Az értesítőt a választópolgár értesítési címére, ennek hiányában lakcímére a szavazást megelőző negyvennyolcadik napig kell megküldeni. Az értesítő tartalmazza a választás megnevezését, a szavazás napját, a választókerületet, a szavazókört, a szavazóhelyiség címét, a szavazóhelyiség akadálymentességére vonatkozó információt, a választópolgár nevét, magyarországi lakcímét és születési idejét, továbbá a választópolgár születési nevét és a választással kapcsolatos tájékoztatást. Vö. a Ve. 115. §-ával.

⁴⁷⁰ A szavazókori névjegyzék adatairól – a szavazókörbe kerülő kinyomtatott példányon kívül – másolat nem készíthető. Ve. 118. §

⁴⁷¹ A helyi választási iroda vezetője a szavazókörök kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozatát a helyben szokásos módon tizenöt napra közzéteszi. Ve. 80. §

⁴⁷² Ve. 77. § (2) bek.

⁴⁷³ A települési szintű lakóhely olyan lakóhely, amely esetében a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás a bejelentett település neve mellett a „lakcím nélküli” bejegyzést tartalmazza. Ve. 3. § 12. pont

⁴⁷⁴ A választás kitűzésétől a szavazás napjáig nem lehet szavazókör határát és sorszámát, továbbá település határát és elnevezését, utcanevet, házszámot és – ha az érintett ingatlan lakcímnyilvántartás szerinti címe annak helyrajzi száma – helyrajzi számot megváltoztatni. Ve. 79. § (2) bek.

⁴⁷⁵ A szavazókörök és választókerületek nyilvántartása a Ve. 1. melléklet szerinti adatokat tartalmazza. Ve. 81. § (1) bek.

5.4. A választási szervek

A választási szervek a társadalmi tevékenységet ellátó választási bizottságok és az elsősorban közigazgatási-közszolgálati tevékenységet ellátó választási irodák.⁴⁷⁶ A választási szervek látják el a választások lebonyolításával kapcsolatos teendőket: a választási bizottságok főként a jelöltek és az országos listák nyilvántartásba vételét, a szavazás végrehajtását, az eredmény megállapítását és a jogorvoslati feladatokat végzik, a választási irodák pedig különösen a választás folyamatával összefüggő szervezési-technikai feladatokat intézik.

5.4.1. A választási bizottságok

A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.⁴⁷⁷ A választási bizottságok tehát jogállásuk szerint olyan típusú szervek, amelyek a választások társadalmi kontrollját valósítják meg, de tagjai hivatalos személynek minősülnek.⁴⁷⁸ Az országgyűlési képviselők a megbízatásukat – a választás eredményének alapján – közvetlenül a választópolgároktól kapják, de a választási bizottság deklaratív aktusa nélkül képviselői megbízatás nem keletkezik.⁴⁷⁹

a) A választási bizottságokra vonatkozó általános szabályok

A választási bizottság testületi szerv, választott és megbízott tagokból áll, vagyis tagjainak egy részét – az illetékes képviseleti szervek – megválasztják, másik részét a választásban érdekelt jelöltek, jelölő szervezetek – képviseletük ellátására – megbízzák (delegálják).⁴⁸⁰ Választott tag – főszabály szerint – az lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat, megbízott tag pedig az, aki az adott választáson indulhat jelöltként.⁴⁸¹ A Ve. a választási bizottságok tagjaira részletes összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg.⁴⁸²

⁴⁷⁶ Vö. a Ve. 3. § 14. pontjával.

⁴⁷⁷ A választási bizottságok: a Nemzeti Választási Bizottság, a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, helyi választási bizottság, és a szavazatszámoló bizottság. Ve. 14. §. Megjegyzendő, hogy nem mindegyik választási típusnál (pl. országgyűlési képviselőválasztások, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása stb.) működik mindegyik választási bizottság. Lásd e fejezet C) IV. 1. b) pontját.

⁴⁷⁸ A Btk. 459. § 11. l) pontja szerint a választási bizottság tagja hivatalos személy.

⁴⁷⁹ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat. ABH 2003. 607, 611

⁴⁸⁰ „Elképzelhető és a gyakorlatban előfordul, hogy valamely jelölő szervezet, illetőleg a független jelölt nem él a delegálás lehetőségével, mert a delegálás csak jog és nem kötelezettség. Ebben az esetben a jelölő szervezet, illetőleg a független jelölt önként mond le arról, hogy valakit a bizottságban történő részvétellel megbízzon.” 917/B/1998. AB határozat. ABH 2001. 1028, 1032

⁴⁸¹ Az országgyűlési képviselők választásán ez megegyezik a választott tagokkal, de pl. az önkormányzati választásokon olyan megbízott tag is lehet, aki az országgyűlési választásokon nem indulhat, de az önkormányzati választásokon igen (pl. az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára, ha választható).

⁴⁸² A választási bizottságnak nem lehet tagja a köztársasági elnök, a háznagy, képviselő, alpolgármester, jegyző, másik választási bizottság tagja, választási iroda tagja, a Magyar Honvédséggel szolgálati jogviszonyban álló személy, valamint jelölt. Nem lehet a választási bizottság választott tagja – a fentiekén túl – párt tagja, a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja, a választókerületben induló jelölt hozzátartozója, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény

A választott és megbízott tagok jogai és kötelezettségei – főszabály szerint – azonosak,⁴⁸³ de a választott tagokat tiszteletdíj illeti meg.⁴⁸⁴ A választási bizottság – tagjai megválasztását és eskü- vagy fogadalomtételét követően⁴⁸⁵ – alakuló ülést tart, amelyen a választott tagok közül megválasztja elnökét és annak helyettesét. Az elnök és az elnökhelyettes személyére a bizottság tagjai tehetnek javaslatot. A választási bizottságot az elnök képviseli.⁴⁸⁶ A választási bizottság ülése nyilvános, ezért zárt vagy titkos ülés nem tartható. Ez azt is jelenti, hogy az érdeklődő választópolgárok – értelemszerűen ideértve az eljárásban közvetlenül érintett személyeket is – mindvégig jelen lehetnek,⁴⁸⁷ de a bizottság elnökének a rend fenntartására tett intézkedése mindenkire kötelező. Az ülésről – a szavazatszámoló bizottság kivételével – jegyzőkönyv készül, amely tartalmazza az ülés időpontjának és helyszínének megjelölését, a jelen lévő tagok nevét, a választási bizottság döntését, valamint a kisebbségi véleményt. A bizottság akkor határozatképes, ha az esküt vagy fogadalmat tett tagok több mint fele jelen van.⁴⁸⁸ A Ve. szabályozza a választási bizottságok eljárásában a tényállás megállapítását, a választási bizottságok határozatának kötelező tartalmi elemeit, illetőleg a határozat közlésének garanciáit.

A választási bizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján tisztázza a döntéshozatalhoz szükséges tényállást: eljárásában minden olyan bizonyíték felhasználható, amely erre alkalmas. Bizonyíték különösen: a nyilatkozat, az irat, a tanúvallomás és a tárgyi bizonyíték.⁴⁸⁹ A választási bizottság vagy a választási iroda által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. A bizottság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

A választási bizottság az ügy érdemében határozatot,⁴⁹⁰ az eljárás során felmerült minden egyéb kérdésben (pl. áttétel, ügyek egyesítése, elnök megválasztása) jegyzőkönyvbe foglalt

szerinti központi államigazgatási szervvel vagy a választási bizottság illetékességi területén hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban, szolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy a közalkalmazott kivételével, állami vezető. Ve. 18. §

⁴⁸³ Ve. 19. §. A Nemzeti Választási Bizottságnak az országos nemzetiségi önkormányzat által megbízott tagját csak a nemzetiségeket érintő ügyekben kell figyelembe venni a határozatképesség szempontjából, illetve csak a nemzetiségeket érintő ügyekben rendelkezik szavazati joggal, egyéb ügyekben tanácskozási joggal vehet részt a Nemzeti Választási Bizottság ülésén. Ve. 41. § (3) és 45. § (3) bek.

⁴⁸⁴ A választási bizottságok megbízott tagjai az állami költségvetésből nem kapnak díjazást, legfeljebb a megbízójuk fizethet nekik díjazást.

⁴⁸⁵ A választási bizottság tagja és póttagja a megválasztását vagy megbízását követő öt napon belül, a szavazatszámoló bizottság tagja és póttagja legkésőbb a szavazást megelőző második napon esküt vagy fogadalmat tesz. A tag az eskü- vagy fogadalomtételt követően gyakorolhatja jogait. Ve. 37. § (1) és (4) bek. A választási bizottság tagja tehát csak eskü (fogadalom) letételét követően vehet részt a bizottság munkájában. Ha valamilyen okból az arra jogosult akadályozva van az eskü (fogadalom) letételében, a Ve. biztosítja az eskütétel alternatív lehetőségét. Vö. a Ve. 37. § (3) bekezdésével.

⁴⁸⁶ Ha a választási bizottságnak nincs elnöke vagy az elnök a tevékenységében akadályozott, az elnök hatáskörét a helyettese gyakorolja. Ve. 39. §

⁴⁸⁷ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat. ABH 2003. 607, 610

⁴⁸⁸ Ve. 40. és 41. §. A szavazatszámoló bizottság, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a szavazatszámoló bizottság hatáskörét gyakorló helyi választási bizottság határozatképes, ha legalább három tag jelen van. A Nemzeti Választási Bizottságnak az országos nemzetiségi önkormányzat által megbízott tagját csak a nemzetiségeket érintő ügyekben kell figyelembe venni a határozatképesség szempontjából. Ve. 41. § (2) és (3) bek.

⁴⁸⁹ A választási bizottság a kérelmező részére – kérésére – biztosíthatja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét. Ez esetben az ellenérdekű fél számára is – ha jelen van – lehetővé kell tenni a szóbeli nyilatkozattételt. Ve. 43. § (3) bek.

⁴⁹⁰ A választási bizottság határozata tartalmazza a választási bizottság megnevezését, a határozat számát, a kérelmező nevét és lakcímét vagy székhelyét. A rendelkező rész a választási bizottság döntését, a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslat benyújtásának feltételeiről való

döntést hoz.⁴⁹¹ A döntéshez a jelen lévő tagok több mint felének azonos tartalmú szavazata szükséges. Szavazni igennel vagy nemmel lehet, vagyis tartózkodásra nincs lehetőség. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. A választási bizottság elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt.⁴⁹² A határozatot – ha jelen van, vagy ha telefaxszáma vagy elektronikus levélcíme rendelkezésre áll – a meghozatala napján rövid úton kell közölni a kérelmezővel, valamint azzal, akire jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.⁴⁹³ A határozatot kérésére, ingyenesen át kell adni a választási bizottság megbízott tagja részére, és – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra kell hozni.⁴⁹⁴

b) Az országgyűlési képviselők választásánál működő választási bizottságok

Az országgyűlési képviselők választásán – a választókerületi és szavazóköri struktúrának megfelelően – ba) a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), továbbá bb) az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok, valamint bc) szavazatszámoló bizottságok működnek.⁴⁹⁵ Az egy szavazókörrel rendelkező településen a szavazatszámoló bizottság feladat- és hatáskörét a helyi választási bizottság gyakorolja.⁴⁹⁶

ba) A Nemzeti Választási Bizottságnak, amely legalább hét tagból áll, csak olyan magyarországi lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet tagja, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat, és a választott tagnak jogi egyetemi diplomával kell rendelkeznie.⁴⁹⁷ A hét tagot és a három póttagot a köztársasági elnök javaslatára⁴⁹⁸ az Országgyűlés – az előző Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai

tájékoztatást foglalja magában. Az indokolás a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a mérlegelési jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket, továbbá azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a választási bizottság a határozatot hozta, a döntéshozatal idejét, valamint a választási bizottság elnökének aláírását és a választási bizottság bélyegzőnyomatát tartalmazza. Ve. 46. §

⁴⁹¹ A választási bizottság a tudomására jutott törvénysértés esetén – jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel – kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező szerv eljárását. Ve. 44. § (2) bek.

⁴⁹² A választási bizottság másodfokú, valamint a Nemzeti Választási Bizottság elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem nyújtottak be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő letelt. Ve. 47. § (2) bek.

⁴⁹³ A határozat rövid úton való közlése a jelenlévők – vagy a kézbesítéssel megbízott – részére a határozat átadásával, telefaxon, elektronikus dokumentum formájában (e-mail) történhet. A határozat rövid úton való közlésének módját (módjait) a kérelmező jelöli meg. A határozat közlésének tényét és módját az iratra fel kell jegyezni, az azt igazoló dokumentumot az ügyiratban el kell helyezni. A határozatot – ha a közlésre a határozat átadásával nem került sor – a meghozatalát követő munkanapon postai szolgáltató útján meg kell küldeni vagy más módon kézbesíteni kell az érintettnek. Belföldre a határozatot hivatalos iratként kell kézbesíteni. A határozatot – a polgár eltérő rendelkezése hiányában – az érintett központi névjegyzékben szereplő értesítési címére, ennek hiányában lakcíme kell megküldeni. Ve. 48. §

⁴⁹⁴ Ha a határozatban név-, szám- vagy más elírás van, a választási bizottság, illetve felhatalmazása alapján a választási bizottság elnöke a hibát kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére. A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye. A kijavítást közölni kell azzal, akivel a kijavított határozatot közölték, továbbá nyilvánosságra kell hozni. Ve. 50. §

⁴⁹⁵ Ve. 245. § (1) bek.

⁴⁹⁶ A helyi választási bizottság egyébként az önkormányzati és kisebbségi választásoknál működik.

⁴⁹⁷ A Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai tiszteletdíjának havi összege a közszolgálati tisztviselői illetményalap tízszerese. A Nemzeti Választási Bizottság elnöke tiszteletdíjának havi összege a közszolgálati tisztviselői illetményalap tizenötszöröse. Ve. 19. § (3) bek.

⁴⁹⁸ Az indítványhoz módosító javaslat nem nyújtható be.

megbízásának lejárta megelőző kilencven napon belül⁴⁹⁹ – választja a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kilenc évre.⁵⁰⁰ A megválasztásról az Országgyűlés egy szavazással dönt.⁵⁰¹ A Nemzeti Választási Bizottság további egy-egy tagját azok a pártok bízzák meg, amelyekhez tartozó képviselők az Országgyűlésben képviselőcsoportot alkotnak.⁵⁰² Az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően további egy-egy tagot az országos listát állító jelölő szervezetek bíznak meg. A választott tag megbízatása a Nemzeti Választási Bizottság alakuló ülésétől számított kilenc év lejártaig tart.⁵⁰³ A képviselőcsoport által megbízott tag megbízatása az országgyűlési képviselők következő általános választása kitűzésének napjáig, de legfeljebb a képviselőcsoport megszűnéséig, az országos listát állító szervezet által megbízott tag megbízatása pedig az Országgyűlés alakuló ülésének napjáig tart.⁵⁰⁴

A Nemzeti Választási Bizottság az eljárása részletes szabályait – az alakuló ülést követő harminc napon belül – ügyrendben köteles megállapítani, amelyet a választások hivatalos honlapján kell közzétenni. A Bizottság jogosult arra, hogy a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében – az egységes joggyakorlat elősegítésére – a választási szervek számára iránymutatást adjon ki, amelynek kötelező jogi hatása nincs, kizárólag iránymutató jellegű, ezért ellene jogorvoslattal sem lehet élni. Az iránymutatást a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni.⁵⁰⁵

bb) Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnak csak az országgyűlési egyéni választókerületben, lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet tagja. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság három tagját és legalább két póttagot az országgyűlési egyéni választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg. A tagok személyére az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője tesz indítványt, amelyhez módosító javaslat nem nyújtható be. A bizottság tagjainak és póttagjainak megválasztásáról a képviselő-testület egy szavazással dönt.⁵⁰⁶ Az országgyűlési

⁴⁹⁹ Ha az Országgyűlés a Nemzeti Választási Bizottság tagjait e határidőig nem választja meg, akkor az előző Nemzeti Választási Bizottság választott tagjainak megbízatása az új Nemzeti Választási Bizottság alakuló ülésének időpontjáig meghosszabbodik. Ve. 20. § (2) bek.

⁵⁰⁰ Ha az első szavazás eredménytelen, második szavazást kell tartani. Ha a második szavazás is eredménytelen, a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak és póttagjainak megválasztásához a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazata szükséges. A második és további szavazásra a köztársasági elnök új jelölteket javasolhat. Ve. 20. § (3) bek.

⁵⁰¹ Ez azt jelenti, hogy egyben szavaznak a teljes bizottságról, nem pedig külön-külön a jelöltekről.

⁵⁰² Ve. 27. § (1) bek. E bekezdés alapján nincs lehetőség bizottsági tag megbízására az országgyűlési képviselők általános választása kitűzésének napja és az Országgyűlés alakuló ülésének napja között.

⁵⁰³ A Nemzeti Választási Bizottság az alakuló ülést – főszabály szerint – az előző Nemzeti Választási Bizottság megbízásának lejárta követő munkanapon tartja meg. Vö. a Ve. 38. §-szal.

⁵⁰⁴ A Ve. szabályozza a választási bizottságok megbízásának megszűnési eseteit is. Eszerint a választási bizottság tagjának megbízatása akkor is megszűnik, ha a megbízatás feltételei megszűntek, vagy ha összeférhetetlenség áll fenn, továbbá lemondással, vagy ha a megbízott tag megbízatását a megbízó visszavonja, valamint ha a megbízott tagot megbízó független jelölt vagy a jelölő szervezet által állított, a megbízásra jogosító jelölt vagy lista kiesik, illetve a tag halálával. Ve. 34. §. A Ve. 35. és 36. §-ai szabályozzák a választási bizottság megüresedett tagságának betöltését is.

⁵⁰⁵ Ve. 51. §. Az iránymutatást – mivel nem jogszabály és nem is közjogi szervezetszabályozó eszköz, ezért kötelező joghatása nincs – nem kell a Magyar Közlönyben közzétenni.

⁵⁰⁶ Ha az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság tagjainak megválasztására határidőben nem kerül sor, a választási bizottság tagjait az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetőjének indítványára a Nemzeti Választási Bizottság – jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel – haladéktalanul megbízza. Ve. 26. § c) pont

egyéni választókerületi választási bizottság további egy-egy tagját a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a választókerületben induló független jelöltek bízzák meg.⁵⁰⁷ Egy jelölő szervezet, illetve párt, valamint egy független jelölt egy választási bizottságba csak egy tagot bízhat meg.⁵⁰⁸ A választási bizottság megbízott tagját a választási bizottság elnökénél kell bejelenteni.⁵⁰⁹ A bizottság választott tagjának megbízatása a következő általános választásra megválasztott választási bizottság alakuló üléséig, megbízott tagjának megbízatása a választás végleges eredményének jogerőssé válásáig tart.

bc) A szavazatszámoló bizottság – illetve az egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság – legalább öt tagból áll. A bizottság három tagját és szükséges számban póttagokat a települési önkormányzat képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti huszadik napon választja meg, személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt.⁵¹⁰ Mivel az egy szavazókörral rendelkező településen nem kell szavazatszámoló bizottságot választani, ott ennek feladatait a helyi választási bizottság látja el (a szavazatszámoló bizottság hatáskörét gyakorló helyi választási bizottság).⁵¹¹ A szavazatszámoló bizottságnak (és a helyi választási bizottságnak) csak a településen lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet tagja. A bizottság tagjainak és póttagjainak megválasztásáról egy szavazással dönt a képviselő-testület. Ha a bizottság tagjainak megválasztására határidőben nem kerül sor, akkor a tagokat a helyi választási iroda vezetőjének indítványára az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság haladéktalanul megbízza. A szavazatszámoló bizottságba, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottságba a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek két-két tagot bízhatnak meg. A szavazatszámoló bizottság (helyi választási bizottság) választott tagjának megbízatása a következő általános választásra megválasztott választási bizottság alakuló üléséig, megbízott tagjának megbízatása a választás végleges eredményének jogerőssé válásáig tart. A szavazatszámoló bizottság (az egy szavazókörral rendelkező településen a szavazatszámoló bizottság hatáskörét gyakorló helyi választási bizottság) határozatképes, ha legalább három tag jelen van.⁵¹² A bizottság tagjai a szavazást követő napon mentesülnek a jogszabályban előírt munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket, amelyet a munkáltató fizet.⁵¹³

⁵⁰⁷ A közös jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek együttesen jogosultak a választási bizottság tagjának megbízására. Ve. 29. § (1) bek.

⁵⁰⁸ E bekezdés alkalmazásában a jelölő szervezet által megbízott tagnak kell tekinteni azt a megbízott tagot is, akit a jelölő szervezet mint közös jelöltet vagy listát állító jelölő szervezet más jelölő szervezettel együttesen bíz meg. Ve. 29. § (2) bek.

⁵⁰⁹ A választási bizottság megbízott tagját legkésőbb a szavazás napját megelőző tizenhatodik napon lehet bejelenteni. Ve. 30. §. (2) bek.

⁵¹⁰ A tagokra és póttagokra tett indítványhoz módosító javaslat ebben az esetben sem nyújtható be. A szavazatszámoló bizottság tagjait és a póttagokat települési szinten kell megválasztani. Ve. 24. § (1) bek.

⁵¹¹ Ve. 24. § (2) bek. A helyi választási bizottság három – az egy szavazókörral rendelkező településen öt – tagját és legalább két póttagot a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt. Ve. 23. §

⁵¹² A határozatképesség tehát nem az összes taghoz viszonyított 50%, hanem konkrétan 3 fő. „Így a bizottság tevékenységében részt nem vevő delegáltak, valamint a mozgóurnáztatásban részt vevő tagok hiányában sem lehetetlenül el a bizottság munkája a szavazóhelyiségben.” A Ve. 40-41. §-hoz fűzött indokolás.

⁵¹³ A munkáltató a választási szerv tagját megillető bér és járulékai megtérítését a szavazást követő öt napon belül igényelheti a helyi választási irodától. Ve. 15. §

5.4.2. A választási irodák

Az országgyűlési képviselőválasztásokon Nemzeti Választási Iroda (NVI), országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda, és külképviseleti választási iroda működik.⁵¹⁴ A Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szerv,⁵¹⁵ független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. E rendelkezés hivatott biztosítani a kormányzati befolyástól való függetlenséget. Az Iroda számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő. A Nemzeti Választási Irodát elnök vezeti, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök kilenc évre nevez ki a felsőfokú végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható, magyar állampolgárok közül.⁵¹⁶ Az elnök nem lehet tagja pártnak, nem folytathat politikai tevékenységet, megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati tisztséggel és megbízatással.⁵¹⁷ Az NVI elnöke irányítja a választási irodák szakmai tevékenységét,⁵¹⁸ aki a választások lebonyolításában részt vevő egyéb szervek vezetői részére a választási feladatok végrehajtása körében utasítást adhat.

A kinevezett elnök a kinevezését követően a köztársasági elnök előtt esküt vagy fogadalmat tesz.⁵¹⁹ A Nemzeti Választási Iroda közszolgálati tisztviselői és munkavállalói felett a munkáltatói jogokat az Iroda elnöke gyakorolja, aki jogosult más központi államigazgatási szerv közszolgálati tisztviselőjét és munkavállalóját – a szerv vezetőjének engedélyével – a Nemzeti Választási Iroda feladatainak elvégzésébe bevonni, részére utasítást adni.⁵²⁰ Az elnök jogosult továbbá legfeljebb három elnökhelyettes határozatlan időre történő kinevezésére.⁵²¹ Az elnökhelyettes – az elnök által kiadott – Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározott feltételek esetén helyettesíti az elnököt. Az elnökhelyettes egyéb feladatait a Szervezeti és Működési Szabályzat határozza meg.

⁵¹⁴ A szavazatszámoló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik. 52. § (2) bek. A szavazatok továbbításával kapcsolatban a helyi választási irodának – amelyet a jegyző vezet – szintén vannak feladatai. Ezeket lásd e fejezet C) VII. pontjában, a szavazásról szóló részben.

⁵¹⁵ A Nemzeti Választási Iroda fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Ve. 54. §

⁵¹⁶ A Nemzeti Választási Iroda elnökének nem nevezhető ki az, aki a kinevezésre irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, képviselő, alpolgármester, főpolgármester-helyettes, illetve párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. Ve. 55. § (2) bek.

⁵¹⁷ Ve. 56. § (1) bek. A Nemzeti Választási Iroda elnöke más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, lektori, szerkesztői és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban végzett tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. Ve. 56. § (2) bek.

⁵¹⁸ A Nemzeti Választási Iroda elnöke valamennyi választási iroda vezetője részére, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője a helyi választási iroda vezetője részére a Ve.-ben meghatározott feladatainak ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhat. A felettes választási iroda vezetőjén kívül más személy vagy testület a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatok végrehajtására a választási iroda vezetőjének nem adhat utasítást. Az iroda tagja számára a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatok végrehajtására csak a választási iroda vezetője adhat utasítást. Ve. 71. §

⁵¹⁹ A Nemzeti Választási Iroda elnökének és helyetteseinek kinevezésére, jogállására, összeférhetetlenségére és vagyonynyilatkozatára vonatkozó rendelkezések biztosítják függetlenségüket. Vö. a Ve. 55-65. §-aival.

⁵²⁰ Ve. 61. § (1) és (4) bek.

⁵²¹ A Nemzeti Választási Iroda elnökhelyettese felett az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. Ve. 62. § (1) bek.

Az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője az országgyűlési egyéni választókerület székhely településének jegyzője.⁵²² Az iroda vezetője a választási iroda tagjai közül kinevezi helyettesét, és az iroda további tagjait – akik közszolgálati tisztviselők és közalkalmazottak lehetnek – a választási iroda vezetője a választási iroda feladatainak végrehajtásához szükséges számban, határozatlan időre bízta meg. A választási iroda a tagjairól nyilvántartást vezet. A külképviseleti választási iroda vezetőjét és többi tagját a Nemzeti Választási Iroda elnöke bízta meg.⁵²³

A választási irodák szerteágazó feladatokat végeznek: ellátják a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat, gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölő szervezetek tájékoztatásáról, választási információs szolgálatot működtetnek, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket. Emellett biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit, megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását, gondoskodnak a választási iratok kezeléséről, biztonságos őrzéséről, illetőleg megsemmisítéséről, ellátják az igazgatási és informatikai feladatokat, és a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatokat.⁵²⁴

A Nemzeti Választási Iroda – a fentiekén túlmenően – gondoskodik a központi névjegyzék vezetéséről, az informatikai rendszer kialakításáról és biztonságos működtetéséről, a választás központi logisztikai és pénzügyi lebonyolítási feladatainak ellátásáról. Működteti a választások hivatalos honlapját, és kutatásokat végez a választások története, a választási rendszerek nemzetközi összehasonlítása és a választási eljárás módszerei és eszközei fejlesztési lehetőségeinek témakörében. Együttműködik más államok választási szerveivel, javaslatot tehet a választásokat érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét. Az Iroda a honlapján folyamatosan, legalább napi frissítéssel közzéteszi a névjegyzékekkel, a szavazással és a választás eredményével összefüggő közérdekű adatokat.⁵²⁵

6. A szavazás

6.1. A szavazás helye és ideje

A választópolgár – főszabály szerint – a lakcímének megfelelő szavazóköri körben a szavazóhelyiségben vagy mozgóurnával szavazhat. A szavazóhelyiségben a szavazás napján 6 órától 19 óráig lehet szavazni.⁵²⁶

⁵²² Ha a tisztség betöltetlen, a területi választási iroda vezetőjét a Nemzeti Választási Iroda elnöke, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetőjét a területi választási iroda vezetője nevezi ki. Ve. 66. § (4) bek. Ha a helyi választási iroda vezetője, illetve az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője jogszabályból fakadó hivatali kötelezettségének nem tesz eleget és ezzel a választások törvényes lebonyolítását veszélyezteti, a területi választási iroda vezetője – az NVI elnökének egyetértésével – más település, illetve országgyűlési egyéni választókerület választási irodáját bízta meg a választási iroda feladatainak vagy azok egy részének ellátásával.

⁵²³ A külképviseleti választási iroda tagjává a diplomáciai képviselet személyzetének, illetőleg a konzuli személyzet magyar állampolgár tagját is meg lehet bízni. Ve. 68. § (2) bek.

⁵²⁴ Vö. a Ve. 75. §-ával.

⁵²⁵ Vö. a Ve. 76. §-ával.

⁵²⁶ Ve. 169. §. A külképviseleti szavazás akkor lehetséges, ha azt a fogadó állam nem ellenzi. A külképviseleten a magyarországi szavazás napján, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. Azokon a külképviseleteken, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest -1 vagy -2 óra, a helyi idő szerinti 6 óra és a közép-európai idő szerinti 19 óra között lehet szavazni. Az amerikai kontinensen létesített külképviseleteken a

Ez alól három kivétel van. Egyrészt az átjelentkezéssel szavazó választópolgár, aki a lakcíme szerinti egyéni jelöltekre szavaz, de nem a lakcímeinek megfelelő szavazókörben, hanem a kérelmében megadott település kijelölt szavazókörében. Arról azonban gondoskodni kell, hogy minden választópolgár szavazólapja a saját lakcíme szerinti egyéni választókerületbe kerüljön vissza. Másrészt a külképviseleti szavazás, mert a külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár a külképviseleten, vagy ha a külképviselet épülete nem alkalmas a szavazás lebonyolítására, a külképviselet által biztosított egyéb helyiségben szavazhat. A szavazás céljára szükség esetén több helyiséget kell biztosítani, továbbá a külképviseleti névjegyzékben szereplő választópolgárok folyamatos szavazását lehetővé tevő számú szavazófülkét kell kialakítani és urnát kell felállítani.⁵²⁷ Harmadrészt a levélben történő szavazás, amely a levélben szavazók névjegyzékébe felvett választópolgár számára teszi lehetővé a szavazat levél útján való leadását.

A szavazóhelyiséget úgy kell kialakítani, hogy a választópolgárok számára jól megközelíthető legyen, továbbá garantálja a választópolgárok befolyásolástól mentes joggyakorlását, valamint biztosítsa a szavazatszámláló bizottság zavartalan működését. A szavazóhelyiség nem lehet olyan épületben, amely – részben vagy egészében – jelölt vagy jelölő szervezet használatában van.⁵²⁸ A szavazóhelyiség berendezéséről a helyi választási iroda gondoskodik: a szavazás titkosságának biztosítása érdekében a szavazás zökkenőmentes lebonyolításához szükséges számú, de legalább két szavazófülkét kell kialakítani, és legalább két szavazóurnát szükséges elhelyezni, valamint legalább egy mozgóurnát kell biztosítani. A szavazatszámláló bizottság és a választópolgárok részére a szavazóhelyiségben és a szavazófülkékben – megfelelő módon rögzítve – tollat kell elhelyezni.⁵²⁹

A szavazóhelyiséget a szavazás ideje alatt nem lehet bezárni, és a szavazást nem lehet meghosszabbítani, vagy – rendkívüli, a választás szabadságát vagy titkosságát, illetve a választás lebonyolítását veszélyeztető esemény kivételével – felfüggeszteni. Ha a szavazatszámláló bizottság – az egy szavazókörrel rendelkező településen a helyi választási bizottság – munkájában részt vevő tagok száma kevesebb, mint öt, a helyi választási iroda vezetője a póttagok közül a bizottságot kiegészíti.⁵³⁰ Ha a szavazás napján a szavazatszámláló bizottság szavazóhelyiségben jelen lévő tagjainak a száma három alá csökken, vagy a szavazás a választás szabadságát vagy titkosságát, illetve a választás lebonyolítását veszélyeztető esemény miatt lehetetlenné válik, a szavazást a szavazatszámláló bizottság jelen lévő tagjai azonnal felfüggesztik, és az urnát, továbbá az iratokat zárolják, valamint a felfüggesztés tényéről a helyi választási iroda vezetőjét a szavazás törvényes folytatásának biztosítása érdekében haladéktalanul értesítik. A szavazatszámláló bizottság tagjai a szavazás időtartama alatt a szavazóhelyiségben – a hivatalos választási iratok és a hivatalosan elhelyezett toll⁵³¹ kivételével – nem használhatnak adatrögzítésre vagy adattovábbításra

magyarországi szavazást megelőző napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. Ve. 269. § (1) és (2) bek.

⁵²⁷ Ve. 269. § (4) bek.

⁵²⁸ Minden településen minden választókerületben legalább egy szavazóhelyiséget akadálymentesíteni kell. Ve. 166. §

⁵²⁹ Abban a szavazóhelyiségben, amelynek szavazóköri névjegyzékében olyan választópolgár szerepel, aki Braille-írással ellátott szavazóablont igényelt, azt ott biztosítani kell. Vö. a 167. § (5) bekezdésével.

⁵³⁰ Ha ilyen módon nincs lehetőség a bizottság kiegészítésére, akkor arról a területi választási iroda vezetője gondoskodik más település szavazatszámláló bizottsági póttagjának megbízásával. Ve. 171. § (1) bek.

⁵³¹ A szavazatszámláló bizottság tagjai a szavazóhelyiségben csak a hivatalosan elhelyezett tollat használhatják. Ve. 172. § (1) bek.

alkalmas eszközt. A választási iratok, egyéb kellékek elhelyezését követően a szavazás megkezdéséig a szavazatszámoló bizottság és a választási iroda tagjai, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben.⁵³²

6.2. A szavazás megkezdése

A szavazás megkezdésétől a szavazás lezárásáig a szavazatszámoló bizottság, a jegyzőkönyvvezető, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben.⁵³³ A választópolgár – esetleg a segítője – a szavazóhelyiségben csak a választójoga gyakorlásához szükséges ideig tartózkodhat, de semmilyen módon nem akadályozhat más választópolgárt a titkos szavazásra vonatkozó joga gyakorlásában. A szavazatszámoló bizottság az urnák állapotát, valamint azt, hogy azok üresek, az elsőként szavazó választópolgárral együtt – aki nem lehet a szavazatszámoló bizottság tagja és a jegyzőkönyvvezető – a szavazás megkezdése előtt megvizsgálja. Az urnákat az elsőként szavazó választópolgár jelenlétében úgy kell lezárni, hogy azokból – az urna szétszedése nélkül – ne lehessen szavazólapot eltávolítani. Ezt követően a szavazatszámoló bizottság jelen levő tagjai és az elsőként szavazó választópolgár a szavazóköri jegyzőkönyvön aláírásával tanúsítja, hogy az urnák lezárásukkor üresek voltak, továbbá azt, hogy szabályszerűen lettek lezárva. A szavazatszámoló bizottság a mozgóurnába ellenőrző lapot helyez,⁵³⁴ amely tartalmazza az ellenőrző lap elhelyezésének időpontját, valamint a szavazatszámoló bizottság jelen levő tagjainak és az elsőként szavazó választópolgárnak az aláírását.⁵³⁵

6.3. A szavazás módja

A szavazóhelyiségben az a választópolgár szavazhat, aki a kinyomtatott szavazóköri névjegyzékben szerepel, ezért igazolnia kell személyazonosságát, valamint lakcímét vagy személyi azonosítóját. A szavazatszámoló bizottság megállapítja, hogy a polgár szerepel-e a kinyomtatott szavazóköri névjegyzékben: visszautasítja azt a választópolgárt,⁵³⁶ aki nem tudja személyazonosságát és lakcímét vagy személyi azonosítóját igazolni, továbbá nem szerepel a kinyomtatott szavazóköri névjegyzékben, illetve már szavazott, vagy megtagadja a szavazólap

⁵³² Ve. 173. § (1) bek. A szavazást megelőző napon a helyi választási iroda átadja a szavazóköri névjegyzéket, a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékét, a szavazólapokat és a szavazáshoz szükséges egyéb kellékeket a szavazatszámoló bizottság elnökének. Az iratok és kellékek őrzését a szavazás napjáig a helyi választási iroda biztosítja. Ve. 164. §

⁵³³ Külképviseleti szavazásnál a szavazás megkezdésétől a szavazás lezárásáig a külképviseleti választási iroda tagja, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a külképviseleti és a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben. Ve. 269. § (5) bek.

⁵³⁴ Mivel az urnák a szavazás folyamán végig a szavazatszámoló bizottság látóterében vannak, a Ve. nem írja elő, hogy ezekben ellenőrző lapot helyezzenek el. A szavazókörből kivitt mozgóurna esetében viszont továbbra is követelmény az ellenőrző lap elhelyezése, amelynek hiánya a mozgóurnába leadott szavazatok érvénytelenségét eredményezi. Vö. a Ve. 170-183. §-ához fűzött indokolással.

⁵³⁵ Külképviseleti szavazásnál a külképviseleti választási iroda vezetője az urnába ellenőrző lapot helyez, amely tartalmazza az ellenőrző lap elhelyezésének időpontját, valamint a külképviseleti választási iroda jelen levő tagjainak és az elsőként szavazó választópolgárnak az aláírását. Ve. 269. § (7) bek. Ha a külképviseleten a szavazás lezárását megelőző óráig egyetlen választópolgár sem szavaz, az elsőként szavazó választópolgár a külképviseleti választási iroda tagja is lehet. Ve. 272. §

⁵³⁶ A visszautasított választópolgárokról a jegyzőkönyvvezető külön jegyzéket vezet, a visszautasítást a szavazatszámoló bizottság nem foglalja határozatba. Ve. 177. § (2) bek.

átvételének az igazolását.⁵³⁷ Ha a szavazásnak nincs akadálya, a szavazatszámoló bizottság a szavazóköri névjegyzék alapján a választópolgár részére átadja a két szavazólapot: egy egyéni választókerületi szavazólapot és egy pártlistás szavazólapot. A nemzetiségi választópolgárként névjegyzékben szereplő választópolgár részére egy egyéni választókerületi szavazólapot és nemzetiségének listás szavazólapját adja át.⁵³⁸ Ha a nemzetiségi választópolgárnak nincs országos nemzetiségi listája, akkor ő is pártlistára szavazhat. A bizottság a szavazólapok mellett – amelyet az átadás előtt a választópolgár jelenlétében a bal felső sarkában bélyegzőlenyomattal lát el – átadja a szavazólap elhelyezésére szolgáló borítékot is. Szükség esetén a bizottság – a választópolgár befolyásolása nélkül – a szavazás módját is megmagyarázza.⁵³⁹ A szavazólap kitöltésére szavazófülke áll a választópolgár rendelkezésére. A szavazófülke igénybevételére a szavazatszámoló bizottság felhívja a választópolgárt, de arra nem kötelezheti. A szavazólap kitöltésének ideje alatt – kivéve, ha a választópolgár segítségre szorul – csak a szavazó választópolgár tartózkodhat a szavazófülkében.⁵⁴⁰ Érvényesen szavazni csak a hivatalos szavazólapon szereplő jelöltre, illetve listára lehet, mégpedig a jelölt neve melletti, vagy a lista feletti körbe, tollal írt, két egymást metsző vonallal. Az egyéb megjelölések – mint pl. a jelölt nevének aláhúzása, bekeretezése, kipipálása – érvénytelenek, függetlenül attól, hogy a választópolgár akarata egyértelműen kiderül-e. Külön szavazólap szolgál az egyéni választókerületi, az országos pártlistás és – nemzetiségenként – a nemzetiségi listás szavazásra.⁵⁴¹ A kitöltés után a választópolgár a szavazólapot borítékba helyezheti és az urnába dobja, de ha a kitöltést elrontotta – és ezt az urnába dobás előtt jelzi – a rontott szavazólapot a szavazatszámoló bizottság bevonja – külön e célra szolgáló borítékba helyezi – és a rontott szavazólap helyett új szavazólapot ad ki, amit azonban választópolgáronként és szavazólap-fajtánként csak egyszer tehet meg. A 19 órakor sorban álló választópolgárok még szavazhatnak. Ezután a szavazatszámoló bizottság a szavazást lezárja.

A mozgóurnát a szavazatszámoló bizottság két tagja viszi ki – a szavazókör területén belül – a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékében szereplő választópolgárhoz.⁵⁴² A mozgóurnás szavazáshoz a szavazólapot előzetesen, a szavazóhelyiségben bélyegzőlenyomattal látja el a szavazatszámoló bizottság.⁵⁴³ A mozgóurnás szavazást úgy

⁵³⁷ Ez utóbbit a kinyomtatott szavazóköri névjegyzéken saját kezű aláírásával kell igazolnia. Az írásképtelen választópolgár helyett – e tény feltüntetésével – a szavazatszámoló bizottság két tagja írja alá a névjegyzéket. Ve. 179. §

⁵³⁸ Annak a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárnak, aki a választás napját megelőző hetedik napot követően magyarországi lakcímet létesített, és számára a Nemzeti Választási Iroda megküldte a szavazási levélcsomagot, vagy a szavazást megelőző tizenötödik és hetedik nap közötti bármely napon szerepelt a levélben szavazók névjegyzékében, és a szavazólap személyes átvételét kérte, a szavazatszámoló bizottság egy egyéni választókerületi szavazólapot ad át. Ve. 257. § (1b) bek.

⁵³⁹ Ha egy, az egyéni szavazólapon szereplő jelölt vagy egy lista a szavazólapok elkészítése után, de a szavazás napját megelőzően kiesett, e tényről a szavazatszámoló bizottság köteles a szavazóhelyiségben elhelyezett hirdetményen, valamint szükség szerint szóban tájékoztatni a választópolgárokat. A kiesett jelölt vagy lista nevét a szavazólapon át kell húzni. Ve. 178. § (3) bek.

⁵⁴⁰ Az a választópolgár, aki nem tud olvasni, illetve akit testi fogyatékosága vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban, általa választott segítő – ennek hiányában a szavazatszámoló bizottság két tagjának együttes – segítségét igénybe veheti. Ve. 181. §

⁵⁴¹ A szavazólapon a jelöltek, illetve listák a választási bizottság által kisorsolt sorrendben szerepelnek. Ve. 160. § (1) bek. A szavazólap adattartalmára nézve lásd a Ve. 156-161. §-ait.

⁵⁴² Az esetleges rontott szavazólapok kicserélése érdekében a mozgóurnás szavazáshoz a választópolgárok számánál legfeljebb tízzel több szavazólapot visz ki a szavazatszámoló bizottság két tagja. Ve. 184. § (2) bek.

⁵⁴³ A mozgóurnás szavazás során fel nem használt, előre lebélyegzett szavazólapokat a szavazatszámoló bizottság tagjai a szavazóhelyiségbe történő visszaérkezésükkor felhasználásra alkalmatlanná teszik, és külön csomagolják. Ve. 184. § (4) bek.

kell megszervezni, hogy a szavazatszámoló bizottság tagjai a mozgóurnával 19 óráig a szavazóhelyiségbe visszaérjenek. A mozgóurnás szavazásra a szavazóhelyiségben történő szavazás szabályait kell megfelelően alkalmazni, a névjegyzék helyett azonban a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékét kell használni.⁵⁴⁴ Szavazófülke helyett a szavazás titkosságát garantáló körülményeket kell a választópolgár számára biztosítani.⁵⁴⁵

Az átjelentkezéssel szavazó választópolgár a lakcímétől távol, de a lakcíme szerinti országgyűlési egyéni választókerület szavazólapján és az országos listás szavazólapon szavaz. A szavazólapok elhelyezésére szolgáló borítékon az országgyűlési egyéni választókerület megjelölése szerepel. A választópolgár a szavazólapokat a borítékba helyezi, és a borítékot lezárja.

A külképviseleten szavazó választópolgár a lakcíme szerinti országgyűlési egyéni választókerület szavazólapján és az országos listás szavazólapon szavaz. A külképviseleti választási iroda – a személyazonosság meghatározására alkalmas igazolvány alapján – megállapítja a szavazni kívánó polgár személyazonosságát és azt, hogy szerepel-e a külképviseleti névjegyzékben.⁵⁴⁶ Vissza kell utasítani azt, aki személyazonosságát a fenti módon nem tudja igazolni, vagy nem szerepel a külképviseleti névjegyzékben. A szavazólapok elhelyezésére szolgáló borítékon az országgyűlési egyéni választókerület megjelölése szerepel. A választópolgár a szavazólapokat a borítékba helyezi, és a borítékot lezárja. A külképviseleti választási iroda a szavazás lezárását követően az urnában – annak felnyitása nélkül – elhelyezi a szavazás befejezéséről kiállított jegyzőkönyvet, és az urnát lezárja úgy, hogy ne lehessen abba szavazólapot elhelyezni vagy abból szavazólapot eltávolítani.

A levélben szavazók névjegyzékébe felvett választópolgár levélben szavazhat⁵⁴⁷ oly módon, hogy a szavazási levélcsomagban kapott szavazólap kitöltését követően a kitöltött szavazólapot a belső borítékba helyezi,⁵⁴⁸ és azt lezárja, majd az azonosító nyilatkozatot kitölti és aláírja. Ezt követően a választópolgár a lezárt belső borítékot és a kitöltött azonosító nyilatkozatot a választóborítékba zárja, és a szavazatát tartalmazó választóborítékot a Nemzeti Választási Irodába juttathatja el úgy, hogy a szavazást megelőző napon 24 óráig megérkezzen.⁵⁴⁹ Lehetősége van azonban arra is, hogy a magyarországi szavazást megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon 9 és 16 óra között, valamint a külképviseleti szavazás ideje alatt bármely külképviseleti választási irodába, vagy a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időszakban bármely országgyűlési egyéni választókerületi

⁵⁴⁴ A kijelölt szavazókör szavazatszámoló bizottsága a mozgóurnás szavazás lebonyolítását az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok tekintetében a település egészére kiterjedő illetékességgel végzi. Ve. 257. § (3) bek.

⁵⁴⁵ Ve. 185. §

⁵⁴⁶ A külképviseleti választási iroda – a szavazatszámolás kivételével – ellátja a szavazatszámoló bizottság részére megállapított feladatokat. A szavazás folyamán felmerült vitás kérdésekben az iroda vezetője dönt. Ve. 269. § (3) bek.

⁵⁴⁷ A szavazási levélcsomag tartalmazza a levélben szavazás szavazólapját, a választópolgár azonosításához szükséges nyilatkozat nyomtatványát (azonosító nyilatkozat), a levélben szavazás szavazólapjának borítékját (belső boríték), a belföldi postára adás esetére bérmentesített választóborítékot, valamint a szavazás módjáról szóló tájékoztatást. A szavazási levélcsomag választóborítékjának címezése a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár esetében a Nemzeti Választási Iroda címét tartalmazza. A levélben szavazás listás szavazólapjának mérete és kialakítása eltérhet a szavazóhelyiségben használt szavazólaptól. A levélben szavazás szavazólapja bélyegzőlenyomat nélkül érvényes. Ve. 275. §

⁵⁴⁸ A levélben szavazás szavazólapja a bélyegzőlenyomat elhelyezésére szolgáló területen a „levélben szavazás szavazólapja” körfeliratot tartalmazza. Ve. 256. § (2) bek.

⁵⁴⁹ A szavazatot tartalmazó választóboríték belföldön bérmentesítés nélkül feladható. A postai szolgáltató a legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon belföldön felvett vagy átvett választóborítékot a szavazást megelőző napon 24 óráig kézbesíti a választási iroda részére. Ve. 280. §

választási irodába eljuttathatja. A választási irodáknak biztosítaniuk kell a szavazatot tartalmazó válaszboríték leadásának lehetőségét.⁵⁵⁰

6.4. A szavazatok továbbítása

A különböző helyeken (átjelentkezéssel, külképviselőten, levélben) leadott szavazatokat – a választás eredményének megállapítása érdekében – a megszámlálásuk helyére kell továbbítani. Ezért az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok szavazatainak borítékját a szavazatszámláló bizottság nem bontja fel, hanem külön szállítóborítékba zárva a helyi választási irodához juttatja el.⁵⁵¹ A helyi választási iroda a szállítóborítékot a szavazást követő napon az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodának adja át, amely a nála levélben leadott szavazatokat tartalmazó válaszborítékokat szintén szállítóborítékba zárja, és a szavazást követő napon ezeket, illetve a helyi választási irodáktól átvett szállítóborítékokat a Nemzeti Választási Irodához szállítja.⁵⁵² A külképviselőti választási iroda a külképviselőten leadott szavazatokat tartalmazó lezárt urnát, valamint a külképviselőten levélben leadott szavazatokat a magyarországi szavazást követő negyedik nap 24 óráig a Nemzeti Választási Irodához juttatja el.⁵⁵³ Az NVI valamennyi urna beérkezését követően, de legkésőbb a magyarországi szavazást követő ötödik napon a külképviselőteken leadott szavazatokat tartalmazó urnákat felbontja.⁵⁵⁴ Ha a szavazatok között lezáratlan vagy olyan boríték van, amely az egyéni választókerület megjelölését nem tartalmazza, az le nem adott szavazatnak számít, és külön kell csomagolni. A Nemzeti Választási Iroda a lezárt borítékokat egyéni választókerületenként szétválogatja, és zárt csomagba helyezi, amelyen fel kell tüntetni az abban elhelyezett borítékok számát.⁵⁵⁵ A Nemzeti Választási Iroda a csomagot az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetőjének vagy az általa megbízott tagjának adja át.⁵⁵⁶

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok szavazatát tartalmazó szavazási iratok ellenőrzését szintén a Nemzeti Választási Iroda végzi, amit legkorábban a szavazást megelőző hatodik napon kezdhet meg.⁵⁵⁷

7.. A szavazatok összesítése és az eredmény megállapítása

⁵⁵⁰ A válaszborítékot az iroda folyamatos felügyelete alatt álló urnába lehet bedobni. A külképviselőten az urnát biztonságos helyen kell tárolni. Ve. 281. §

⁵⁵¹ A szállítóborítékon fel kell tüntetni a benne lévő borítékok számát. Ve. 282. § (1) bek.

⁵⁵² Ve. 282-283. §

⁵⁵³ Az ezt követően beérkező szavazatokat figyelmen kívül kell hagyni. Ve. 284. §

⁵⁵⁴ Ha az urna határidőn túl vagy nem a meghatározott módon lezárt állapotban érkezik meg a Nemzeti Választási Irodához, vagy az urnában nem található az ellenőrző lap, az abban lévő szavazatokat az eredmény megállapításánál nem lehet figyelembe venni, az urnát – tartalmával együtt – a szavazást követő kilencvenedik nap utáni első munkanapon meg kell semmisíteni. Arról, hogy az urna nem a meghatározott módon lezárt állapotban van, a Nemzeti Választási Bizottság dönt. Ve. 285. § (2) bek.

⁵⁵⁵ A Nemzeti Választási Iroda a csomagban elhelyezett borítékok számát külön jegyzőkönyvben rögzíti, amelynek egy példányát szintén a csomagba helyezi, és azt lezárja. A csomagot a Nemzeti Választási Iroda elnöke aláírásával és bélyegzőlenyomattal hitelesíti. Ve. 287. § (2) bek.

⁵⁵⁶ A Nemzeti Választási Bizottságba tag megbízására jogosult jelölő szervezet – ide nem értve az országos nemzeti önkormányzatot – a Nemzeti Választási Iroda mellé legfeljebb öt megfigyelőt bízhat meg a szavazási iratok ellenőrzése és a szavazatok megszámlálása törvényességének ellenőrzésére. Ve. 245. § (2) bek.

⁵⁵⁷ Ennek részleteit lásd a Ve. 288-291. §-aiban.

7.1. A szavazatszámolás⁵⁵⁸

A szavazóhelyiségben és a mozgóurnába leadott szavazatokat a szavazatszámoló bizottság a szavazás lezárását követően haladéktalanul megszámlálja. A szavazatszámolásra vonatkozó szabályokat az egyéni választókerületi és az országos listás választás tekintetében külön-külön kell alkalmazni. Először megszámlálják a fel nem használt, valamint a rontott szavazólapokat, és azokat külön-külön csomagolják. Ezt követően a szavazóköri névjegyzék és a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzéke alapján megállapítják a szavazáson megjelent választópolgárok számát. A bizottság az urna felbontása előtt ellenőrzi az urna sértetlenségét, és felbontja az urnát. Ha a mozgóurnában nem található az ellenőrző lap, a mozgóurnában lévő valamennyi szavazólap érvénytelen: e szavazólapokat meg kell számlálni és külön kell csomagolni. Ezután a bizottság – a szavazás titkosságának garantálása érdekében – összekeveri az urnákban és az ellenőrző lappal ellátott mozgóurnában lévő szavazólapokat, majd azokat megszámlálja. Külön csoportba helyezi és összeszámlálja az érvénytelen szavazólapokat. Érvénytelen a szavazólap, amely nincs ellátva a hivatalos bélyegzőlenyomattal, egynél több szavazatot tartalmaz, vagy nem tartalmaz érvényes szavazatot. Érvénytelen továbbá az a szavazat, amelyet nem a jelölt neve melletti, illetve lista neve feletti körbe, tollal írt, két egymást metsző vonallal adtak le, vagy kiesett jelöltre, listára adtak le. A szavazat érvényességét – ha az egyéb feltételeknek megfelel – nem érinti, ha a szavazólapon bármilyen megjegyzést tettek, például a jelöltek, listák sorrendjét megváltoztatták, a jelölt nevét, listát kihúzták, nevet, listát hozzáírtak.⁵⁵⁹ Az érvénytelenség okát a szavazólap hátoldalára rá kell vezetni, és azt a szavazatszámoló bizottság jelen lévő tagjai aláírják, majd az érvénytelen szavazólapokat külön csomagolják. Az érvényes szavazatokat jelöltenként, illetve listánként külön-külön meg kell számolni. A szavazólapokat, illetve a szavazatokat legalább kétszer meg kell számlálni; az ismételt számlálást addig kell folytatni, amíg annak eredménye valamely megelőző számlálás eredményével azonos nem lesz. Ezt követően el kell végezni a szavazólapok csomagolását, és a csomagra rá kell írni az érvényes szavazatok jelöltenkénti, illetve listánkénti számát. Ha az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladja a szavazáson megjelent választópolgárok számát, a szavazatszámoló bizottság a jelöltekre, illetve listákra leadott szavazatok közül jelöltenként, illetve listánként a többletnek megfelelő számú szavazatot érvénytelennek nyilvánít. A szavazólapokat tartalmazó csomagokat úgy kell lezárni, hogy – a csomagolás megsértése nélkül – abból ne lehessen szavazólapot kivenni, illetve abba szavazólapot betenni. A csomagra rá kell írni a szavazókör sorszámát és a csomagban lévő szavazólapok megjelölését és számát. A csomagot a szavazatszámoló bizottság jelen lévő tagjai aláírásukkal, valamint bélyegzőlenyomattal hitelesítik. A nyilvánosság alapelvének érvényesülése érdekében a szavazatszámolás során – ahogy erről már volt szó – a szavazatszámoló bizottság, a jegyzőkönyvvezető, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben.

Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság a szavazást megelőző 8. napig kijelöli a külképviseleten leadott szavazatok és az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok által leadott szavazatok megszámlálására illetékes, az országgyűlési egyéni választókerület székhely településén működő szavazatszámoló bizottságot.⁵⁶⁰ Az illetékes

⁵⁵⁸ Erről lásd a Ve. 188-198. §-ait.

⁵⁵⁹ Ve. 193. §

⁵⁶⁰ Ez nem lehet a települési szintű lakóhellyel rendelkező választópolgárok kijelölt szavazókörének szavazatszámoló bizottsága. Ve. 292. § (1) bek.

szavazatszámoló bizottság a szavazás lezárásakor lezárja az urnát úgy, hogy abba ne lehessen szavazólapot elhelyezni vagy abból szavazólapot eltávolítani. Az urnát a szavazatszámoló bizottság az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetőjének adja át, aki gondoskodik annak biztonságos őrzéséről. Az iroda vezetője legkésőbb a magyarországi szavazást követő hatodik napon a kijelölt illetékes szavazatszámoló bizottság elnökének átadja az urnát, valamint a Nemzeti Választási Irodától kapott – a továbbított szavazatok tartalmazó – csomagot. A bizottság a csomagokban lévő borítékokat – azok felbontása nélkül – összekeveri a szavazókörben leadott szavazatok tartalmazó borítékokkal, és a szavazatszámolást – a már ismertetett módon – haladéktalanul elvégzi.

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben leadott szavazatait a Nemzeti Választási Bizottság felügyelete mellett a Nemzeti Választási Iroda számlálja meg. A szavazatszámolásnál a Nemzeti Választási Bizottság, a Nemzeti Választási Iroda, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a nemzetközi megfigyelő lehet jelen. A számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 órát megelőzően. A szavazás eredményét ebben az esetben a Nemzeti Választási Bizottság állapítja meg.

7.2. Az eredmény megállapítása

A szavazatszámoló bizottság a szavazatok megszámlálását követően megállapítja a választás szavazóköri eredményét.⁵⁶¹ A szavazóköri eredményről jegyzőkönyvet kell készíteni,⁵⁶² amelyet két példányban kell kiállítani, és a szavazatszámoló bizottság jelen levő tagjai mindkettőt aláírják. A bizottság jegyzőkönyvvezetője a szavazóköri jegyzőkönyv adattartalmát – a kitöltést követően haladéktalanul – a helyi választási irodába továbbítja, amely azt a szavazatoszesítő informatikai rendszerben rögzíti: ez teszi lehetővé a közvélemény gyors tájékoztatását a választás eredményéről.⁵⁶³ A szavazatszámoló bizottság a jegyzőkönyveket, választási iratokat, nyomtatványokat és szavazólapokat – a szavazatszámolás befejezését és a jegyzőkönyvek kitöltését követően haladéktalanul – a helyi választási irodához szállítja, amely a szavazóköri jegyzőkönyv adattartalmát a szavazatoszesítő informatikai rendszerben rögzíti. A választási irodák a választás nem hiteles eredményét tartalmazó tájékoztató adatokat a szavazás lezárását követően nyilvánosságra hozzák. A jegyzőkönyv egy példánya az illetékes választási irodában a szavazást követő három napon belül megtekinthető.⁵⁶⁴

Az egyéni választókerületi szavazás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodához továbbítja. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján, legkésőbb a szavazást követő hatodik napon megállapítja a választás

⁵⁶¹ Azt követően, hogy a szavazatszámoló bizottság megállapította a szavazóköri eredményt, a szavazatok újraszámolására csak jogorvoslat esetén van lehetőség. Ve. 241. § (4) bek.

⁵⁶² A jegyzőkönyvek elkészítésére vonatkozó szabályokat az egyéni választókerületi és az országos listás választás tekintetében külön-külön kell alkalmazni. Ve. 258. § (2) bek.

⁵⁶³ A jegyzőkönyv egy-egy másolati példányát a szavazatszámoló bizottság elnöke – kérésükre, a szavazóhelyiségben haladéktalanul és ingyenesen – átadja a bizottság megbízott tagjainak. Sokszorosítás után a szavazatszámoló bizottság elnöke a másolatot bélyegzőlenyomattal és aláírásával hitelesíti. Ve. 202. § (4) bek.

⁵⁶⁴ A szavazólapokat a helyi választási irodában kell elhelyezni, és kilencven napig meg kell őrizni úgy, hogy illetéktelen személyek részére ne váljanak hozzáférhetővé. A választás eredményével összefüggő büntetőeljárás esetén az érintett szavazólapokat az ügy jogerős lezárásáig kell megőrizni. A szavazást követő kilencvenedik nap utáni munkanapon a választási iratokat – a jegyzőkönyvek kivételével – meg kell semmisíteni. A jegyzőkönyvek első példányát kilencven nap elteltével a Magyar Nemzeti Levéltárnak át kell adni. Ve. 205. §

egyéni választókerületi eredményét.⁵⁶⁵ A választási eredményről szintén jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet két példányban kell kiállítani, és mindkét példányt a választási bizottság jelen levő tagjainak alá kell írni. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda a választás egyéni választókerületi eredményéről kiállított jegyzőkönyv egy példányát – annak jogerőre emelkedését követően haladéktalanul – a Nemzeti Választási Irodához juttatja el, mert ez szükséges a töredékszavazatok megállapításához.⁵⁶⁶

Az országos listás szavazás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda a Nemzeti Választási Irodához juttatja el. A Nemzeti Választási Bizottság az országos listás szavazás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyvek, továbbá a levélben szavazás eredményét megállapító jegyzőkönyv, valamint a választás egyéni választókerületi eredményéről kiállított jegyzőkönyvek alapján, legkésőbb a szavazást követő tizenkilencedik napon megállapítja a választás országos listás eredményét.⁵⁶⁷ A választás eredményének jogerőssé válását követően a Nemzeti Választási Bizottság a választás eredményéről készült közleményét a Magyar Közlönyben közzéteszi.⁵⁶⁸

A választás eredményét megállapító választási bizottság – az eredmény jogerőssé válását követő három napon belül – a megválasztott képviselőnek átadja a megbízólevelet.⁵⁶⁹

A megválasztott képviselőkről a Nemzeti Választási Iroda nyilvántartást vezet, amelyen az általános választások közötti változásokat a megbízólevelet átadó választási bizottság mellett működő választási iroda átvezeti. A Nemzeti Választási Iroda a képviselők választójogát a központi névjegyzék adatai alapján folyamatosan ellenőrzi, a választójog megszűnéséről a megbízólevelet átadó választási bizottságot haladéktalanul értesíti,⁵⁷⁰ hogy a megüresedett mandátumot minél előbb be lehessen tölteni.

8. A jogorvoslatok

Fontos, hogy a választások törvényességének érvényesülése és a választójog – mint alapvető politikai jog – gyakorlásának védelme érdekében törvénysértés esetén olyan jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre, amely a törvénysértés megszüntetését pártatlan elbírálással biztosítja.⁵⁷¹ Emellett a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kell megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslati eljárásba való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse.⁵⁷²

⁵⁶⁵ Ve. 294. §

⁵⁶⁶ A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazásának eredményét a Nemzeti Választási Bizottság állapítja meg. Ve. 295. §

⁵⁶⁷ A választási eredményről – a már ismertetett módon – szintén jegyzőkönyvet kell készíteni.

⁵⁶⁸ Ve. 298. §

⁵⁶⁹ A választási bizottság e hatáskörét a választási bizottság elnökére átruházhatja. Ve. 206. §. A Nemzeti Választási Bizottság a nemzetiségi szószóló részére is átadja a megbízólevelet. Ve. 299. §

⁵⁷⁰ Ve. 207. §

⁵⁷¹ A választási bizottság tevékenységének végeredménye annak megállapítása, hogy – a jogorvoslati fórumrendszerre is figyelemmel – a választás jogszerű volt, illetőleg a választási eredmény a tényeknek megfelelően került megállapításra. Ezt egyébként a Ve. végső soron bírósági kontrollal, annak reformatórius jogkörével biztosítja. Vö. a 917/B/1998. AB határozattal. ABH 2001. 1028, 1031 és köv. „Az új választási eljárási törvénynek a jogorvoslatra vonatkozó szabályai összességében jól vizsgáztak: képesek voltak biztosítani azt, hogy a választásokkal összefüggő, feltételezett jogsértésekkel szemben tisztességes eljárás keretében lehessen elégtételt keresni, ezzel pedig erősítették a választások legitimitációját is.” Tordai Csaba: A választási jogorvoslatok szabályainak változásai a gyakorlat tükrében. Közjogi Szemle 2014. 2. szám 23-24. o.

⁵⁷² 24/1999. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1999. 237, 243. A választási eljárásban a rövid jogorvoslati határidők a népszuverenitás elvének érvényesülése és a jogállam demokratikus jellegének biztosítása miatt indokolt. 23/2005. (VI. 17.) AB határozat. ABH 2005. 261, 266

8.1. A jogorvoslat általános szabályai

a) A kifogás

Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére (jogszabálysértésre) hivatkozással a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be, mégpedig írásban – személyesen, levélben, telefaxon vagy elektronikus levélben eljuttatva. A kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon megérkezzen az elbírálására hatáskörrel rendelkező választási bizottsághoz.⁵⁷³ A választási iroda tevékenységével kapcsolatos kifogás elbírálása annak a választási bizottságnak a hatáskörébe tartozik, amely mellett a választási iroda működik.⁵⁷⁴ A szavazatszámoló bizottság tevékenysége és döntése ellen – a szavazóköri eredményt megállapító döntés kivételével – kifogást lehet benyújtani. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság dönt a szavazatszámoló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogásról, továbbá a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogásról, valamint minden olyan kifogásról, amely kifejezetten az egyéni választókerületi választáshoz kapcsolódik. A Nemzeti Választási Bizottság dönt minden olyan kifogásról, amely nem kapcsolódik kifejezetten az egyéni választókerületi választáshoz.

A kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését, a jogszabálysértés bizonyítékait, a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét, valamint a kifogás benyújtójának személyi azonosítóját.⁵⁷⁵ A kifogás tartalmazhatja benyújtójának telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetve kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

Ha a választási bizottság megítélése szerint a kifogás elbírálására nem az a választási bizottság jogosult, amelyhez azt benyújtották, a választási bizottság az ügyet – legkésőbb a beérkezését követő napon – jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel átteszi az annak elbírálására jogosult választási bizottsághoz, amely köteles a hozzá áttett ügyben eljárni.⁵⁷⁶ Ha a választási bizottság, illetve a bizottság elnöke az ügyet nem teszi át az illetékes választási bizottsághoz, a választási bizottság köteles az ügyben eljárni.⁵⁷⁷ A választási bizottság a benyújtott kifogásról legkésőbb a beérkezésétől – áttétel esetén az elbírálására jogosult választási bizottsághoz történő beérkezésétől – számított harmadik napon dönt. A kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha nem a jogosult nyújtotta be, vagy elkésett, továbbá nem

⁵⁷³ Folyamatosan fennálló tevékenység esetében a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani. A jogorvoslati határidő kezdete nem a sérelmezett tevékenység kezdő időpontja, hanem az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll. Ve. 209. § (2) bek.

⁵⁷⁴ Ha az adott választáson az elbírálásra illetékes választási bizottság nem működik, a kifogást az a választási bizottság bírálja el, amely mellett a választási iroda felettes választási irodája működik. Ve. 210. § (2) bek.

⁵⁷⁵ Illetve ha a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár nem rendelkezik személyi azonosítóval, a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát, vagy jelölő szervezet vagy más szervezet esetében a bírósági nyilvántartásba-vételi számát. Ve. 212. § (2) bek.

⁵⁷⁶ A választási bizottság ezt a hatáskörét – jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel – a bizottság elnökére átruházhatja. Ve. 213. § (2) bek.

⁵⁷⁷ Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett. Ve. 213. (4) bek.

tesz eleget a törvény által meghatározott tartalmi követelményeknek, valamint annak elbírálása nem tartozik egyik választási bizottság hatáskörébe sem. A kifogás a választási bizottság határozatának meghozataláig visszavonható, a választási bizottság azonban az eljárást hivatalból folytathatja.

A választási bizottság együttes vizsgálat és elbírálás végett elrendelheti azoknak az előtte folyamatban levő ügyeknek az egyesítését, amelyeknek tárgya egymással összefügg. Ha a bizottság által érdemben elbírált ügyben újabb kifogást nyújtanak be, és az nem tartalmaz a választási bizottság által még nem értékelt bizonyítékot, a bizottság elnöke megküldi a kifogás benyújtója részére a bizottság határozatának – személyes adatokat nem tartalmazó – másolatát, és erről a következő ülésen tájékoztatja a bizottságot. A bizottság az elnök tájékoztatását jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel tudomásul veszi vagy – ha az előző feltételek nem állnak fenn – az ügy érdemében határozatot hoz.⁵⁷⁸

A választási bizottság a kifogásról a rendelkezésére álló adatok alapján dönt. Ha a kifogásnak helyt ad, megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti, a választási kampány szabályainak megsértése, illetve a rendelkezésre bocsátott összes ajánlóív átadási köteletségének, vagy az adatszolgáltatási adatok felhasználási, vagy megsemmisítési kötelezettségnek megszegése esetén bírságot is kiszabhat.⁵⁷⁹ Ha a választási bizottság a kifogásnak nem ad helyt, azt elutasítja.

b) A fellebbezés

A választási bizottság elsőfokú határozata ellen a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet fellebbezést nyújthat be, személyesen, levélben, telefaxon vagy elektronikus levélben. Fellebbezést lehet benyújtani jogszabálysértésre hivatkozással, illetve a választási bizottság mérlegelési jogkörben hozott határozata ellen.⁵⁸⁰ A fellebbezésben új tények és bizonyítékok is felhozhatók. Nem nyújthat be fellebbezést az ügyben eljáró választási bizottság és annak tagja. Nincs helye fellebbezésnek a jegyzőkönyvbe foglalt döntés, a másodfokon eljáró választási bizottság által hozott határozat, valamint a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen. A fellebbezést a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell előterjeszteni, és úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen ehhez a választási bizottsághoz. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről a Nemzeti Választási Bizottság dönt.

A fellebbezésnek tartalmaznia kell a kérelem alapját (jogszabálysértés vagy mérlegelés), a kérelem benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér –

⁵⁷⁸ Ve. 217. §

⁵⁷⁹ A választási bizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, illetve a bírság mértékének megállapításában az eset összes körülményeit – így különösen a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés ismétlődő jellegét – veszi figyelembe. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A bírság legmagasabb összege természetes személy esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszöröse, egyébként a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse. A bírság, ha azt a kötelezett az azt kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül nem fizette meg, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelyet a Nemzeti Választási Iroda megkeresésére az állami adóhatóság szed be. Ve. 219. §

⁵⁸⁰ Ve. 223. § (3) bek.

postai értesítési címét, a kérelem benyújtójának személyi azonosítóját.⁵⁸¹ Tartalmazhatja továbbá benyújtójának telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetve kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

A fellebbezést a választási iroda az ügy összes iratával a beérkezése napján felterjeszti a fellebbezés elbírálására jogosult választási bizottsághoz. A fellebbezésről az annak elbírálására jogosult választási bizottság legkésőbb a beérkezésétől számított harmadik napon dönt. A fellebbezés a választási bizottság határozatának meghozataláig visszavonható, a választási bizottság azonban az eljárást hivatalból folytathatja. Érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani a fellebbezést, ha nem jogosult nyújtotta be, továbbá az elkésett, vagy nem a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz nyújtották be, valamint nem tesz eleget a törvény által meghatározott tartalmi követelményeknek. E szabály alól kivételt jelent az a rendelkezés, hogy a fellebbezést nem lehet elutasítani, ha a jogosult a fellebbezést az elbírálására jogosult választási bizottságnál – határidőben – terjeszti elő.⁵⁸² A fellebbezés alapján a fellebbezés elbírálására jogosult választási bizottság a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja, és a fellebbezéssel megtámadott határozatot helybenhagyja, vagy megváltoztatja, azaz reformatórius hatásköre is van. A fellebbezési eljárás során hozott határozatot a másodfokon eljáró választási bizottság közli a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték. A másodfokon eljáró választási bizottság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat a határozat jogerőre emelkedését követően – a határozattal együtt – visszaküldi az első fokon eljáró választási bizottsághoz.

c) A bírósági felülvizsgálat

A választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be jogszabálysértésre hivatkozással, illetőleg a választási bizottság mérlegelési jogkörben hozott határozata ellen. A felülvizsgálati kérelemben új tények és bizonyítékok is felhozhatók. A bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha a választási eljárásban a fellebbezési jogot kimerítették vagy a fellebbezés a Ve. rendelkezései szerint kizárt. Nem nyújthat be bírósági felülvizsgálati kérelmet az ügyben eljáró választási bizottság és annak tagja. Nincs helye bírósági felülvizsgálatnak a jegyzőkönyvbe foglalt döntés ellen. A kérelmet személyesen vagy levélben, illetve olyan elektronikus dokumentumként lehet benyújtani, amelyet a kérelem benyújtójának jogi képviselője vagy a kérelem benyújtója – ha jogi szakvizsgálattal rendelkezik és saját ügyében jár el – minősített elektronikus aláírásával látott el.⁵⁸³ A bírósági felülvizsgálati eljárásban ugyanis az ügyvédi képviselet kötelező. A jogi szakvizsgálattal rendelkező személy – a szakvizsga-bizonyítvány egyszerű másolatának csatolásával – saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell előterjeszteni, és úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen az e

⁵⁸¹ Illetve ha a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár nem rendelkezik személyi azonosítóval, a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát, vagy jelölő szervezet vagy más szervezet esetében a bírósági nyilvántartásba-vételi számát. Ve. 224. §

⁵⁸² A fellebbezés elbírálására jogosult választási bizottság mellett működő választási iroda ebben az esetben haladéktalanul intézkedik az iratok beszerzéséről. 231. § (3) bek.

⁵⁸³ Ha a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet elektronikus dokumentumként nyújtja be, annak mellékleteit a kérelmező oldalhú másolatban elektronikus okirati formába alakítja. Ve. 223. § (1) bek.

határozatot hozó választási bizottsághoz. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a választási iroda az ügy összes iratával legkésőbb a beérkezését követő napon 9 óráig felterjeszti az annak elbírálására jogosult bírósághoz.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelemnek tartalmaznia kell a jogszabálysértéssel, illetőleg a mérlegelési jogkörben hozott határozattal kapcsolatos fellebbezés jogalapjának megjelölését, a kérelem benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét, a kérelem benyújtójának személyi azonosítóját.⁵⁸⁴ Tartalmazhatja továbbá benyújtójának telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetve kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről a bíróság legkésőbb a beérkezésétől számított harmadik napon – nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban – határoz.⁵⁸⁵

A felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla, a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet pedig a Kúria bírálja el. A kérelem a bíróság határozatának meghozataláig visszavonható. Érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani a bírósági felülvizsgálati kérelmet, ha nem jogosult nyújtotta be, továbbá az elkésett, vagy nem a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz nyújtották be, valamint nem tesz eleget a törvény által meghatározott tartalmi követelményeknek, illetve ha nem biztosított az ügyvédi képviselőt. A bírósági felülvizsgálati kérelem nem utasítható el, ha a jogosult a bírósági felülvizsgálati kérelmet az elbírálására jogosult bíróságnál – határidőben – terjeszti elő.⁵⁸⁶ A bírósági felülvizsgálati kérelem alapján a bíróság a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja, és a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja. A bíróság közli a határozatát a kérelmezővel és azokkal, akikkel a másodfokú határozatot közölték, illetve – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra hozza.⁵⁸⁷ A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Lehetőség van azonban arra, hogy a Ve. alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásáról az indítvány beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról pedig további három munkanapon belül dönt.⁵⁸⁸

⁵⁸⁴ Illetve ha a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár nem rendelkezik személyi azonosítóval, a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát, vagy jelölő szervezet vagy más szervezet esetében a bírósági nyilvántartásba-vételi számát.

⁵⁸⁵ A bírósági eljárásban a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell – a Ve.-ben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni. Ve. 228. § (2) bek.

⁵⁸⁶ A bíróság ebben az esetben haladéktalanul intézkedik az iratok beszerzéséről. Ve. 231. § (3) bek.

⁵⁸⁷ A bíróság a felülvizsgálati kérelem elbírálása érdekében megküldött iratokat – a határozatával együtt – az alkotmányjogi panasz megtételére rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét, alkotmányjogi panasz benyújtása esetén az iratoknak az Alkotmánybíróságtól való visszaérkezését követően a felülvizsgált határozatot hozó választási bizottsághoz visszaküldi. Ve. 232. § (6) bek.

⁵⁸⁸ Vö. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-ával, és a Ve. 233. §-ával. „Az Alkotmánybíróság láthatóan minél kevésbé kívánta involválni magát a választási bíráskodásban, hiszen a hatvanhét benyújtott alkotmányjogi panaszból hatvanháromat visszautasított, mindössze négy panasszal foglalkozott érdemben, de ezeket is kivétel nélkül elutasította.” Tordai: i.m. 22. o.

8.2. A speciális jogorvoslati szabályok

a) A szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat

A helyi választási iroda vezetőjének a szavazókörök kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen a közzétételének időtartama alatt nyújtható be fellebbezés a helyi választási iroda vezetőjéhez, aki a fellebbezést a területi választási iroda vezetőjéhez terjeszti fel. A területi választási iroda vezetője a fellebbezést három napon belül elbírálja, és a szavazóköri beosztást módosítja, vagy a fellebbezést elutasítja. E határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.⁵⁸⁹

b) A névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat

A helyi választási iroda központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet elbíráló döntése ellen legkésőbb az arról szóló értesítés kézhezvételét, illetve elektronikus úton vagy telefaxon közölt értesítés esetén az értesítés megküldését követő tizenötödik napon, szavazóköri névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet elbíráló döntése ellen legkésőbb az értesítés megküldését követő harmadik napon, de nem később, mint a szavazást megelőző második napon lehet fellebbezést benyújtani.⁵⁹⁰ A helyi választási iroda vezetője a fellebbezésről legkésőbb a beérkezését követő tizenötödik napon – a választás kitűzését követően meghozott döntés esetén legkésőbb a beérkezését követő napon – dönt, és ha a fellebbezésnek helyt ad, a névjegyzéket módosítja, ha pedig nem ad helyt, akkor a fellebbezést legkésőbb az elbírálására rendelkezésre álló határidő utolsó napján felterjeszti a járásbíróhoz. A bíróság – egyesbíróként eljárva – a fellebbezésről legkésőbb a beérkezését követő tizenötödik napon, a választás kitűzését követően meghozott döntés esetén a beérkezését követő három napon belül, de legkésőbb a szavazást megelőző napon dönt. Az eljárásban az ügyvédi képviselő nem kötelező. Ha a bíróság a fellebbezést alaposnak tartja, elrendeli a névjegyzék módosítását, ellenkező esetben a fellebbezést elutasítja.

A Nemzeti Választási Iroda központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet elbíráló döntése elleni fellebbezést a Nemzeti Választási Iroda elnökéhez kell benyújtani. A fellebbezés benyújtására és elbírálására a fenti szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogyha a Nemzeti Választási Iroda elnöke a fellebbezésnek nem ad helyt, a fellebbezést a Fővárosi Törvényszék bírálja el.⁵⁹¹

c) A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat

A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével – a Ve. rendelkezéseinek megsértésével – kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatóval vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást az országgyűlési képviselők választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes

⁵⁸⁹ Ve. 234. §

⁵⁹⁰ A névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezést a megtámadott határozatot hozó helyi választási iroda vezetőjéhez kell benyújtani. Ve. 236. § (1) bek.

⁵⁹¹ Ve. 236. § (7) bek. A fellebbezést el kell utasítani, ha azt a fellebbezés benyújtója a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás, az állampolgárságot igazoló okiratok nyilvántartása vagy a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása adataival ellentétes tényekre alapozza. Ve. 237. §

országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság bírálja el. A kifogásban a kérelmező megjelöli, vagy lehetőség szerint csatolja a törvénysértés bizonyítékául szolgáló műsorszámot vagy médiatartalmat.⁵⁹² Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, a választási kampány szabályainak megsértése miatt bírságot is kiszabhat,⁵⁹³ valamint kötelezi a médiatartalom-szolgáltatót, hogy határozata rendelkező részét

- napilap és internetes sajtótermék, valamint lekérhető médiaszolgáltatás esetében a határozat közlésétől számított három napon belül, a jogsértő közléshez hasonló módon,
- más időszaki lap esetében a legközelebbi számban, a jogsértő közléshez hasonló módon,
- lineáris médiaszolgáltatás esetében a határozat közlésétől számított három napon belül, a jogsértő közléssel azonos napszakban és ahhoz hasonló módon tegye közzé.

d) A választás eredménye elleni jogorvoslat

A szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen csak úgy lehet fellebbezni, ha egyúttal a választási bizottságnak a választási eredményt megállapító döntése ellen is fellebbezést nyújtanak be, vagyis a kettő csak együtt lehetséges. A választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen

- a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára, vagy
- a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozással lehet fellebbezést benyújtani. Ha a szavazóköri eredmény törvénysértő volta miatt benyújtott fellebbezés elbírálása csak a szavazatok újraszámolása útján lehetséges, a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróság köteles a szavazatokat újraszámolni. A szavazatok újraszámolása esetén a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő hat napra nő, és a választási bizottság vagy a bíróság a választási irodák tagjainak közreműködését igénybe veheti.

e) Jogorvoslat a választási szerv hallgatása miatt

Ha a választási szerv eljárási kötelességének határidőn belül nem tesz eleget, a felettes választási szerv az erre irányuló kifogás megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított három napon belül megállapítja a jogszabálysértés tényét, és a mulasztó választási szervet az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja vagy meghozza az elmulasztott döntést. Ha az eljárási kötelességének határidőn belül a Nemzeti Választási Bizottság nem tesz eleget, a Kúria az erre irányuló kifogás megérkezésétől számított három napon belül megállapítja a jogszabálysértés tényét, és a Nemzeti Választási Bizottságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja.

⁵⁹² A megjelölt műsorszámot az illetékes választási bizottság – amennyiben szükséges és a kérelmező nem csatolta – hivatalból szerzi be. Ve. 151. § (2) bek.

⁵⁹³ Annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, illetve a bírság mértékének megállapításában a választási bizottság az eset összes körülményeit – így különösen a jogsértéssel érintett médiaszolgáltató típusát, lefedettségét, a jogsértéssel érintett sajtótermék típusát, a jogsértés súlyát és a jogsértés ismétlődő jellegét – veszi figyelembe. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A bírság legmagasabb összege a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötvenszerese. Ve. 152. § (2)-(3) bek.

Az országgyűlési népszavazásról, a népszavazási eljárás

(Petrétei József)

1. Az országos népszavazás tárgya és a tiltott tárgykörök

a) Az országos népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – *tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés* lehet,⁵⁹⁴ így a népszavazás a törvényhozó hatalom külső befolyásolására, ellenőrzésére és korlátozására is alkalmas. Egyéb állami szerv hatáskörének népszavazás útján történő gyakorlása ellentmondana a hatalommegosztás alkotmányos elvének, ezért a népszavazás a többi hatalmi ágat megtestesítő állami szervek hatásköreit nem korlátozhatja, nem lehet a folyamatos kormányzás intézménye és nyilván nem lehet szerepe az igazságszolgáltatás területén sem.⁵⁹⁵ Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdéseket az *Alaptörvény és a törvények rögzítik*.⁵⁹⁶ Ezek egy része az alkotmányban konkrétan nevesített,⁵⁹⁷ de az Alaptörvény utal arra, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol,⁵⁹⁸ ami lehetővé teszi, hogy a parlament törvényalkotással új feladat- és hatásköröket állapítson meg a maga számára. Az tehát egyértelmű, hogy csak azokban az ügyekben lehet népszavazást tartani, amelyek *a hatályos alaptörvényi és jogi szabályozás alapján* az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartoznak.⁵⁹⁹

Probléma azokban az esetekben merült fel, amikor a népszavazás olyan tárgykört érintett, ami a kezdeményezéskor (az aláírásgyűjtő ív hitelesítésekor) nem tartozott az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe. Korábban az *Alkotmánybíróság* az Országgyűlés hatáskörébe tartozást előíró alkotmányi rendelkezést *tárgan értelmezte*, mivel megállapította: önmagában az, hogy valamely tárgyban az adott időpontban nincs törvényi szabályozás, vagy nem törvényi, hanem alacsonyabb szintű a szabályozás, nem jelenti azt, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, mivel az Országgyűlés bármikor dönthet úgy, hogy adott tárgykörben törvényt alkot.⁶⁰⁰ Az Alaptörvény hatályba lépését követően viszont a *Kúria* ugyanezt a

⁵⁹⁴ Alaptörvény 8. cikk (2) bek. Az országos népszavazás tárgyának meghatározásával az Alaptörvény kizárja az országos népszavazás „tárgyköréből azokat a kérdéseket, amelyekre nem terjed ki az Országgyűlés hatásköre.” Térey: i.m. 911. o.

⁵⁹⁵ Vö. az Ntv. 4. §-ához fűzött indokolással.

⁵⁹⁶ Vö. Térey: i.m. 910. o.

⁵⁹⁷ Pl. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésében felsorolt feladat- és hatáskörök.

⁵⁹⁸ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. k) pont. Lásd Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. (2) 42. o.

⁵⁹⁹ Bragyova András alkotmánybíró szerint is „[a]z »Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés« az aláírásgyűjtő ív hitelesítésekor hatályos jog szerint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést jelenti.” Lásd a 46/2006. (X. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2006. 567, 577. Ez a megállapítás a népszavazás minden kezdeményezőjére vonatkozik, következésképpen sem a Kormány, sem a köztársasági elnök nem kezdeményezhet olyan népszavazást, amely a kérdés benyújtásakor nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

⁶⁰⁰ 12/2007. (III. 9.) AB határozat. ABH 2007. 233, 237. A testület ezt arra alapozta, hogy az Országgyűlés törvényalkotási felhatalmazása univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nézve. Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének egyetlen korlátja, hogy az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal. A Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés – az Alkotmány keretei

rendelkezést *megszorítóan* értelmezi: azt állapította meg, hogy amikor a törvény a Kormányt (vagy a Kormány tagjait) jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik,⁶⁰¹ vagyis ezekről a kérdésekről nem lehet országos népszavazást tartani.⁶⁰²

Mindenképpen az *Országgyűlés hatáskörébe tartozónak* kell tekinteni azokat a kérdéseket, amelyekben az *Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet*,⁶⁰³ illetve azokat, amelyekben az *Országgyűlés már törvényt alkotott*, és ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról.⁶⁰⁴ Az Alaptörvénynek ugyanakkor nincs olyan rendelkezése, amely a népszavazás tartását kizárólagossá tenné,⁶⁰⁵ vagyis országos szinten egyáltalán *nincs olyan kérdés*, amelyet a *nép hozzájárulása nélkül ne lehetne eldönteni*.⁶⁰⁶

b) Az *Alaptörvény felsorolja* azokat a *tárgyköröket*, amelyekben *nem lehet* országos népszavazást tartani, vagyis e rendelkezések az Alaptörvény részének minősülnek,⁶⁰⁷ és korlátozzák a népszavazás alkalmazhatóságát. A népszavazásra feltett kérdésnek tehát összeegyeztethetőnek kell lennie az Alaptörvénnyel, mert az ezzel ellentétes határozathozatalra a törvényhozás nem kényszeríthető. Az ún. *tiltott tárgykörök* meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy a közvetlen demokrácia intézményei nem helyettesíthetik a többpártrendszerre épülő modern képviseleti rendszereket,⁶⁰⁸ ezért *nem lehet bármely kérdés népszavazás tárgya*. A népszavazásra feltett kérdések eldöntése alkalmas a

között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja. Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572. Idézi Chronowski Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. (Szerk. Csefkó Ferenc) PTE ÁJK, Pécs 2008. 106. o.

⁶⁰¹ „Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van tehát szó abban az esetben, ha Kormány (vagy kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés értelmében népszavazásra bocsátható kérdés, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, amely rendelkezés csak az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazást nyert hatalommegosztás elvével együtt értelmezendő.” Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 5. pont

⁶⁰² „A népszavazás jogintézménye az Alaptörvény rendszerében is komplementer jellegű, a képviseleti hatalomgyakorlást egészíti ki. A népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg. A Kúria úgy ítéli meg, hogy egy ilyen kitért értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágitaná.” Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 5. pont

⁶⁰³ Ide sorolhatók azok a tárgykörök, amelyeket sarkalatos törvényeknek kell szabályozniuk, továbbá az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvények [Alaptörvény I. cikk (3) bek.], valamint mindazok a törvények, amelyek megalkotását az Alaptörvény előírja [pl. Alaptörvény 17. cikk (1) és (5) bek., 30. cikk (5) bek., 37. cikk (7) bek.].

⁶⁰⁴ Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 6. pont. „Mivel azonban – a parlamentáris demokrácia sajátosságaiból is következően – az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket az Alaptörvény nem határozza el (nem is határozhatja el) élesen, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítése során az NVB-nek, illetve határozata elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e.” Uo.

⁶⁰⁵ Vö. a 18/B/2002. AB határozattal. ABH 2002. 1367, 1369

⁶⁰⁶ Küpper: i.m. I. 78. o.

⁶⁰⁷ Mivel az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság, ezért az „Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén, alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság értelmezi az Alaptörvénynek azokat a szabályait is, amelyek a népszavazásból kizárt tárgykörökre vonatkoznak.” 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [27]

⁶⁰⁸ Vö. Kukorelli: i.m. 358. o.

hivatalban lévő Kormány teljesítményének értékelésére, politikájának korrigálására, bizonyos szakpolitikai kérdések megvitatására és eldöntésére, vagyis ez lehetőséget ad a kormányzati politikával szembeni fellépésre,⁶⁰⁹ illetve a Kormányt a politikájával ellentétes döntések meghozatalára is kényszerítheti. Következésképpen a népszavazás a *kormánytöbbség és az ellenzék közötti hatalmi konfrontáció eszközévé is* válhat, ha politikai célja a kormánytöbbség delegitimálása, esetleg előrehozott parlamenti választások kikényszerítése,⁶¹⁰ ami különösen akkor következhet be, ha a kormánytöbbség népszerűtlen intézkedéseivel szemben (pl. az állami kiadások megszorítása, az adóbevételek növelése stb. ellen) is lehet népszavazást kezdeményezni. Ezért a parlamentáris demokráciákban „az alkotmányok általában védik a népszavazásokkal szemben a gazdasági alkotmányosságot, a parlamentek költségvetési jogát, a parlamentek hatáskörében lévő személyi, szervezeti döntések körét, valamint a nemzetközi szerződések esetében a *pacta sunt servanda* elvét.”⁶¹¹

Az alaptörvényi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a *tiltott tárgykörök* zárt, szoros értelmezése áll összhangban.⁶¹² A tiltott tárgykörök az *alábbiak*.⁶¹³

- Az *Alaptörvény módosítására* irányuló kérdés. Az Alaptörvény módosítására kizárólag az Országgyűlés jogosult, mégpedig az Alaptörvény módosítására irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alaptörvény-módosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el, ezért ezekben a kérdésekben nem lehet népszavazást tartani. Az Alaptörvény módosításáról *utólagos* – azaz megerősítő – *népszavazás sem* tartható.⁶¹⁴ A népszavazás eredménye nem lehet burkolt alaptörvény-módosítás sem.

- A központi *költségvetésről*, a központi költségvetés *végrehajtásáról*, központi *adónemről*, *illetékről*, *járadékról*, *vámról*, valamint a *helyi adók központi feltételeiről* szóló törvény tartalma. Az *Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata* szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem volt népszavazásra bocsátható, ha a kérdés a *költségvetési törvény* módosítását tartalmazta, vagy a kérdésből okszerűen következett a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve, ha a kérdés arra irányult, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.⁶¹⁵ Az *Alkotmánybíróság újabb gyakorlata* szerint

⁶⁰⁹ Az ellenzék a közvetlen demokráciát „kisajátíthatja”, mert ezzel „a parlamenti kisebbségi helyzetéből kitorve a kormánypolitikát parlamenten kívüli (»alternatív«) eszközökkel igyekszik befolyásolni vagy legalább megtorpedózni.” Küpper: i.m. I. 71. o.

⁶¹⁰ Vö. Szoboszlai György: Az országos népszavazás intézményének egyes szabályozási és jogalkalmazási ellentmondásai. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. 376. o.

⁶¹¹ Kukorelli: i.m. 362. o. A népszavazás alól kivett tárgyak alkotmányos katalógusa azonban az említett körnél jóval szélesebb. Uo.

⁶¹² 1/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 394. „Akkor, amikor arról kell dönteni, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni.” a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [32]

⁶¹³ Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

⁶¹⁴ Vö. Jakab: i.m. 246. o. Az ún. megerősítő népszavazást az Alaptörvény nem ismeri. Komáromi László megjegyzi, hogy európai összehasonlításban meglehetősen szokatlan a parlament által elfogadott alkotmánymódosítások megerősítő népszavazásra bocsáthatóságának kizárása, mert „eleve elveti annak lehetőségét, hogy az alkotmányozó parlamenti többség az általa elfogadott alkotmánymódosításnak népi legitimitációt is adjon.” Komáromi: i.m. 417. o. Az alkotmánymódosítások és a referendum kapcsolatáról az egyes államokban lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG Orac, Budapest 2007

⁶¹⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a költségvetési törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli,

azonban a költségvetési törvény – mint kizárt tárgykör – *nemcsak a hatályos költségvetési törvényt* jelenti, hanem valamely *jövőbeni kiadást is*, vagy olyan kérdést, amelyből a *hatályos költségvetési törvény módosítása* következik.⁶¹⁶ A „*költségvetés végrehajtásáról*” fordulat semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.⁶¹⁷ A *központi adónemek, illetékek, járulékok, vámok* stb. az állam által előírt *közterhek*,⁶¹⁸ amelyek fizetési kötelezettséget jelentenek,⁶¹⁹ és ezért az ezeket szabályozó törvények tartalmáról nem lehet népszavazást tartani.

- Az országgyűlési *képviselők*, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők *választásáról szóló törvények tartalma*. E rendelkezés mind az anyagi, mind az eljárási törvények tartalmát feleleli. Mivel az országgyűlési képviselők létszámát is a róluk szóló választójogi törvény tartalmazza, ezért erről sem lehet népszavazást tartani.⁶²⁰

- *Nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség*. A nemzetközi szerződés jogok és kötelezettségek összessége, ezért a nemzetközi szerződés felmondásának népszavazás útján való kikényszerítése nemcsak joggyakorlást, de a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről való döntést is jelent. A nemzetközi szerződés adott állam kötelezettségvállalása más állam(ok) felé, a vállalt kötelezettségek betartása, illetve azok alóli mentesülés a nemzetközi jog által szabályozott keretek között történhet, amely indokolja az e körben tartandó népszavazás alaptörvényi kizárását.⁶²¹

közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 395. Ezt elsőként Kukorelli István alkotmánybíró fogalmazta meg az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2001. 359, 388. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény. „A költségvetés tervezése még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakaszai vannak. Mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk – a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt –, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénné emelte.” 58/2007. (X. 17.) AB határozat. ABH 2007. 676, 683. Vö. Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 264-265. o.

⁶¹⁶ Vö. a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [31]. Pokol Béla alkotmánybírónak e határozathoz fűzött párhuzamos indokolása szerint az Alaptörvény hatályba lépése óta – az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdését figyelembe véve – az Alkotmánybíróság nem követheti „azt az értelmezési vonalat, mely csak a hatályos költségvetési törvény szempontjából értelmezi a költségvetési érintettséget egy-egy népszavazási kezdeményezésnél.” Indokolás [45]. Pokol Béla szerint „míg a hatályos költségvetés kérdésében minden ezt érintő népszavazási kezdeményezés tilosnak minősíthető, addig az N) cikk révén a jövőbeni költségvetések e tilalom alá vonása csak azokat a népszavazási kezdeményezéseket engedi megtiltani az Alkotmánybíróság számára, melyek volumene – akár több százmilliárd forintra rúgóan – valóban a költségvetés fenntarthatóságát kérdőjelezi meg. E szűkítés nélkül a jövőbeni költségvetéseket is érintő viták megtiltása a népszavazás útján a demokrácia komolyabb sérelmét is okozná. Így azonban az N) cikk parancsa és a demokrácia parancsa is érvényesülhet az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiben, és a testületnek mindig e két szembenálló alaptörvényi követelmény között egyensúlyozva kell meghozni döntését.” Indokolás [46].

⁶¹⁷ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 395

⁶¹⁸ A közteher fogalmát az Alaptörvény nem definiálja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata köztehernek minősíti mindazt a közcélú fizetési kötelezettséget, amely az állam tevékenységének, intézményei működésének fedezetét szolgálja, vagyis az állam bevétele. Vö. a 821/B/1990. AB határozattal. ABH 1997. 234, 238-239

⁶¹⁹ Vö. Térey: i.m. 926. o.

⁶²⁰ Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a választási törvényeket „a szervezetalakítási kérdések közt kezelte, vagyis korábban is tiltott tárgykör volt. Jakab: i.m. 246. o. Vö. a 25/2004. (VII. 7.) AB határozattal. ABH 2004. 381, 385

⁶²¹ Kvk.II.37.186/2012/2. számú határozat. Már az Ntv. 6. §-ához fűzött indokolás is rögzítette, hogy „[a] már megkötött és törvényi formában kihirdetett nemzetközi szerződések vonatkozásában a nemzetközi jog egyik

- Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó *személyi és szervezetalakítási kérdés*. E kérdések az *Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe* sorolandók. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés döntési jogkörébe tartozó szervezetalakító kérdésekről az Országgyűlés számos formában és minőségében dönthet: alkotmányozó hatalomként az Alaptörvényben szereplő állami szervtípusokat is alakíthatja, törvényhozóként pedig az Alaptörvény keretei között az alkotmányban nem szereplő kérdésekben szabályozhat. A parlament tehát szerveket hozhat létre, szüntethet meg, alakíthat át, de határozati formában is hozhat egyes – pl. a saját belső szervezetére vonatkozó – szervezetalakító döntéseket, vagyis alkotmányozóként és törvényhozóként is szabályozhatja a saját létrejötté, működése szabályait. Ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalakításnak minősül.⁶²² A Kúria azonban elvi érveléssel jegyezte meg, hogy abban az esetben, ha a népszavazásra bocsátandó kérdés *nem közvetlenül irányul* valamely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésre, csupán közvetve érinti azt, illetőleg ha az érintettség csak látszólagos, akkor a kérdés hitelesítése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésre hivatkozással *nem tagadható meg*.⁶²³
- Az *Országgyűlés feloszlása*. Az Országgyűlés feloszlásának kimondására csak maga a parlament jogosult,⁶²⁴ mert ez a testület szabad elhatározásán alapuló döntése. Az Alkotmánybíróság szerint a nép azért nem dönthet az Országgyűlés feloszlásáról, mert ez a népszavazás áruhájában ténylegesen a parlamentnek a választók által történő visszahívását jelentené.⁶²⁵
- *Képviselő-testület feloszlata*s. Ez alatt a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni.⁶²⁶ A feloszlata s joga kizárólag az Országgyűlést illeti meg.⁶²⁷
- *Hadiállapot* kinyilvánítása, *rendkívüli állapot* és *szükségállapot* kihirdetése, valamint *megelőző védelmi helyzet* kihirdetése és meghosszabbítása.⁶²⁸ A különleges jogrenddel összefüggő kérdéseknél nemcsak a képviselői demokrácia korlátozódik, hanem kizárt a közvetlen demokrácia mozgástere is.⁶²⁹

alapelve, a szerződések kötelező megtartására, illetőleg teljesítésére (»pacta sunt servanda«) alapítottan kell kizárni a népszavazást. Az ellenkező gyakorlat az ország nemzetközi tekintélyét és megbízhatóságát veszélyeztetné.

⁶²² Az Alkotmánybíróság a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában értelmezte e rendelkezést. ABH 2004. 380, 385. Ezzel kapcsolatban Kukorelli István alkotmánybíró már korábban megjegyezte: „az Alkotmánynak ez a szabálya nem képezheti akadályát minden olyan népszavazási kezdeményezésnek, amelynek eredményeként esetleg egyes állami intézményeken belül szervezeti átalakításra kerülhet sor. E rendelkezés alapján olyan kérdéstről nem tartható népszavazás, amely közvetlenül valamely meghatározott állami intézmény szervezetének megalakítására, átalakítására vagy megszüntetésére vonatkozik, amennyiben a szabályozás az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.” Lásd az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2001. 359, 389

⁶²³ Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat [27] pont

⁶²⁴ Alaptörvény 3. cikk (2) bek.

⁶²⁵ „Az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában elrendelt népszavazás annak a veszélyét is magában rejt, hogy a népszavazás a parlament döntéseinek szankciójává válik olyan ügyekben, amelyekben népszavazásnak nincs helye.” 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 39

⁶²⁶ Vö. az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdésével. Az Országgyűlés – mint képviselőtestület – feloszlata s nem jöhet szóba, mert ez a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe tartozik.

⁶²⁷ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. g) pont

⁶²⁸ Alaptörvény 8. cikk (3) bek. h) pont. E felsorolásból kimaradt a terrorveszélyhelyzet, amelyet az Alaptörvény hatodik módosítása vezetett be [Alaptörvény 51/A. cikk.

⁶²⁹ Vö. Kukorelli: i.m. 366. o. Mivel a terrorveszélyhelyzet kihirdetése és meghosszabbítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért e kérdéstről elvileg lehetne országos népszavazást tartani, mert az Alaptörvény ezt nem tiltja meg. Nincs azonban sem alkotmányi, sem politikai indoka annak, hogy e helyzet kihirdetéséről, illetve

- *Katonai műveletekben való részvétellel* kapcsolatos kérdés. Ezek az ügyek gyors és határozott végrehajtói döntéseket igényelnek, ezért nem lehetnek népszavazás tárgyai.
- *Közkegyelem* gyakorlása. Az amnesztia gyakorlása törvény megalkotását igényli, és ebben a nép döntése – az Alaptörvény szerint – nem helyettesítheti az Országgyűlést.

Az Alaptörvény tehát meghatározta a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket, amelyekben sem kötelező, sem fakultatív népszavazásnak nincs helye, azaz e kérdésekben *országos népszavazást sem kezdeményezni, sem tartani nem lehet*. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alapul véve megállapítható, hogy az Alaptörvényben szereplő *tiltott* népszavazási tárgykörök olyan alkotmányi felsorolást tartalmaznak, amelyek *bővítése csak az Alaptörvény módosításával* lehetséges. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz felhatalmazó rendelkezést a további törvényi szabályozásra, így *a törvényhozás útján nem határozhatók meg* az Alaptörvénynek a népszavazásból *tiltott tárgykörökre vonatkozó* rendelkezésén túli *kizáró okok*,⁶³⁰ e tekintetben tehát az alaptörvényi felsorolás teljes körű és kimerítő, vagyis rájuk nézve *a törvényi szabályozás tilalma abszolút*.⁶³¹ A „tiltott tárgykörök” alaptörvényi meghatározásával azonban az alkotmányozó kizárólag az említett tárgyköröket határozta meg az alkotmányos jogintézmény alaptörvényi szintű szabályozást igénylő tárgyköröként, és nem rendelkezett arról, hogy a jogintézmény működését érintő – tehát a kizáró okokon túli – további korlátozó rendelkezések törvényi szinten ne lennének szabályozhatók.⁶³² Ezek természetesen nem jelenthetik a népszavazás kezdeményezésének vagy megtartásának abszolút akadályát – mert ez a népszavazás intézményének kiüresítéséhez vezethetne –, hanem *csak időleges korlátozását* eredményezhetik (mint pl. az újabb népszavazás kezdeményezésére vonatkozó időbeli moratórium), vagy pedig szigorú formai szabályokat határozhatnak meg.

2. A népszavazás fajtái⁶³³

A hatályos szabályozás alapján az országos népszavazás – ahogy erről már volt szó – *az elrendelése* (jogalapja) szerint lehet *a) kötelezően elrendelendő, vagy pedig b) fakultatív módon* (mérlegelés alapján) *elrendelhető* népszavazás.⁶³⁴

a) A népszavazás elrendelésének kötelező esete, amikor azt legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezi. Ekkor tehát az Országgyűlésnek el kell rendelnie a

meghosszabbításáról népszavazás is dönthessen. A jogszerű megoldást azonban az Alaptörvény módosításával – az országos népszavazásnak e különleges jogrendi helyzetben történő megtiltásával – szükséges biztosítani.

⁶³⁰ 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

⁶³¹ Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezéssel ne állapíthatna meg új tiltott tárgyköröket. Vö. Küpper: i.m. I. 79. o. Megjegyzendő viszont, hogy ez csak az alkotmányértelmezés szabályainak betartásával lehetséges.

⁶³² Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezekből nem következik az, hogy – a tiltott népszavazási tárgykörök kivételével – a törvényalkotó ne alkothassa olyan törvényi szintű rendelkezéseket, amelyek a népszavazás politikai alapjogának/alkotmányos jogintézményének a működése szempontjából korlátozást tartalmaznak, nem érintve a népszavazás intézményének lényeges tartalmát. 27/2007. (V. 17.) AB határozat. ABH 2007. 343, 355.

⁶³³ A népszavazás fajtáiról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 206-210. o.

⁶³⁴ A korábbi Alkotmány alapján – ahogy ez a bevezetőben már említésre került – a népszavazás megkülönböztethető volt célja (kötelező ereje) szerint is, mert lehetett döntést hozó (ügydöntő népszavazás), vagy véleménynyilvánító (véleményező népszavazás). A népszavazás kötőereje tehát azt határozta meg, hogy az eredményét az Országgyűlés köteles-e figyelembe venni, vagy az csak tájékoztató jellegű. Vö. Csink i.m. 151. o. E különbségtétel azonban a hatályos szabályozás alapján már nem értelmezhető, mert mindkét népszavazási forma ügydöntő, vagyis érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlésre minden esetben kötelező.

népszavazást, azaz a parlamentnek *nincs mérlegelési joga*. Ha az ilyen kezdeményezés megfelel a törvényi feltételeknek, az országgyűlési képviselőknek *alkotmányos kötelessége az elrendelést megszavazni*.⁶³⁵ A kötelező népszavazás *ügydöntő* jellegű, mert az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlést köti. Adott kérdés támogatására összegyűjtött *kétszáz ezer aláírás* önmagában *kiváltja* azt a jogkövetkezményt, hogy az adott kérdésben az *Országgyűlésnek népszavazást kell elrendelnie*, és az *érvényes és eredményes népszavazással hozott döntést az Országgyűlés köteles végrehajtani*. A választópolgárok által kezdeményezett érvényes és eredményes népszavazás így válik a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási formává.

b) A *fakultatív* (mérlegelés alapján) elrendelhető népszavazás *kezdeményezésére százezer választópolgár*,⁶³⁶ vagy a *köztársasági elnök*,⁶³⁷ vagy pedig a *Kormány* jogosult.⁶³⁸ A kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig azonban a döntés már az *Országgyűlés szabad mérlegelésén* múlik: *elrendelheti* a népszavazást, de *dönthet* úgy is, hogy a népszavazást *a kezdeményezés ellenére sem* rendeli el. Az elrendelés kérdésében való döntés során tehát *az ügy ura teljesen a népképviselői szerv*, egészen a népszavazás eredményes lefolytatásáig.⁶³⁹ A *fakultatív népszavazás* ugyanis – amennyiben az Országgyűlés elrendeli – *szintén ügydöntő*, vagyis a népszavazás eredménye köti a parlamentet, ezért innentől számítva az ügy ura már nem a népképviselői szerv lesz.

3. A népszavazás érvényessége és eredményessége

A sikeres népszavazáshoz az szükséges, hogy a választópolgárok meghatározott hányada érvényesen és eredményesen szavazzon. Az Alaptörvény szerint az országos népszavazás akkor *érvényes*, ha az *összes választópolgár több mint fele érvényesen* szavazott, és akkor *eredményes*, ha az *érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele* a megfogalmazott

⁶³⁵ Ez nem mond ellent a szabad mandátum elvének [Alaptörvény 4. cikk (1) bek.], mert az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek [Alaptörvény R) cikk (2) bek.], vagyis a képviselőknek az Alaptörvény rendelkezéseit be kell tartaniuk, mivel a szabad mandátum nem jelenti azt, hogy a képviselők „jogon kívül” állnának, rájuk az Alaptörvény és a jogszabályok ne vonatkoznának. Tóth Károly szerint „[h]a a képviselőknek nem kell szavazniuk a kötelezően megtartandó népszavazás elrendeléséről, hanem pusztán »tudomásul veszik« az erről szóló bejelentést (nem szavazással, hanem azzal, hogy előttük fölolvassák az erre vonatkozó szöveget és az bekerül az ülés jegyzőkönyvébe), a nemkívánatos helyzetek bekövetkezésének potenciális esélye is megszűnik, s ami nem kevésbé fontos: a mandátum szabadságának elve sem sérül.” Tóth Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. 384. o. E megoldás azonban nem veszi figyelembe, hogy az Országgyűlésnek az elrendelésről döntést kell hoznia, mert előfordulhat olyan – pl. a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát érdemben befolyásoló – eset, amely miatt a parlament mégsem rendeli el a népszavazást. Lásd erről a D) I. 4. b) pontot.

⁶³⁶ „Ez a szabályozás abban az értelemben kedvezményezi a nép politikai szerepét, hogy a 200 000 aláírásnál szabott küszöb el nem érése esetében sem vész el teljes mértékben a nép akarata, hanem minimális (azaz 100 000 aláírásban kifejeződő) támogatottság esetében a nép az Országgyűlést »elgondolkodtathatja« és egyben a honatyákat és -atyákat felhatalmazhatja a népszavazás elrendelésére.” Küpper: i.m. I. 73-74. o.

⁶³⁷ Lásd erről részletesebben Petrétei József: A köztársasági elnök „egyéb” feladat- és hatáskörei. Kodifikáció és közigazgatás 2015. 2. szám 5-12. o. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/19-2015-evi-ii-szam>

⁶³⁸ Küpper szerint a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezési hatásköre nem alkalmas az Országgyűlés hatáskörének a kijátszására, mert erről az Országgyűlés dönt. Ha az államfő vagy a Kormány a népszavazást elrendelhetné, nem csak kezdeményezhetné, akkor fennállna a manipuláció veszélye, mert e szervek a parlament hatásköreit a néphez való fordulással kijátszhatnák. Ez – a körülményektől függően – nemcsak a demokrácia manipulációját jelentheti, hanem a hatalommegosztás szempontjából is aggályos lehet. Küpper: i.m. I. 74. o.

⁶³⁹ 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 339-340

kérdésre azonos választ adott.⁶⁴⁰ Ebből a rendelkezésből az következik, hogy először az érvényességet (a népszavazáson való részvételt) kell megvizsgálni, mert ha a népszavazás *nem volt érvényes*,⁶⁴¹ akkor *eredményes sem* lehet. Az érvényesség – mint részvételi arány – azt hivatott biztosítani, hogy az aktív kisebbség ne dominálhasson a passzív többség felett, azaz a döntésre feltett kérdés többségi támogatottságot élvezzen a nép körében.⁶⁴² Az érvényesség feltétele, hogy az összes *választópolgár több mint fele részt vegyen* a szavazatleadáson, és *érvényesen szavazzon*.⁶⁴³ Az érvényes népszavazás azonban még nem jelenti azt, hogy *eredményes* is volt. Ehhez az szükséges, hogy az *érvényesen szavazók több mint fele*⁶⁴⁴ a feltett kérdésre azonos választ adjon.⁶⁴⁵

Az *érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás* viszont lényegében azt fejezi ki, hogy az adott kérdésben a nép, a népszuverenitás kivételes formája útján nem kívánt dönteni: a döntést a képviselői szervre bízta.⁶⁴⁶ A *népszavazáson való meg nem jelenés*, illetve a tudatos érvénytelen szavazás is a népakarat kifejeződése, legalábbis abban az értelemben, hogy a meg nem jelentek, illetve a tudatosan érvénytelenül szavazók nem tartották szükségesnek a döntés jogának Országgyűléstől való elvonását.⁶⁴⁷ Az *előreláthatóan érvénytelen és/vagy eredménytelen országos népszavazás értelme* – mivel nyilvánvalóan nem ró alkotmányjogi kötelezettséget az Országgyűlésre – megkérdőjelezhető volna, ha nem lehetne figyelembe venni a *politikai jelentőségét és következményeit*. Az előreláthatóan érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás is képes ugyanis *uralni és tematizálni a médiát*, meghatározni a közbeszédet, és így alkalmas az egyes politikai erők elképzeléseinek megismertetésére, álláspontjuk kifejtésére. Alkalmat ad továbbá a népszavazás tárgyát jelentő probléma emocionális átélésére, ezen keresztül az adott politikai erő(k) melletti elköteleződés növelésére, így lehetőséget biztosít a politikai támogatók identitástudatának erősítésére, a

⁶⁴⁰ Alaptörvény 8. cikk (4) bek. Az Alaptörvény feléleszti az 1989-1997 között hatályban volt szabályt, amely Komáromi László szerint „talán a legnagyobb horderejű változtatás. Ennek következtében ugyanis valószínűsíthető, hogy az érvényes (és eredményes) népszavazások száma jelentősen csökkenni fog, s csak olyan kérdések esetében lehet majd érvényes népszavazásra számítani, amelyek rendkívüli mértékben aktivizálják a választópolgárokat.” Komáromi: i.m. 417. o. Küpper szerint ebben a magyar Alaptörvény ellenkezik az összeurópai trenddel annak érdekében, hogy a népnek – és adott esetben a feltűzelő ellenzéknek – megnehezítse a Kormánnyal szembeni fellépését. Küpper: Ungarns Verfassung. 79. o. Megjegyzendő, hogy e szabályozás a Kormány helyzetét is megnehezítheti, ha az általa kezdeményezett népszavazás éppen e rendelkezés miatt lesz érvénytelen, és következésképpen eredménytelen. Lásd pl. a 2016-ban lezajlott ún. „kvótanépszavazást”.

⁶⁴¹ Az érvényességi küszöb alatti részvételi népszavazás fölfogható véleménynyilvánítónak is, vagyis a véleménynyilvánító népszavazás bizonyos értelemben tovább élhet. Komáromi: i.m. 416. o.

⁶⁴² Küpper: i.m. II. 106. o. E megoldás azonban azt is jelenti, hogy ha a szavazás célját nem támogatók otthon maradnak, akkor a részvételi minimumot megtorpedózhatják. Küpper: i.m. II. 107. o.

⁶⁴³ Pl. 8 millió választópolgárt feltételezve ez azt jelenti, hogy ha a választópolgárok több mint fele (4 millió + 1 fő) választópolgár részt vett a szavazáson, akkor valamennyijüknek érvényesen kellett szavaznia, mert a népszavazás csak akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényes szavazatot adott le. Az érvénytelen szavazatok ugyanis csökkentik a részvételt.

⁶⁴⁴ Az eredményesség a többségi demokrácia elvét a közvetlen demokráciában is érvényesíti. Küpper: i.m. II. 106. o.

⁶⁴⁵ Az előző példánál maradva, ha az érvényesen szavazó választópolgárok (4 millió + 1 fő) több mint fele (2 millió + 1 fő választópolgár) a feltett kérdésre azonos választ adott, akkor a népszavazás eredményes volt.

⁶⁴⁶ Ebben az esetben tehát nem a politikai alapjog korlátozásáról, hanem állampolgári jogok nem gyakorlásáról van szó. 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

⁶⁴⁷ 894/B/1990. AB határozat. ABH 1990. 247, 248. Megjegyzendő azonban, hogy a részvételi arány „tág teret enged a választópolgárokat a szavazásról lebeszélni akaró, alapjában véve antidemokratikus kampányoknak, mivel adott helyzetben akár aránylag kis létszámú ellenző is megakadályozhatja a támogató többség akaratának érvényesülését.” Komáromi: i.m. 418. o.

saját politikai tábor aktivizálására és mobilizálására.⁶⁴⁸ Végül mindenképpen megemlítendő, hogy a sikertelen népszavazás is hivatkozási, igazolási érveket adhat a képviseleti döntéshozatal számára akkor is, ha az ilyen népszavazásból tényleges jogi kötelezettség nem származik.⁶⁴⁹ Az érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás ugyanis nem akadályozza meg az országgyűlési döntéshozatalt, mert az adott ügy eldöntésének lehetősége visszakerül a képviseleti szervhez.

4. A népszavazás jogkövetkezménye

Az érvényes és eredményes *népszavazással* hozott *döntés az Országgyűlésre* a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított *három évig kötelező*.⁶⁵⁰ A magyar jogrendszerben ugyanis az érvényes és eredményes népszavazás döntése („néphatározat”) nem minősül jogforrásnak, vagyis nem jogalkotó tény, hanem „alkotmányos kötelezettséget hoz létre az Országgyűlés számára a törvényalkotásra (vagy más döntésre, ha a népszavazás tárgya nem törvény).”⁶⁵¹ Ennek a *hároméves moratóriumnak* az előírása azért fontos, mert ha az Országgyűlés időbeli korlátozás nélkül (vagyis bármikor) megváltoztathatja az érvényes és eredményes országos népszavazáson meghozott döntést, időkorlát nélkül hatályon kívül helyezheti, vagy módosíthatja a népszavazás alapján megalkotott törvényt, az kiüresítheti a népszavazáshoz való jogot, ami egyben az Alaptörvényben szabályozott közvetlen hatalomgyakorlás sérelmére is vezethet.⁶⁵² Ha viszont ez a moratórium túl hosszú, akkor a normaalkotás túlzottan rugalmatlanná válna, és a népképviseleti szerv már nem tudna megfelelően reagálni a körülményekben bekövetkező változásokra.⁶⁵³ Az *Országgyűlés* tehát – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – *köteles* a népszavazás napjától számított *száznolcvan napon belül* az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni,⁶⁵⁴ mert a törvényalkotás az Országgyűlés hatásköre. Az *érvényes és eredményes népszavazás* így válik olyan eszközzé a választópolgárok számára, amelynek

⁶⁴⁸ Ezek alapján azonban nem igazán várható el, hogy a népszavazáson a választópolgárok racionális és tárgyyszerű döntést hoznak, sokkal inkább a probléma érzelmi megközelítése a jellemző.

⁶⁴⁹ A sikertelen népszavazás is lehet politikai szempontból hasznos, amennyiben hivatkozási alapként szolgálhat bizonyos döntések meghozatalánál. Lásd pl. a 2016-ban lezajlott ún. „kvótanépszavazás” „eredményét”, amelyre hivatkozással a Kormány alkotmánymódosítást kezdeményezett.

⁶⁵⁰ Vö. Nsztv. 31. § (2) bekezdésével. Megjegyzendő, hogy ezt a követelményt először a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény 11. §-a írta elő. Korábban ugyanis semmi sem zárta ki, hogy a törvényhozás rövid időn belül megváltoztassa a népszavazás nyomán elfogadott törvényt, és annak sem volt akadálya, hogy később ugyanabban a tárgykörben újabb országos népszavazást tartsanak. Lásd erről Kukorelli István alkotmánybírónak az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2001. 359, 380

⁶⁵¹ Bragyova András alkotmánybírónak a 46/2006. (X. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 2006. 567, 578

⁶⁵² Vö. a 27/2007. (V. 17.) AB határozattal. ABH 2007. 343, 353. A „közjogi kötőerőre” vonatkozó szakirodalmi álláspontot lásd Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. Jogtudományi Közlöny 2007. 9. sz. 371-383. o.

⁶⁵³ Küpper: i.m. II. 109. o.

⁶⁵⁴ Nsztv. 31. § (1) bek. Ebbe beleértendő a meglévő törvény módosítása vagy hatályon kívül helyezése is. Küpper jogosan jegyzi meg: a jogorvoslati rendszer Magyarországon abban az értelemben hézagos, hogy az eredményes népszavazásban kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmeskedő Országgyűlést nem lehet kényszeríteni, mert az Alkotmánybíróság hiába állapíthatja meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, az erre sem reagáló Országgyűlés ellen semmilyen kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre. Küpper: i.m. II. 113. o.

segítségével elvonhatják a döntés jogát a törvényhozóktól, és ilyen értelemben a népszavazás jogintézménye *korlátozza a parlament* – mint törvényhozó hatalom – *szabadságát*, mert az *Országgyűlés* köteles az adott népszavazási kérdésben hozott döntést teljesíteni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a népszavazás elvonná az Országgyűlés feladat- és hatáskörét, mert a népszavazás eredményének megszületése önmagában nem elég a kívánt megoldás eléréséhez: ehhez még „szükséges az Országgyűlés – egyező, közjogilag kötött – döntése is.”⁶⁵⁵ Azt, hogy az Országgyűlés hatásköre közjogilag nem szűnt meg létezni, csak a tartalma korlátozott, a hároméves időtartam eltelte utáni helyzet is bizonyítja. A *hároméves moratórium lejártát követően* ugyanis ismét vita tárgyává válhat a népszavazáson korábban eldöntött kérdés, és célszerűségi, tudományos, politikai vagy más megfontolásból – akár új népszavazás, akár törvényhozási eljárás alapján – a korábitól eltérő normatív döntés hozható.⁶⁵⁶

Az Alkotmánybíróság szerint, mivel a jogszabályok nem támasztanak olyan követelményt a kezdeményezőkkel szemben, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán pontos normaszöveget fogalmazzanak meg, ezért magától értetődik, hogy a népszavazáson eldöntött kérdésekben az *Országgyűlés többféle tartalmú normaszöveggel is* eleget tehet a népszavazási akaratnak. Az Országgyűlésnek az *Alaptörvény* által meghatározott *kereteket* és a népszavazáson megnyilvánult *választópolgári akaratot egyaránt* figyelembe véve kell döntenie jogalkotási kötelezettségéről. Az Országgyűlés feladata a népszavazási kérdés és a hatályos jogrend fogalmi készletének összehangolása is.⁶⁵⁷ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján általában nem állapítható meg, hogy a jogalkotó pontosan milyen tartalmú jogi norma alkotására lesz köteles. Az alkotmány sértő norma létrejöttét elkerülendő, a *törvényhozó köteles a jogszabályt olyan tartalommal* elfogadni, amely *megfelel* ugyan a *kérdésben* foglalt *követelményeknek*, *de* egyszersmind *összhangban áll az Alaptörvény rendelkezéseivel*.⁶⁵⁸ Ha tehát egy népszavazási kérdés alapján alkotmányos és alkotmányellenes tartalmú jogszabály is alkotható, a jogalkotó köteles tartózkodni az alkotmányellenes jogszabály megalkotásától.⁶⁵⁹

⁶⁵⁵ Chronowski: i.m. 107. o. „A hatáskör tehát megmarad, csupán gyakorlásának tárgya korlátozódik.” Uo.

⁶⁵⁶ Vö. Kukorelli István alkotmánybírónak az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2001. 359, 381

⁶⁵⁷ 24/2006. (VI. 15.) AB határozat. ABH 2006. 358, 361

⁶⁵⁸ Vö. a 15/2003. (IV. 18.) AB határozattal. ABH 2003. 208, 213. Joggal állapította meg Stumpf István alkotmánybíró a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: Ha az Országgyűlés – feltéve, de meg nem engedve – „kénytelen lenne mégis alaptörvény-ellenes törvényt alkotni a népszavazás nyomán, akkor az elfogadott törvényt bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmének veszélye esetén akár az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke indítványára –, akár a köztársasági elnök megküldhetné az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, így elkerülhető lenne, hogy kihirdetésre kerüljön, hatályba lépjen és bárkinek akár egy napra is jogsérelmet okozzon.” Indokolás [92]

⁶⁵⁹ Küpper jogosan mutat rá arra, hogy Magyarországon a népszavazás tárgya általános jellegű, részleteiben sokféleképpen értelmezhető kérdés lehet, amelyből egyértelmű jogalkotási kötelezettség alig vonható le. Még a kötelezettségét hűen teljesíteni akaró Országgyűlés számára is – a feltett kérdés miatt – nehézséget jelenthet a népakarat megismerése. Küpper: i.m. II. 108. o.

5. Az országos népszavazás kezdeményezése

5.1. A választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása és hitelesítése

a) Az országos népszavazás kezdeményezésének szervezése és a kérdés benyújtása

Az Nsztv. *különbséget tesz a népszavazási kezdeményezést szervezők és a kezdeményezést aláírók között. Az eljárásra bocsátandó kérdés megfogalmazása viszonylag könnyű feladat, amelyet elvileg mindenki elvégezhet,*⁶⁶⁰ de a *kezdeményezés a hatályos alaptörvényi és törvényi szabályozás alapján már nem minősül actio popularisnak. A kezdeményezés szervezője kizárólag a törvényben megjelölt személyek, illetve szervezetek lehetnek: országos népszavazás kitzűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést olyan magánszemély szervezhet, aki az országgyűlési képviselők választásán választó lehet, ami az aktív választójog meglétét feltételezi. Emellett párt, valamint nem párt jogállású egyesület lehet népszavazási kezdeményezés szervezője, de ez utóbbi csak a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben.*⁶⁶¹ Egy kezdeményezésnek *több szervezője is lehet, de ebben az esetben a szervezőknek a választási szervekkel való kapcsolattartásra egy személyt ki kell jelölniük.*⁶⁶²

A *szervezőnek*⁶⁶³ a népszavazásra javasolt kérdést, az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a *kérdés hitelesítése céljából* – be kell nyújtania az *Nemzeti Választási Bizottsághoz (NVB)*. A *hitelesítésre való benyújtás az aláírásgyűjtéshez való jog gyakorlásának első lépése. A hitelesítési eljárás kezdeményezése a szervezőnek azt a szándékát fejezi ki, hogy a megfogalmazott kérdésben népszavazást tart szükségesnek, és ennek érdekében össze kívánja gyűjteni a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges támogató aláírásokat.*⁶⁶⁴ A kezdeményezések komolyságának megőrzése érdekében a törvény előírja, hogy az adott kérdést *legalább húsz, de legfeljebb harminc*⁶⁶⁵ *választópolgár támogató aláírásával*⁶⁶⁶ ellátva kell benyújtani.⁶⁶⁷ A szervezőnek tehát az általa népszavazásra javasolt kérdést, a

⁶⁶⁰ Küpper: i.m. II. 105. o.

⁶⁶¹ Vö. Nsztv. 2. § (1) bek.

⁶⁶² Vö. az Nsztv. 2. § (2) bekezdésével.

⁶⁶³ A magánszemély szervező a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát közli a Nemzeti Választási Bizottsággal. A nem párt jogállású egyesületnek a létesítő okiratát is csatolnia kell. A Nemzeti Választási Iroda a párt és az egyesület létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi. Vö. az Nsztv. 3. § (3)-(5) bekezdéseivel.

⁶⁶⁴ Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 226

⁶⁶⁵ „Tekintettel arra, hogy a támogató aláírások gyűjtése még nem hitelesített kérdésre (...) történik, a benyújtható támogató aláírások számát a törvény harmincban maximálja. Így megelőzhető a hitelesítést megelőző tömeges aláírásgyűjtés.” Nsztv. 4. §-hoz fűzött indokolás.

⁶⁶⁶ Az Nsztv. 4. § (5) bekezdése szerint a támogató választópolgárok számának megállapításakor a magánszemély szervezőt is figyelembe kell venni. „Természetesen annak sincs akadálya, hogy egyszerre húszan legyenek szervezők, s ebben az esetben további támogatói aláírások gyűjtésére nincs szükség.” Nsztv. 4. §-hoz fűzött indokolás.

⁶⁶⁷ Vö. az Nsztv. 4. § (1) bekezdésével és e szakaszhoz fűzött indokolással. A 4. § (2) bekezdése szerint a támogató aláírások gyűjtését megelőzően a szervezőnek az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelentenie, mert a támogató aláírások gyűjtése is adatkezelésnek minősül. A támogató választópolgár aláírása hitelességének ellenőrzése céljából az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét. Az aláírásgyűjtő ívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. A

támogató választópolgárok adatait, továbbá aláírásukat tartalmazó aláírásgyűjtő ívet, valamint az adatvédelmi nyilvántartásba való adatkezelés bejelentéséről szóló igazolást kell az NVB-hez hitelesítés céljából benyújtania. Egy aláírásgyűjtő íven csak egy kérdés szerepelhet.⁶⁶⁸ A Nemzeti Választási Iroda (NVI) a központi névjegyzékben ellenőrzi a szervező és a támogató választópolgárok választójogát. Ha az országos fakultatív népszavazást a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezi, az általuk népszavazásra javasolt kérdést – hitelesítés céljából – szintén az NVB-hez kell benyújtani,⁶⁶⁹ mert az ő esetükben is e szerv dönt arról, hogy az adott kérdésben lehet-e népszavazást tartani. A kérdés személyesen vagy postai úton nyújtható be, elektronikus úton nem, mert a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges.⁶⁷⁰ Az NVI a benyújtást követő munkanapon nyilvánosságra hozza a kérdést, a benyújtás időpontját, valamint a szervező nevét. Így mindenki számára nyilvánossá válik, hogy milyen kérdésekben van folyamatban kezdeményezési eljárás.⁶⁷¹

Az ugyanolyan tartalmú kérdések párhuzamos kezdeményezésére az Nsztv. „benyújtási moratórium” meghatározásával sajátos szabályokat állapít meg. Egyfelől választópolgári kezdeményezésnél mindaddig van lehetőség azonos tárgyú kérdés benyújtására, amíg nem válik jogerőssé az NVB-nek a másik azonos tárgykörű kérdésben a megfelelő számú érvényes aláírás meglétéről hozott határozata. Ezt követően újabb azonos tárgyú kérdés benyújtására viszont már nem kerülhet sor, a már folyamatban lévő aláírásgyűjtéseket be kell szüntetni, az aláírásgyűjtő lapokat vissza kell adni az NVI részére.⁶⁷² Ha tehát az NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig, továbbá a népszavazás megtartásáig, vagy a népszavazás kötőerejének – a három évnek – a lejártáig. Ha az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, szintén nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a népszavazás megtartásáig, vagy a népszavazás kötőerejének a lejártáig.⁶⁷³ A szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést, vagyis nem kezdeményezhet olyan tárgykörben népszavazást, amelyben már jogerősen hitelesítettek népszavazási kezdeményezést.⁶⁷⁴ Két kérdés abban az esetben

választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Egy választópolgár a kezdeményezést csak egy aláírással támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek. Vö. az Nsztv. 4. § (3) bekezdésével.

⁶⁶⁸ Nsztv. 3. (2) bek. Az aláírásgyűjtő ívnek – az Alkotmánybíróság korábban megfogalmazott álláspontja szerint – a szavazólaphoz hasonlóan, a közvetlen politikai részvétel jogának teljesebb érvényesülése érdekében, biztosítania kell a választópolgároknak azt a lehetőséget, hogy minden egyes kérdésben külön-külön élhessenek ajánlási jogukkal. A testület álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon való szerepeltetése, hogy az ajánlási jogával élni kívánó választópolgár azokra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani, a jogbiztonság érdekében megfogalmazott általános eljárási alapelvekkel is ütközik: mindenekelőtt a népszavazás tisztaságának megóvása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás értékei sérülhetnek. 32/2001. (VII. 11.) AB határozat. ABH 2001. 287, 295

⁶⁶⁹ Vö. az Nsztv. 5. §-ával.

⁶⁷⁰ Vö. az Nsztv. 6. § (1) bekezdésével és az ehhez fűzött indokolással. A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít.

⁶⁷¹ Vö. az Nsztv. 7. §-ával és az ehhez fűzött indokolással. Az indokolás szerint „[a] szervező nevének nyilvánosságra hozatala a komolytalan kezdeményezések kiszűrését is szolgálja.”

⁶⁷² Vö. a 2016. évi XLVIII. törvény 1. §-ához fűzött indokolással.

⁶⁷³ Vö. az Nsztv. 8. § (1) bekezdésével.

⁶⁷⁴ Az Nsztv. 8. § (2) bekezdése szerint a szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést az NVI elnökének az elutasító döntését követő tizenhat napon belül, ha az ismételt benyújtásra nem kerül sor, vagy a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtási határidejének lejártáig, ha a kérdés hitelesítését megtagadó döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nem nyújtottak be. Szintén nem nyújthatnak be a Kúriának az NVB

tekintendő *azonos tárgyúnak*, ha azok – akár részben – *azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre*, vagyis ha a parlamentnek ugyanazt a konkrét jogviszonyt ugyanolyan módon, vagy egymástól eltérően kellene szabályoznia.⁶⁷⁵

b) A hitelesítési eljárás célja

Mivel az országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, mégpedig azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép – mint a közhatalom forrása – közvetlenül hozzon döntést, ezért csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.⁶⁷⁶ Erre tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy a népszavazásra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor.⁶⁷⁷ Ezért ezt a kezdeményezésnél, a kérdés hitelesítésekor vizsgálni szükséges. A *hitelesítési eljárás* az aláírásgyűjtés megkezdése előtt arra nyújt *garanciát*, hogy az aláírásgyűjtés szervezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató *választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön*, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható, és eredményes népszavazás esetén országgyűlési *döntéshozatalra alkalmas legyen*,⁶⁷⁸ valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag *biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét*, az aláírások hitelességének ellenőrzését.⁶⁷⁹

c) A kérdés egyértelműségének követelménye

A népszavazáshoz való jog – mint alanyi jogként érvényesíthető politikai alapjog – megfelelő érvényesülése megköveteli, hogy az ajánlási jogukkal élni kívánó választópolgárok *egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt* a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó *kérdésről*. Ezért a népszavazáshoz való jog *garanciája* a felteendő kérdés egyértelműsége.⁶⁸⁰ Az Nsztv. kifejezetten előírja, hogy a népszavazásra javasolt *kérdést úgy kell megfogalmazni*, hogy arra *egyértelműen lehessen válaszolni (választói egyértelműség)*, továbbá a népszavazás eredménye alapján az *Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség*, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (*jogalkotói egyértelműség*).⁶⁸¹ Az NVB – és a felülvizsgálat során a Kúria – a népszavazási kérdés

hitelesítést megtagadó döntését helybenhagyó, vagy az ellene benyújtott felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, vagy pedig az NVB hitelesítő döntését megváltoztató határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő nap 0 óráig, ha a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be. Nem nyújthatnak be továbbá kérdést a népszavazási kezdeményezés visszavonásáig, az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig, a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig, a népszavazás megtartásáig, vagy pedig a hároméves időszak lejártáig.

⁶⁷⁵ Vö. az Nsztv. 8. § (3) bekezdésével és az e szakaszhoz fűzött indokolással.

⁶⁷⁶ Vö. a 26/2007. (IV. 25.) AB határozattal. ABH 2007. 332, 337

⁶⁷⁷ Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 218

⁶⁷⁸ A nép nem hozhat olyan döntést, amelyet a népképviselői szerv sem hozhatna: a nép nem alkothat alkotmányellenes törvényt és nem hozhat jogellenesen más döntést. Küpper: i.m. I. 77. o.

⁶⁷⁹ 18/2008. (III. 12.) AB határozat. ABH 2008. 212, 219

⁶⁸⁰ A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alkotmánybíróság által kidolgozott egyértelműségi tesztet vette alapul. Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk. IV.37.467/2015/2. sz. határozatát.

⁶⁸¹ Vö. az Nsztv. 9. § (1) bekezdésével.

választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli,⁶⁸² és e követelménynek *mindkét vonatkozásban* – mind a *választópolgárok*, mind a *jogalkotó* irányában – fenn kell állnia.⁶⁸³ „A két követelmény között egyensúlyt kell teremteni, ami egyes kérdések esetében meglehetősen összetett kérelmezői feladat.”⁶⁸⁴

ca) A választói egyértelműség alapján a népszavazásra szánt kérdésnek tehát *egyértelműen megválaszolhatónak* kell lennie, aminek feltétele, hogy a kérdés világos és *kizárólag egyféleképpen értelmezhető* és érthető legyen, azaz *a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni.*⁶⁸⁵ „A választói egyértelműség követelménye szükségképpen magában foglalja azt, hogy a kérdés feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, de pusztán azzal nem azonosítható: lényege, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni.”⁶⁸⁶ Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.⁶⁸⁷ A túl bonyolult, érthetetlen vagy félreérthető kérdés nem tekinthető egyértelműnek, továbbá *a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések sem felelnek meg* az egyértelműség követelményének.⁶⁸⁸ Ezért minden olyan megoldás, amely nem teszi lehetővé a választópolgárok számára, hogy egyértelműen kifejezzék a népszavazás kezdeményezésére irányuló akaratukat, a népszavazáshoz való jog sérelmével jár.⁶⁸⁹

cb) A jogalkotói egyértelműség akkor teljesül, ha a népszavazásra bocsátott kérdésben született eredmény alapján az *Országgyűlés képes eldönteni*, hogy van-e, és milyen tartalmú

⁶⁸² Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk. IV.37.467/2015/2. sz. határozatát.

⁶⁸³ Lásd erről Szabó Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. I. kötet. 100-104. o.

⁶⁸⁴ Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [43] pont. „A népszavazásra tett kérdés egyértelműsége körében az Alaptörvény és az Nsztv. szerint kettős követelmény érvényesül. Egyrészt a kérdésnek jogilag értelmezhető és pontos fogalmakat kell használnia, másrészt pedig a választópolgárok számára is megérthetőnek és egyértelműnek kell minősülnie.” Uo. „A Kúria a Knk.IV.37.487/2015. számú határozatában rámutatott, hogy a jogszabályokba foglalt terminus technikusok használata önmagában még nem teszi egyértelművé a kérdést. Jogi precizitás, terminus technikusok alkalmazása esetén azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy a jogi szabotosság nem minden esetben eredményezi a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy azt valamennyi választópolgár értse, egy-egy szakterület fogalmaiban jártas lehet az, aki az adott problémában érintett, de nem biztos, hogy ez a fogalomrendszer a kérdéstről szavazó valamennyi választópolgár számára világos és érthető.” Knk.IV.38.010/2015/2. számú határozat Indokolás II. 2. pont

⁶⁸⁵ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 396. Ezt elsőként Kukorelli István alkotmánybíró fogalmazta meg az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2001. 359, 389

⁶⁸⁶ Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk. IV.37.467/2015/2. sz. határozatát. A Kúria szerint „[a] népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában ugyanis csak formálisan érvényesülhet, ha a népszavazási kérdés nem értelmezhető egyértelműen (Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.37.458/2015/3.).” Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [41] pont

⁶⁸⁷ Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat alapján. Idézi a Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [41] pont

⁶⁸⁸ 26/2007 (IV. 25.) AB határozat. ABH 2007. 332, 336. A Kúria a kérdés bonyolultságára, megtevesztő jellegére, mint a választói egyértelműség hiányára akkor hivatkozott, amikor a megfogalmazását tekintve egyszerű kérdés valójában több jogágot, több, egymástól eltérő céllal létrehozott jogintézményt érintett, avagy a kérdésben tartott népszavazás az állami ellátó rendszer több alrendszerének együttes átalakítását igényelte volna. (Pl. Knk. 37.342/2015/3.; Knk. IV.37.386/2015/3.; Knk. IV.37.387/2015/3.; Knk. IV.37.467/2015/3.)

⁶⁸⁹ Vö. a 32/2001. (VII. 11.) AB határozattal. ABH 2001. 287, 295

*jogalkotási kötelezettsége.*⁶⁹⁰ Az egyértelműség részének tekinthető azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan.⁶⁹¹ Az egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az Alkotmánybíróság korábban megvizsgálta a népszavazásra feltett kérdést abból a szempontból is, hogy az annak alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvaló módon nem kötelezi-e a jogalkotót *alapjog lényeges tartalmát sértő törvény* megalkotására.⁶⁹² Az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés ugyanis az Országgyűlés hatáskörének korlátozása: az Országgyűlés köteles a népszavazásból következő döntéseket meghozni, ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor e szempont is figyelembe vehető.⁶⁹³

*cc) Az egyértelműség mellett további tartalmi követelmény, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést,*⁶⁹⁴ vagyis a hitelesítésnél azt is *vizsgálni kell*, hogy a népszavazásra feltett kérdés eleget tesz-e ennek a törvényi előírásnak. Emellett a „[n]épszavazási eljárásban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét a kezdeményezés benyújtásakor is érvényesíteni kell.”⁶⁹⁵ A jog formális előírásainak megfelelő kezdeményezés is jogellenessé válhat akkor, ha a

⁶⁹⁰ A Kúria szerint a jogalkotói egyértelműség akkor áll fenn, amennyiben az Országgyűlés számára az érvényes és eredményes népszavazásban foglalt döntés alapján eldönthető, hogy van, és milyen tartalommal van törvényalkotási kötelezettség. Knk. IV.37.467/2015/2.

⁶⁹¹ Ezért az Alkotmánybíróság korábban az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe vette. 26/2007. (IV. 25.) AB határozat. ABH 2007. 332, 337

⁶⁹² 15/2003. (IV. 18.) AB határozat. ABH 2003. 208, 213. Az alkotmányos szempontok érvényre juttatása történhet előzetesen, a jogi norma megszületése előtt, illetve utólag, a jogszabály kihirdetését követően. Előfordulhat azonban – például a kétszázézer választópolgár által kezdeményezett érvényes és eredményes népszavazás esetén –, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogsérelmet okozó jogszabály megalkotására lesz köteles a törvényhozó hatalom. Ebben az esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítési eljárásban történő előzetes alkotmányossági vizsgálata nyújthat megfelelő védelmet. ABH 2003. 208, 212. A Kúria a Knk.IV.37.387/2015/3. számú végzésében már utalt arra, hogy „olyan népszavazási kérdést nem lehet hitelesíteni, amely az alapjogi kollízió okán tiltott tárgykört képez az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésére tekintettel.” Knk.VII.37.585/2016/2. számú határozat. Indokolás [13]

⁶⁹³ Ha a kérdés alapjog-sértő vagy egyébként diszkriminatív jogalkotásra kötelezné a törvényhozót, akkor igazolni lehet a népszavazáshoz való alapjog korlátozását, mert állami intézmények nem alkalmazhatóak alkotmányellenes célokra. Vö. Kiss László alkotmánybírónak a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. Indokolás [62]

⁶⁹⁴ Vö. az Nsztv. 9. § (2) bekezdésével.

⁶⁹⁵ Knk.IV.37.258/2016/6. számú határozat [49] pont. „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelveivel összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.” 18/2008. (III. 12.) AB határozat. ABH 2008. 212, 221. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelentette, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „útjára indított” népszavazási eljárás állásfoglalásra készíteti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét. Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 224

konkrét tényállások vizsgálata során (pl. a benyújtott kezdeményezés elemzése, a kezdeményező eljárása, nyilatkozatai, a kérdés megfogalmazása alapján) olyan körülményeket tárnak fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a szervező a hitelesítési eljárás kezdeményezőjeként nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt ezzel a jogával.⁶⁹⁶ A benyújtott kezdeményezésnek ugyanis a népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével összhangban kell állnia: csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.

d) A Nemzeti Választási Bizottság általi hitelesítés

A hitelesítésre benyújtott kérdés előzetes formai ellenőrzését az NVI elnöke végzi. Ha azt állapítja meg, hogy a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a benyújtásra előírt alkotmányi és törvényi feltételeknek,⁶⁹⁷ továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek,⁶⁹⁸ az NVI elnöke a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül határozattal elutasítja,⁶⁹⁹ és nem terjeszti az NVB elé. Az NVI elnökének határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Így a szervezőnek „lehetősége nyílik arra, hogy a kérdés vagy az aláírásgyűjtő ív kijavításával érdemi elbírálásra alkalmassá tegye a kezdeményezését.”⁷⁰⁰ Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését az NVB napirendjére kell tűzni, vagyis az NVI elnöke az ismételten benyújtott kérdést már nem vizsgálhatja. Ez alól egyetlen kivételt az jelenti, ha a támogató választópolgárok száma – beleértve a magánszemély szervezők számát is – nem éri el a húszat.⁷⁰¹ E megoldással egyrészt kiszűrhetők a komolytalan támogatású kezdeményezések,⁷⁰² másrészt az NVB tehermentesíthető a formailag hibás és megalapozatlan kezdeményezések tömegétől.⁷⁰³

⁶⁹⁶ Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 225. Az Alkotmánybíróság szerint a rendeltetésseljes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatóak, ennek megítélése a jogalkalmazóra – az NVB-re és a jogorvoslatként eljáró szervre – hárul. Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 225

⁶⁹⁷ Az Nsztv. 2-4. §-ban, a 6. §-ban és a 8. § (1) bekezdésében foglalt – a szervezőre, a támogatásra, a személyes vagy postai úton történt benyújtásra, és az azonos kérdés benyújtására előírt törvényi – feltételeknek.

⁶⁹⁸ Az Nsztv. 15. § (2) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét. Az aláírásgyűjtő ívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

⁶⁹⁹ Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése szerint az elutasító határozat tartalmára és közlésére a Ve. 46. §, 47. §, 48. § (3) bekezdése és 50. § rendelkezéseit kell alkalmazni.

⁷⁰⁰ Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolás. Az Nsztv. 10. § (3) bekezdése szerint „[h]a a szervező a kérdést a Nemzeti Választási Iroda elnöke elutasító határozatának közlését követő tizenöt napon belül nyújtja be ismételten, a 8. § alkalmazásában az első benyújtás időpontját kell a kérdés benyújtása időpontjának tekinteni.” Így a kérdés ismételt benyújtásával a szervező biztosíthatja eredeti helyét a kérdések benyújtásának sorrendjében. Vö. az Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolással.

⁷⁰¹ Vö. az Nsztv. 10. § (2) bekezdésével. A törvényi szabályozásból nem derül ki egyértelműen, hogy az NVI elnöke jogosult-e az ilyen kérdést elutasítani, vagy ezt is az NVB elé kell terjesztenie, és az NVB dönt a napirendre vétel elutasításáról. Minden más esetben azonban a megismételt kérdést az NVI elnökének az NVB elé kell terjesztenie.

⁷⁰² A komolytalan kérdések a közvetlen demokrácia intézményének a tekintélyét csorbíthatják, mialatt – és ez a nagyobb gond – a komoly és komolytalan kezdeményezések nagy száma a velejáró NVB eljárások és bírósági eljárások eldugulásához vezet. Vö. Küpper: i.m. I. 71. o.

⁷⁰³ Vö. az Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolással.

Az NVB a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.⁷⁰⁴ A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.⁷⁰⁵ Az NVB a hitelesítő határozatában dönt arról is, hogy a kérdés nem minősül-e azonos tárgyú kezdeményezésnek. Ha e körülmény a kérdés hitelesítését követően következik be, a szervezőt az NVI az erről rendelkező jogerős határozat megküldésével haladéktalanul írásban tájékoztatja,⁷⁰⁶ míg a választópolgárok számára ezt a választások hivatalos honlapján teszi meg.⁷⁰⁷ Amennyiben az NVB az aláírások ellenőrzésének eredményéről szóló jogerős határozatában megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, azonos tárgyú kérdés nem hitelesíthető. Ha a kérdés szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, az NVB a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. Az NVB-nek a kérdés hitelesítéséről szóló pozitív határozatát – a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének, valamint a választópolgárok tájékoztatásának elősegítése érdekében – nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tennie, míg a megtagadó – vagy a kezdeményezést visszautasító – határozatról ugyanitt közleményt kell közzétenni.⁷⁰⁸

e) A hitelesítéssel kapcsolatos jogorvoslat

Mivel a választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alaptörvényben biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét.⁷⁰⁹ A népszavazási kérdés hitelesítésének jogorvoslati fóruma a Kúria, amelyhez az NVB hitelesítési döntése ellen felülvizsgálati kérelmet („hitelesítési felülvizsgálat”) lehet benyújtani. E felülvizsgálat funkciója az, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárja és eldöntse azokat a jogvitákat, amelyek a kérdés népszavazásra bocsáthatóságával, illetőleg a kérdés megfogalmazásával kapcsolatban felmerülnek. Nem szabad ugyanis kitenni a választópolgárokat annak, hogy csak utólag, az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki: azt a kérdést, amelynek népszavazásra bocsátását támogatták,

⁷⁰⁴ Az NVB a hitelesítést csak jogi okok miatt tagadhatja meg, „politikai vizsgálatot nem folytathat a kezdeményezés tárgyát képező kérdésben.” Küpper: i.m. II. 112. o.

⁷⁰⁵ Nsztv. 11. §. Az aláírásgyűjtő ív jogszabályi feltételeiről lásd az Nsztv. 15. § (2) bekezdését.

⁷⁰⁶ Vö. az Nsztv. 11. § (2) és (3) bekezdéseivel.

⁷⁰⁷ E tájékoztatás tartalmazza az azonos tárgyú kérdés jogerős hitelesítésének időpontját, az azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívek benyújtásának időpontját, az azonos tárgyú kérdést tartalmazó jogerős eredményét, továbbá az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésekben a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelő országgyűlési döntés időpontját, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésekben a fakultatív népszavazást el nem rendelő országgyűlési döntés időpontját, illetve az Nsztv. 19/B. § (2) bekezdés a) pontja alapján felfüggesztett és a 19/C. § (1) bekezdése alapján szüneteltetett népszavazási kezdeményezéseket. Vö. az Nsztv. 11. § (4) bekezdésével.

⁷⁰⁸ Vö. az Nsztv. 13. §-ával. Az NVB a kérdés hitelesítésének megtagadásáról – visszautasításáról – szóló határozata tartalmazza a határozat számát, a hitelesítés megtagadásának tényét, valamint tájékoztatást arról, hogy a határozat megtekinthető a választások hivatalos honlapján. Az NVB-nek ugyanis a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról – beleértve a kezdeményezés visszautasításáról – szóló határozatát annak meghozatala napján közzé kell tennie a választások hivatalos honlapján. Nsztv. 13. § (2) és (3) bek.

⁷⁰⁹ A Kúria megállapította, hogy a sikeres kezdeményezés több szakaszos eljárásban zajlik, amely eljárásban az NVB minden szakaszt jogorvoslattal megtámadható határozattal zár le. A hitelesítő határozat jogszerűsége a megtámadására nyitva álló határidő eredménytelen eltelte után, avagy a jogszerűségének megállapítását követően, ismételen, nem tehető kétséggé. Vö. a Kvk.O.37.538/2012/3. számú határozattal.

nem a törvény által megkövetelt módon fogalmazták meg, illetőleg a tárgykör valamely okból nem képezheti népszavazás tárgyát.⁷¹⁰

A Kúria a kezdeményezésben foglalt kérdés megengedhetőségét – törvényességét és alakszerűségét – *mindenkire* nézve kötelezően dönti el. A Kúriának azt kell és lehet elbírálnia, hogy a feltenni kívánt kérdés megfelel-e az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezéseinek, a beérkezett felülvizsgálati kérelem eleget tesz-e az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, továbbá, hogy az NVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során az Alaptörvénynek és a törvénynek megfelelően járt-e el.⁷¹¹ Az egyértelműségi követelmény vizsgálata nem lehet formális, a kérdés célszerűségi, okszerűségi, avagy gazdaságossági jellegű minősítése viszont nem tartozik a Kúria hatáskörébe.⁷¹² A jogorvoslat aszerint alakul, hogy az NVB ea) a kérdés hitelesítéséről, vagy eb) a kezdeményezés visszautasításáról hozott-e határozatot.

ea) Ha az NVB a kérdés hitelesítéséről hozott – akár pozitív (megengedő), akár negatív (elutasító) döntést, azaz a kérést érdemben bírálta el, ez ellen felülvizsgálati kérelmet – a Kúriának címezve – lehet benyújtani úgy, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen az NVB-hez.⁷¹³ Az NVB a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő öt napon belül megküldi a Kúriának, amely a felülvizsgálati kérelmet kilencven napon belül bírálja el. A Kúria az NVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. Ha tehát a Kúria nem találja törvényesnek az NVB hitelesítéssel kapcsolatos határozatát, azt meg kell változtatnia, és nincs lehetősége arra, hogy az NVB-t új eljárásra utasítsa.⁷¹⁴ A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

eb) Ha az NVB érdemi vizsgálat nélkül a kezdeményezés visszautasításáról határozott,⁷¹⁵ az ez ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Kúria harminc napon belül bírálja el, és az NVB-nek a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozatát vagy helybenhagyja, vagy az NVB-t új eljárásra utasítja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Ha a Kúria az NVB-t új eljárásra utasítja, akkor az NVB-nek e döntéstől számított harminc napon belül kell a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról határozatot hoznia. A Kúria

⁷¹⁰ 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 343

⁷¹¹ „A felülvizsgálat terjedelmét illetően a Kúriának figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét. A Nemzeti Választási Bizottság kérdést hitelesítő határozatának helybenhagyása, vagy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozat megváltoztatása és a kérdés hitelesítése következtében a kezdeményezők elkezdhetik az aláírásgyűjtést. Ezért a Nemzeti Választási Bizottságnak az elutasítás vagy a hitelesítés indokainak megfogalmazásakor, illetve a Kúriának a döntés felülvizsgálatakor különös felelőssége van abban a tekintetben, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyban az Alaptörvény alapján valóban lehet népszavazást tartani.” ... „[A]z Alaptörvényben foglalt jogrend védelme érdekében a Kúria az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés vizsgálatakor a felülvizsgálati kérelemben foglaltakon túl is vizsgálhatja, hogy az adott kérdésben tartható-e az Alaptörvény és az Nsztv. alapján népszavazás.” Knk.IV.37.361/2015/3. számú határozat. Indokolás II. 1. pont

⁷¹² Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat [30] pont

⁷¹³ Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Nsztv. 29. § (1) bek.

⁷¹⁴ Vö. az Nsztv. 28-30. §-aihoz fűzött indokolással. „E szabályból következően a Nemzeti Választási Bizottság érdemi döntésével kapcsolatban a Kúriának nincs eljárásjogi lehetősége a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítani; az ügyben véglegesen döntenie kell.” Knk.IV.37.584/2016/2. számú határozat [9] pont. „A törvényes előírásoknak megfelelő népszavazási kérdést a Kúria hitelesíti abban az esetben is, ha a kérdés tartalmi vizsgálatára előzetesen nem került sor.” Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozat [25] pont

⁷¹⁵ Az Nsztv. 12. §-a szerint „[h]a a kérdés szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, a Nemzeti Választási Bizottság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést.”

határozatát a Magyar Közlönyben nyolc napon belül, a Kúria honlapján a határozat meghozatala napján közzé kell tenni.⁷¹⁶

Az *Nsztv.* a további jogorvoslatot kizárja a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt azonban nem, mert az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Az Alkotmánybíróság szerint az *Nsztv.* rendszerében az alkotmányjogi panasz nem minősül az *Nsztv.* szerinti jogorvoslatnak.⁷¹⁷ A Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés választói, illetve törvényalkotói egyértelműség követelményének megfelel-e. Az Alkotmánybíróság a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. Az alkotmányjogi panaszban azonban Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.⁷¹⁸ A Kúria hitelesítő döntését tehát az Alkotmánybíróság csak kivételesen, *alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból* vizsgálja felül.⁷¹⁹

f) A hitelesítési eljárás befejezése

Ha az *NVB* hitelesíti a kérdést, határozatának jogerőssé válását követően⁷²⁰ az *NVI* a szervező részére – az igénylése után haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül – átadja az általa kért mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet,⁷²¹ igazolva a hitelesítés megtörténtét. A szervező az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló időszakban bármikor igényelhet további aláírásgyűjtő íveket.⁷²² Az aláírásgyűjtést csak ezeken az íveken lehet megkezdeni,⁷²³ e nélkül a népszavazás kezdeményezése nem folytatódhat.

⁷¹⁶ *Nsztv.* 30. § (3) bek. Ha a Kúria az *NVB* kérdés hitelesítésének megtagadásáról – beleértve a kezdeményezés visszautasításáról – szóló határozatát helybenhagyja, – a (3) bekezdéstől eltérően – a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé, amely tartalmazza a Kúria határozatának számát, a Nemzeti Választási Bizottság határozata számát és helybenhagyásának tényét, valamint tájékoztatást arról, hogy a Kúria határozata megtekinthető a Kúria honlapján. *Nsztv.* 30. § (4) bek.

⁷¹⁷ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[j]elenleg nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az *Nsztv.*-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivenné a panasszal támadható bírói döntések közül.” 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [13]

⁷¹⁸ 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [21], és 28/2015. (IX. 24.) AB határozat. Indokolás [28]

⁷¹⁹ Vö. a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [28]. Joggal állapította meg azonban Stumpf István alkotmánybíró a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, hogy a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését követően öt napon belül megtörténik az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátása, megkezdődhet az aláírásgyűjtés, „de a Kúria döntése ellen akár hatvan nappal később, tehát az aláírásgyűjtés százhusz napos határidejének felénél is benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez jelentős bizonytalansági tényezőt hordoz magában az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás folyamatában.” Indokolás [99]

⁷²⁰ Vagyis ha a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelenül eltelt vagy jogorvoslat esetén a Kúria a hitelesítő határozatot helybenhagyó, a hitelesítő határozat elleni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy a kérdést hitelesítő döntését a Magyar Közlönyben közzétette.

⁷²¹ A Nemzeti Választási Iroda valamennyi aláírásgyűjtő ívet egyedi azonosítóval lát el. *Nsztv.* 14. § (1) bek. Az aláírásgyűjtő íven a Nemzeti Választási Iroda feltünteti a népszavazásra javasolt kérdést. *Nsztv.* 14. § (3) bek.

⁷²² Ha az *NVB* – az aláírások ellenőrzésének eredményeként – jogerős határozatában megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen

Ha a népszavazást a *köztársasági elnök* vagy a *Kormány* kezdeményezte, akkor *nincs aláírásgyűjtés*. Ebben az esetben az *NVB elnöke* a benyújtott *kérdés hitelesítéséről* a döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó, a hitelesítő határozat elleni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét – követő *öt napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét* annak érdekében, hogy az Országgyűlés dönthessen a népszavazás elrendeléséről.

5.2. Az aláírásgyűjtés szabályai

Az országos népszavazás elrendelésére irányuló választópolgári kezdeményezést az *NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven* lehet támogatni. Mivel az országos népszavazáson csak az országgyűlési képviselők választásán választójogosultak vehetnek részt, ezért a *támogatásra csak az aktív választójoggal rendelkező választópolgárok jogosultak*. Ennek ellenőrzése érdekében az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét, és az ívet az ajánló választópolgárnak saját kezűleg kell aláírnia. A *választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon* kell szerepelniük. A *támogató aláírás nem vonható vissza*, és *egy választópolgár a kezdeményezést csak egy aláírással* támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek. Az egyes íveken gyűjtött *aláírások hitelességének garanciáját* jelenti továbbá, hogy az *aláírásokat gyűjtő személynek fel kell tüntetnie* a nevét, a személyi azonosítóját vagy magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, továbbá az aláírásgyűjtő ívet az aláírásával szükséges ellátnia. Ez az *ív érvényességének feltétele* is.⁷²⁴

Mivel a szervező a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív *átvételét követő százhusz napon belül*, egy alkalommal *nyújthatja be ellenőrzésre*,⁷²⁵ ezért az *aláírások gyűjtésére ennyi idő áll rendelkezésre*, vagyis az aláírást e határidőn belül lehet gyakorolni.⁷²⁶ Az Alkotmánybíróság szerint a népszavazás kezdeményezői arra szereznek jogot, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést. A *kezdeményezők döntésétől függ*, hogy élnek-e ezzel a jogukkal és a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken gyűjtenek-e aláírásokat vagy sem.⁷²⁷

elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben a szervező részére aláírásgyűjtő ív nem adható ki. Vö. az Nsztv. 17/A. §

⁷²³ „Ennek eredményeképpen a népszavazás szervezői a választási iroda által kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íveken gyűjthetik a támogató aláírásokat. Ezzel a szervezők megszabadulnak az ívek másolásával járó költségektől, a választási irodáknak jó minőségű – szkenneléssel feldolgozható – íveket kell ellenőrizniük, adatvédelmi szempontból pedig előnyt jelent, hogy a gyűjtési időszak végén valamennyi ívvel el kell számolniuk a szervezőknek.” 2016. évi XLVIII. törvény 3-12. §-ához fűzött indokolás.

⁷²⁴ Vö. az Nsztv. 17. §-ával, illetve a 15. § (4) bekezdésével, és az e szakaszhoz fűzött indokolással.

⁷²⁵ Vö. az Nsztv. 19. § (1) bekezdésével. E rendelkezés tehát azt a határidőt állapítja meg, amelyen belül össze kell gyűjteni a szükséges számú aláírásokat. Vö. Térey: i.m. 938. o.

⁷²⁶ Küpper szerint ez a követelmény a kilátástalan eljárások kiszűrésére hivatott. Ezenkívül a nép is lássa be, hogy a politikai akaratot belátható időn belül kell képeznie már csak azért is, mert a politika időszerű problémákra hivatott reagálni; ezt nem lehet a végtelenségig elhúzni még a népi részvétel biztosítására való hivatkozással sem. Küpper: i.m. I. 74. o.

⁷²⁷ Az aláírásgyűjtés kezdeményezője úgy tudja kifejezésre juttatni azt, hogy az általa megfogalmazott kérdésben nem kíván népszavazást, illetőleg időelőttinek tartja az aláírásgyűjtést, hogy az előírt 120 napos határidőn belül nem gyűjt aláírásokat. Vö. a 102/2007. (XII. 12.) AB határozattal [ABH 2007. 855, 863] és a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal [ABH 2008. 212, 226].

Aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül – főszabály szerint – bárhol lehet gyűjteni, de ez alól vannak kivételek. Nem gyűjthető aláírás az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben, a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben, tömegközlekedési eszközön, állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében, továbbá egészségügyi szolgáltató helyiségében, valamint felsőoktatási és köznevelési intézményben.⁷²⁸ Az aláírásért az aláíró választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos, és az aláíró választópolgár az aláírásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígéretét.

Érvénytelen az aláírás, ha nem az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven szerepel, továbbá ha az aláírást adó választópolgár adatait (olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját, anyja nevét) az aláírásgyűjtő ívre nem vezették rá, vagy azt a választópolgár saját kezűleg nem írta alá, illetve ezek az adatok nem a kérdéssel azonos oldalon szerepelnek. Érvénytelen továbbá az aláírás, ha a választópolgár második vagy további alkalommal írta alá az ívet, illetve az íven nem szerepelnek az aláírást gyűjtő személy adatai és aláírása, valamint ha tiltott helyen gyűjtötték, tiltott módon előnyt adtak vagy ígértek, kértek vagy elfogadtak érte.⁷²⁹

Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásának napját megelőző és követő negyvenedik nap között az aláírásgyűjtés szünetel,⁷³⁰ vagyis nem lehet a népszavazást támogató aláírásokat gyűjteni. Ha a szervező az aláírásgyűjtést az általános választás napját megelőző negyvenedik napig nem fejezi be, az addig összegyűjtött aláírásokat tartalmazó és az aláírásokat nem tartalmazó aláírásgyűjtő íveket legkésőbb a szavazás napját megelőző harminckilencedik napon át kell adnia az NVI-nek. E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki.⁷³¹ A határidőben át nem adott aláírásgyűjtő íveken gyűjtött aláírás érvénytelen. A szavazás napját követő negyvenedik napon az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet, hogy tovább folytathassa a választópolgári támogatások megszerzését, egészen a százhusz napos határidő leteltéig.

5.3. Az aláírások ellenőrzése

A szervező az aláírásgyűjtő íveit – az átvételüket követő – százhusz napon belül, egy alkalommal nyújthatja be az NVI-hez ellenőrzés céljából.⁷³² E határidőbe az általános választások miatti szünetelés időtartama nem számít bele. A benyújtással egyidejűleg, de legkésőbb az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő utolsó napján a

⁷²⁸ Nsztv. 16. § (2) bek.

⁷²⁹ Vö. az Nsztv. 17. §-ával.

⁷³⁰ Nsztv. 18. § (1) bek. „A választások és a közvetlen demokrácia időbeli elválasztásának az az oka, hogy a két döntés ne befolyásolja egymást. Különben az a veszély fenyeget, hogy a népszavazásban a választók nem az ügyre tekintettel, hanem általános pártpolitikai preferenciájuk szerint voksolnak; másrészt nagyon emocionális témájú népszavazás a választót a képviseleti szerv választásában is befolyásolhatja.” Küpper: i.m. II. 106. o.

⁷³¹ A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.

⁷³² Ha a szervező az aláírásgyűjtő ívek iránti igényét a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen eltelte vagy jogorvoslat esetén a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő hetedik nap után nyújtja be, akkor a határidőt a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen eltelte vagy jogorvoslat esetén a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő hetedik naptól kell számítani. Nsztv. 19. § (2) bek.

szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia az NVI-nek.⁷³³ A késedelmesen, pótlólag, illetve a nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven,⁷³⁴ valamint az Országgyűlés népszavazást elrendelő jogerős döntése után átadott aláírásgyűjtő íven szereplő aláírások érvénytelenek.⁷³⁵

Az aláírásgyűjtő ív benyújtása után a szervező a népszavazási kezdeményezést nem vonhatja vissza.⁷³⁶ Az aláírásokat az NVI ellenőrzi, kivéve a késedelmesen, pótlólag, a nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven, illetve az Országgyűlés népszavazást elrendelő jogerős döntése után átadott aláírásgyűjtő íven lévő, valamint az aláírásgyűjtésre megállapított rendelkezések megszegésével gyűjtött aláírásokat.⁷³⁷ Az aláírások ellenőrzése deklaratív, nem konstitutív aktus: a népszavazásra irányuló kezdeményezés szükséges támogatottságának megléte vagy hiánya az aláírásgyűjtő ívek benyújtásakor adott, ennek tényét az aláírások ellenőrzése csupán megállapítja.⁷³⁸ Az ellenőrzés során meg kell vizsgálni a törvényi követelmények teljesülését,⁷³⁹ azonosítani kell a kezdeményezést aláíró polgárt,⁷⁴⁰ meg kell állapítani, hogy rendelkezik-e választójoggal, továbbá meg kell állapítani az érvényes aláírások számát.⁷⁴¹ Nincs szükség valamennyi aláírás ellenőrzésére, mert az aláírások tételes ellenőrzését addig kell folytatni, amíg bizonyossá nem válik, hogy az érvényes aláírások száma a kétszázézeret eléri (kötelezően elrendelendő népszavazás), vagy az érvényes aláírások száma százezer alatt marad (nincs lehetőség népszavazásra), vagy pedig az érvényes aláírások száma a százézeret eléri, de kétszázézer alatt marad (fakultatív népszavazás lehetősége).⁷⁴² Az

⁷³³ E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19. § (3) bek.

⁷³⁴ Vö. az Nsztv. 19. §-ával. A nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő ívek érvénytelenné nyilvánítása megakadályozza, hogy az „egyetlen, a benyújtásra rendelkezésre álló alkalmat nem merítheti ki egy aláírásgyűjtő vagy a kezdeményezést aláíró választópolgár egy ív esetleges beküldésével.” Az Nsztv. 19. §-ához fűzött indokolás.

⁷³⁵ Az Nsztv. 19/A. § (1) bekezdése szerint ugyanis ha az Országgyűlés a kötelező vagy a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben a szervezőnek az Országgyűlés népszavazást jogerősen elrendelő döntését követő tizenöt napon belül valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia az NVI-nek. E kötelezettség elmulasztása esetén a Nemzeti Választási Bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.

⁷³⁶ „Míg a köztársasági elnök és a Kormány egészen a népszavazás elrendeléséig ura marad a kezdeményezésnek, a választópolgári kezdeményezés esetén a szervező csak az aláírások benyújtásáig jogosult a kezdeményezés folyamatának megszakítására. Az aláírások benyújtását követően már a támogató választópolgárok a kezdeményezés urai, másnak, így a szervezőnek sincs lehetősége a kezdeményezéstől eltérő jognyilatkozatot tenni.” Nsztv. 20. §-hoz fűzött indokolás.

⁷³⁷ Vö. az Nsztv. 21. § (1) bekezdésével.

⁷³⁸ 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 342

⁷³⁹ Az aláírás az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton történt-e, a támogató választópolgár törvény által megkövetelt adatai – saját kezű aláírása, olvasható családi és utóneve, személyi azonosítója, anyja neve – megtalálhatók-e, ezek a kérdéssel azonos oldalon szerepelnek-e, egy választópolgár a kezdeményezést csak egy ajánlással támogatja-e, és végül az aláírásgyűjtő íven a gyűjtő személy megkövetelt adatai feltüntetésre kerültek-e.

⁷⁴⁰ A kezdeményezést aláíró polgár azonosítását és választójoga megállapítását az aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatainak a központi névjegyzék adataival való összevetésével kell elvégezni. Nsztv. 21. § (4) bek.

⁷⁴¹ „Bármelyik adat hibája, hiányossága az aláírás érvénytelenségének jogkövetkezményét vonja maga után.” Knk.I.37.722/2016/3. számú határozat. Indokolás [15]

⁷⁴² Ha az NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázézer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben az aláírások tételes ellenőrzését nem kell elvégezni. Nsztv. 21. § (6) bek. Ha az NVB jogerős határozata megállapította, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázézer, azonban az Alkotmánybíróság döntése következtében a népszavazást elrendelő országgyűlési döntés nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követően az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben az aláírások tételes ellenőrzését el kell végezni. Nsztv. 21. § (7) bek.

aláírások számának megállapításakor a kezdeményezés hitelesítésre történő benyújtását támogató választópolgárok számát is figyelembe kell venni.⁷⁴³ Az ellenőrzést az aláírásgyűjtő ívek benyújtásától számított *hatvan napon belül* kell lefolytatni, és az ellenőrzésnél a *szervező képviselője jelen lehet*. Az NVI az aláírások ellenőrzésének eredményéről *tájékoztatja* az NVB-t, amely az aláírások ellenőrzésének eredményét *határozatban* állapítja meg.⁷⁴⁴ Ha az érvényes aláírások száma *legalább kétszázezer*, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő munkanapon – az NVB *elnöke* a parlamenti döntés meghozatala érdekében *tájékoztatja az Országgyűlés elnökét*. Ha pedig az érvényes aláírások száma a *kétszázezret nem éri el, de legalább százezer*, és az *azonos tárgyú kérdések esete nem áll fenn*, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő munkanapon – az NVB elnöke szintén *tájékoztatja az Országgyűlés elnökét*. Ha viszont az érvényes aláírások száma a *kétszázezret nem éri el, de legalább százezer*, és az *azonos tárgyú kérdések esete fennáll*, továbbá a felfüggesztő benyújtási határidőig a szervező kéri a benyújtott aláírások ellenőrzését, az ennek alapján benyújtott és ellenőrizni kért további azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzése eredményének jogerőssé válását követő munkanapon *tájékoztatja az NVB az Országgyűlés elnökét*. E tájékoztatás tartalmazza a felfüggesztő benyújtási határidőig benyújtott és ellenőrizni kért további azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzésének jogerős eredményét és a benyújtási sorrendet is.⁷⁴⁵ Az Nsztv. szerint ugyanis a választópolgári kezdeményezésnél *mindaddig van lehetőség azonos tárgyú kérdés benyújtására, amíg nem válik jogerőssé az NVB azonos tárgykörű kérdésről hozott – a megfelelő számú érvényes aláírás meglétéről szóló – határozata*, ezért a törvény *megkülönbözteti az elsődleges és a másodlagos benyújtás intézményét*. Több, azonos tárgyú kérdés hitelesítése esetén ugyanis először a legkorábban benyújtott aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzését kell elvégezni.⁷⁴⁶ Ha tehát az azonos tárgyú kérdések esete fennáll, és az aláírások ellenőrzése céljából *elsőként benyújtott aláírásgyűjtő íveken* (elsődleges benyújtás) szereplő érvényes aláírások száma a *kétszázezret nem éri el, de legalább százezer*, továbbá az aláírások ellenőrzésének eredményét megállapító határozat jogerőre emelkedett, akkor az elsődleges benyújtást követő 85. napig – ami *felfüggesztő benyújtási határidőnek* minősül – az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezéseknél a *szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia (másodlagos benyújtás) az NVI-nek*.⁷⁴⁷ A másodlagos benyújtásnál a *szervezőnek nyilatkoznia kell arról, hogy kéri az aláírásgyűjtés felfüggesztését, vagy kéri a benyújtott aláírások ellenőrzését, vagy pedig a népszavazási kezdeményezését visszavonja*. E nyilatkozattételi kötelezettség *elmulasztása esetén a népszavazási kezdeményezést visszavontnak* kell tekinteni. A felfüggesztő benyújtási határidőt követő naptól az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntéséig az aláírás gyűjtésére megállapított százhusz napos határidő szünetel.⁷⁴⁸ Ha a másodlagos benyújtásnál a szervező kérte az aláírásgyűjtés felfüggesztését, e felfüggesztés az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntésének napján

⁷⁴³ Nsztv. 21. § (8) bek.

⁷⁴⁴ Vö. az Nsztv. 22. §-ával.

⁷⁴⁵ Vö. az Nsztv. 23. §-ával.

⁷⁴⁶ Nsztv. 21. § (2) bek.

⁷⁴⁷ Vö. az Nsztv. 19/B. § (1) bekezdésével. E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19/B. § (4) bek.

⁷⁴⁸ Vö. az Nsztv. 19/B. § (5) bekezdésével.

megszűnik, és öt napon belül az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet⁷⁴⁹ a további aláírások gyűjtése érdekében. A másodlagos benyújtás napjától az aláírásgyűjtő ívek átadásáig a százhusz napos határidő szünetel. Amennyiben az Országgyűlés a népszavazást jogerősen elrendelte, a felfüggesztett népszavazási kezdeményezés megszűnik.

Ha az NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az *érvényes aláírások száma legalább kétszázezer*, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezéseknél az NVB határozatának jogerőssé válását követő naptól a *százhusz napos határidő szünetel*.⁷⁵⁰ Ebben az esetben a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet az aláírások ellenőrzésének eredményét megállapító határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül át kell adnia az NVI-nek.⁷⁵¹ Az átadáskor a szervező *nyilatkozhat* arról, hogy a népszavazási kezdeményezését *visszavonja*. Ha az Országgyűlés a népszavazást jogerősen elrendelte, a szüneteléssel érintett népszavazási *kezdeményezés megszűnik*, mivel a parlament elrendelő döntése miatt okafogyottá válik. Ha azonban a népszavazást elrendelő országgyűlési döntés nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követő napon a szünetelés megszűnik, és öt napon belül az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet további aláírásgyűjtésre.

Az Nsztv. szintén lehetővé teszi az *aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslatot*. A kifogás benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap,⁷⁵² és elbírálása az *NVB hatáskörébe* tartozik.

Az Nsztv. az aláírásgyűjtő ívet aláíró, az aláírásokat gyűjtő és a szervező választópolgárok adatainak védelmét biztosító szabályokat is megállapít.⁷⁵³ Eszerint a választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, azokról – az aláírást ellenőrző szerv által az aláírások érvényességének megállapítása céljából vezetett technikai nyilvántartás kivételével – másolatot készíteni tilos.⁷⁵⁴ A benyújtott aláírásgyűjtő ívet, valamint a technikai nyilvántartást az NVI az érvényes aláírások számának megállapítását követő harmincadik és negyvenötödik nap között megsemmisíti.⁷⁵⁵

5.4. A népszavazás elrendelése és a jogorvoslat lehetősége

a) Az Országgyűlés elnökének az NVB-től kapott tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon be kell jelentenie, hogy a köztársasági elnök vagy a Kormány által

⁷⁴⁹ E szünetelés – az általános választások miatti szünetelés időtartamához hasonlóan – szintén nem számít bele az aláírásgyűjtésre megállapított százhusz napos határidőbe. Vö. az Nsztv. 19. § (1) bekezdésével.

⁷⁵⁰ Szintén szünetel az Nsztv. 14. § (1) bekezdésében megállapított határidő.

⁷⁵¹ E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki, amelynek összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19/C. § (4) bek.

⁷⁵² Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Nsztv. 28. § (1) bek.

⁷⁵³ Lásd erről az Nsztv. 24. §-át.

⁷⁵⁴ A választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár adatait, valamint a technikai nyilvántartást az NVB, a NVI és a Kúria ellenőrizheti. Nsztv. 24. § (2) bek.

⁷⁵⁵ A szervező és a kezdeményezést támogató választópolgár személyes adatait – a kezdeményezés benyújtására való jogosultsága ellenőrzése és a kapcsolattartás céljából – az NVB, az NVI és a Kúria kezeli, azokat – a nyilvánosságra hozott adatok kivételével – az Nsztv. 24. § (5) bekezdés a) és c) pontjaiban megadott időpontokban törölni kell.

kezdeményezett kérdést az NVB hitelesítette,⁷⁵⁶ vagy a választópolgári kezdeményezés érvényes aláírásainak száma *eléri az Alaptörvényben meghatározott minimumot.*⁷⁵⁷

A jogszabályi követelményeknek megfelelő országos népszavazási kezdeményezés az NVB elnökének tájékoztatásával az Országgyűlés tárgysorozatára kerül, mert a népszavazás kezdeményezése az Országgyűlés tárgysorozatába felvehető önálló indítvány.⁷⁵⁸ A házelnök a tárgysorozatra került népszavazási kezdeményezéssel összefüggő, az elrendelésre vonatkozó országgyűlési határozati javaslat benyújtására az egyik állandó bizottságot jelöli ki.

*Az Országgyűlésnek 30 napon belül el kell rendelnie a népszavazást, ha az érvényes aláírások száma eléri a kétszázszázötvenötöt, illetve döntenie kell – szükség esetén benyújtási sorrendben – arról, hogy elrendeli-e a népszavazást, ha az érvényes aláírások száma százézer és kétszázézer között van.*⁷⁵⁹ Az Országgyűlés *azonos tárgyú kérdésben csak egy népszavazást* rendelhet el.

Az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza a népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.⁷⁶⁰ *A kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.* Az elrendelésről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, és az *Országgyűlés elnöke a népszavazás elrendeléséről – a népszavazás kitűzése érdekében – tájékoztatja a köztársasági elnököt.*⁷⁶¹

b) A népszavazás elrendelésével összefüggő határozat felülvizsgálata („elrendelési felülvizsgálat”) az *Alkotmánybíróság hatáskörébe* tartozik.⁷⁶² Eszerint az Országgyűlés *népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő* népszavazás elrendelését *elutasító határozatát*⁷⁶³ az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében *bárki indítványára*⁷⁶⁴ harminc napon belül *felülvizsgálja.* Az indítványnak az Országgyűlés határozata közzétételét követő *tizenöt napon*

⁷⁵⁶ A köztársasági elnök és a Kormány a népszavazás elrendeléséig visszavonhatja az általa benyújtott népszavazási kezdeményezést. Nsztv. 26. §

⁷⁵⁷ A határidő számításánál az ülésszakok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni. Nsztv. 25. § (1) bek.

⁷⁵⁸ Az országos népszavazási kezdeményezés tárgyalására és döntéshozatalára vonatkozó eljárásról lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 88. §-át.

⁷⁵⁹ Nsztv. 25. § (2) bek. A határidő számításánál az ülésszakok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.

⁷⁶⁰ A költségek mértékéről való rendelkezés az Országgyűlés mérlegelésébe tartozó kérdés. 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [41]

⁷⁶¹ Nsztv. 27. § (2) bek.

⁷⁶² „Az Alkotmánybíróság funkcióját, s ebből fakadóan az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlás visszaszármaztatása a népre, avagy ennek megtagadása alkotmányos keretek között, törvényesen történjék. Az elrendelésnek vagy az elrendelés megtagadásának kötött eljárási rendje van, aminek a betartása a népszavazást vagy annak mellőzését legitimáló tényezőnek minősül.” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [26]. „A népszavazás elrendelését követően az Abtv. 33. §-ában foglalt feltételekkel járhat el az Alkotmánybíróság, az ott meghatározott indítványozói jogosultság és határidő mellett.” 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [22]

⁷⁶³ Nincs tehát jogorvoslati lehetőség arra az esetre, ha az Országgyűlés mérlegelési jogkörében nem rendeli el a fakultatív népszavazást. Csink: i.m. 157. o.

⁷⁶⁴ „Ezen indítványoknál tehát a törvény nem követel meg speciális érintettséget, így mindenki jogosult indítványozóként fellépni. E szabály alkotmányos indoka az, hogy a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja, ezért indokolatlan lett volna az indítványozói kör bármiféle törvényi szűkítése. Ebből fakadóan a népszavazást elrendelő vagy azt elutasító országgyűlési határozatot érintő felülvizsgálati eljárásban az Alkotmánybíróság nem folytat érintettségi vizsgálatot.” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [21]

belül be kell érkeznie,⁷⁶⁵ e határidő is jogvesztő.⁷⁶⁶ Az Alkotmánybíróság szerint a testület lényegében a népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési eljárás alkotmányosságát és törvényességét vizsgálja felül, ami az Országgyűlési határozat érdemét nem érintő, formai vizsgálatot jelent.⁷⁶⁷ A határozat *érdemében* az Alkotmánybíróság *csak akkor* folytat vizsgálatot, ha a kérdés *hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben* olyan *lényeges változás* következett be, amelyet – a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során – az NVB, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és e változás *a döntést érdemben befolyásolhatja*.⁷⁶⁸ Ez lényegében olyan tartalmi vizsgálat, amelyet az előbb felsorolt törvényi feltételek szűkítenek.⁷⁶⁹ Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis nem zárható ki, hogy a népszavazást elrendelő határozat ellen olyan új körülményre, változásra hivatkozással nyújtsanak be kifogást, amelyet sem az NVB a kérdés hitelesítésekor, sem a Kúria a hitelesítési kifogások elbírálása során nem vehettek figyelembe, és ez az új körülmény az elutasító vagy elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírósági elbírálását minden kétséget kizáróan érdemben befolyásolhatja.⁷⁷⁰ Ilyen *lényeges változás* lehet pl. az, ha az *Országgyűlés* a „hitelesítési kifogás” óta a népszavazásra feltett kérdésben *törvényt alkotott*. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a *népszavazás* – kivételes, komplementer jellegéből következően – a *rendeltetését* akkor is *betölti, ha az Országgyűlés* – a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akaratot figyelembe véve, azzal lényegében megegyezően – *törvényt alkot a népszavazás tárgyát képező kérdésben*, vagyis ha a népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója *a népszavazás lebonyolítását megelőzően teljesül*.⁷⁷¹

Az Alkotmánybíróság *nem vizsgálja érdemben* azt az indítványt, amelyben az *indítványozó* a népszavazási *kérdés tartalmát* érintő, illetve a *hitelesítéssel összefüggő* alkotmányossági *aggályokra* hivatkozik,⁷⁷² mert ezeket a problémákat – a jogbiztonság érdekében – már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt fel kellett volna tární és el kellett volna dönteni.⁷⁷³

⁷⁶⁵ Vö. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 33. § (1) bekezdésével.

⁷⁶⁶ Az Abtv. 53. § (1) bekezdése szerint „[a]z eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló indítvány beérkezéséről az Alkotmánybíróság haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt és a Nemzeti Választási Bizottságot.”

⁷⁶⁷ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [29]

⁷⁶⁸ Abtv. 33. § (2) bek.

⁷⁶⁹ Vö. a 12/2016. (VI. 22.) AB határozattal. Indokolás [29]

⁷⁷⁰ 40/2004. (X. 27.) AB határozat. ABH 2004. 512, 521

⁷⁷¹ 82/2009. (VII. 15.) AB határozat. ABH 2009. 779, 789. Megjegyzendő, hogy e döntéssel kapcsolatban Trócsányi László alkotmánybíró – már a 130/2008. (XI. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményében is – kifejtette, hogy e határozat következményeként kialakulhat egy olyan gyakorlat, amely azért akadályozza meg a törvényi követelményeknek eleget tevő népszavazási kezdeményezéseket, mert a hozzájuk kapcsolódó törvényt az Országgyűlés az aláírásgyűjtés során vagy azt követően – részben vagy egészben – hatályon kívül helyezi. Ilyen elvek érvényesülése mellett az Országgyűlés önkényesen döntheti el, kíván-e az adott ügyben népszavazást vagy sem. Ez utóbbi esetben a támadott törvény – átmenetileg – történő hatályon kívül helyezésével az Országgyűlés megakadályozhatja a népszavazás megtartását, majd rövid időközön belül újra megalkothatja a törvényt. Egy alkotmányos jogintézmény ilyen módon való kiüresítése nem felel meg az Alkotmánynak. ABH 2008. 1052, 1069

⁷⁷² Abtv. 33. § (3) bek. Az Abtv. 33.§-ához fűzött törvényi indokolás szerint e szabály a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban és az 5/2008. (I. 23.) AB határozatban megjelenő gyakorlatot kodifikálta.

⁷⁷³ Nem vizsgálható tehát érdemben olyan kifogás, amelyet a hitelesítés után is elvben már előterjeszthettek volna, és ez független attól, hogy a kérdés hitelesítéséről szóló NVB döntést kifogással a Kúria előtt annak idején megtámadták-e. Vö. a 40/2004. (X. 27.) AB határozattal. ABH 2004. 512, 519

Az Abtv. nem mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság a *döntés-felülvizsgálati jogkörében* eljárva *más kérdésben is dönthet-e*. Így pl. abban, hogy az *Országgyűlés határozata tartalmazza-e az Nsztv. szerinti kötelező tartalmi elemeket* – vagyis a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik-e a népszavazás költségvetéséről –, illetve az *Országgyűlés helyesen állapította-e meg*, hogy a kérdés megegyezik-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel, valamint az *Országgyűlés konkrét döntéshozatali eljárása törvényes volt-e*.⁷⁷⁴ Ez azonban az *eljárás jogorvoslati jellegéből egyértelműen következik*.⁷⁷⁵ A népszavazás elrendelésének felülvizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban azonban az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki arra, hogy a népszavazás elrendelésének célszerűségét, illetőleg a népszavazási költségvetés realitását vizsgálja.⁷⁷⁶

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében az Országgyűlés határozatát *helybenhagyja*, vagy az Országgyűlés határozatának *megsemmisítése* mellett az Országgyűlést *új határozat meghozatalára* hívja fel.⁷⁷⁷ Az Alkotmánybíróság döntése az *Országgyűlésre kötelező*,⁷⁷⁸ és a testületnek a felülvizsgálatról szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tennie.

6. Az országos népszavazási eljárás

Az Nsztv.-ben a népszavazási eljárás részletszabályainak megállapítása elsősorban a hatályos Ve.-re való utaló rendelkezésekkel, valamint a népszavazási eljárásra vonatkozó speciális rendelkezések megállapításával történik.⁷⁷⁹

6.1. A népszavazás kitűzése

A népszavazás időpontját a *köztársasági elnök* a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén annak elbírálását – követő *15 napon belül tűzi ki*. Az Nsztv. *kifejezetten nem tartalmazza*, hogy a *népszavazást* a szavazás napja előtt *legkésőbb mikor* kell kitűzni, és azt sem, hogy a parlament elrendelő határozata közzétételétől *kilencven napon belüli időpontra* kell kitűzni,⁷⁸⁰ de utaló szabállyal az országos népszavazási eljárásra is a választási eljárásról szóló törvény általános részét rendeli alkalmazni.⁷⁸¹ Eszerint az országos népszavazást „*úgy kell kitűzni, hogy a*

⁷⁷⁴ „Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve köteles megakadályozni a szabályszerűen kezdeményezett népszavazás elrendelését, ha az Országgyűlés nem szabályszerűen járt el.” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [27]

⁷⁷⁵ Így pl. vizsgálhatja, hogy időben döntött-e az Országgyűlés, vagy történt-e az OGY határozat megítélését befolyásoló eljárási szabálysértés. Először: 5/2008. (I. 23.) AB határozat. ABH 2008. 113, 121

⁷⁷⁶ 130/2008. (XI. 3.) AB határozat. ABH 2008. 1052, 1066

⁷⁷⁷ Abtv. 41. § (4) bek.

⁷⁷⁸ Vö. az Abtv. 39. § (1) bekezdésével. „Az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adó döntésének jogkövetkezményeit az Országgyűlésnek kell levonnia akár az eljárási rend megsértésének kiküszöbölésével, akár a figyelembe nem vett, megváltozott körülmények mérlegelésének bevonásával (újrátárgyalás).” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [27]

⁷⁷⁹ Vö. az Nsztv. 65. §-ával és az ehhez fűzött indokolással.

⁷⁸⁰ A korábbi, a választási eljárásról szóló az 1997. évi C. törvény 122. § (2) bekezdése előírta, hogy „[a] népszavazást legkésőbb 43 nappal a szavazás napja előtt, az azt elrendelő országgyűlési határozat közzétételét – jogorvoslat esetén az annak elbírálását – követő 90 napon belüli időpontra kell kitűzni.”

⁷⁸¹ Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a]z e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.”

*magyarországi szavazás napja a kitűzés napját követő hetvenedik és kilencvenedik nap közé essen.*⁷⁸²

A népszavazást *akkor is* ki lehet tűzni, ha *más kérdésben a köztársasági elnök már korábban* népszavazást tűzött ki, annak időpontjáig legalább ötven nap van hátra, és az újabb kérdésben történő népszavazás egyidejű megtartása a szavazás lebonyolításának törvényességét nem veszélyezteti.⁷⁸³ *Nem tűzhető ki országos népszavazás az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára, továbbá az azt megelőző és követő 41 napon belüli időpontra. Ha az országos népszavazást emiatt nem lehet kitűzni, az országos népszavazást a választást követő 131 napon belüli időpontra kell kitűzni. A népszavazás elrendeléséről és a népszavazás időpontjának kitűzéséről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.*

6.2. A választási szervek

Az országos népszavazás alkalmával *működik a Nemzeti Választási Bizottság*, amelybe a kezdeményezést szervező, de országgyűlési képviselőcsoporttal nem rendelkező szervezetek egy közös tagot bízhatnak meg. Az NVB az Nsztv.-ben szabályozott eljárásokkal kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében a *választási szervek számára iránymutatást* adhat ki.⁷⁸⁴ Működik továbbá az *országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság*, amelybe a kezdeményezés szervezői egy közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok egy-egy tagot bízhatnak meg, valamint a *szavazatszámoló bizottság* – egy szavazóköros településen a helyi választási bizottság – amelybe a kezdeményezés szervezői két közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok két-két tagot bízhatnak meg.⁷⁸⁵

6.3. A népszavazási kampány és az adatszolgáltatás a névjegyzékből

Országos népszavazási kampányidőszakban⁷⁸⁶ *politikai reklámot* a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé. A politikai reklámok közzétételére az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályokat kell alkalmazni.⁷⁸⁷

⁷⁸² Ve. 6. § (1) bek. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „[a] szavazást vasárnap kell megtartani.” A (3) bekezdés szerint pedig „[a] szavazás napja nem eshet a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, továbbá húsvét- vagy pünkösdvasárnapra.”

⁷⁸³ Nsztv. 67. § (2) bek.

⁷⁸⁴ Nsztv. 1. § (2) bek.

⁷⁸⁵ Az Nsztv. 68. § (4) bekezdése szerint a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok a külképviseletekre a Ve. 5. §-a szerint bízhatnak meg megfigyelőt. Az Nsztv. 68. § (5) bekezdése kimondja, hogy a Ve. 245. § (2) bekezdése szerinti megfigyelő megbízására a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok jogosultak.

⁷⁸⁶ A Kúria Kvk.II.37.710/2016/2. számú végzése szerint a kampányidőszakon kívül eső kampánytevékenység nem tartozik az Nsztv. 1. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Ve. hatálya alá, arra a Ve. kampányra vonatkozó szabályai nem alkalmazhatóak, a választási bizottságoknak az ilyen tevékenység választási szabályoknak való megfelelése vizsgálatára nincs hatásköre.

⁷⁸⁷ Nsztv. 69. §. A Kúria álláspontja szerint: „A jog által biztosított eszközöket, így a fizetett politikai hirdetést is, csak a törvényi rendelkezésekkel összhangban állóan lehet használni. A jogintézményekkel céljuk és

A szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok kérésére az NVI öt napon belül, de legkorábban a népszavazás napját megelőző ötvenedik napon átadja.⁷⁸⁸

6.4. A szavazólap adattartalma

Egy szavazólapon csak egy kérdés szerepelhet. A szavazólap tartalmazza – többek között – az országos népszavazás megnevezést és a népszavazás napját, továbbá annak megjelölését, hogy érvényesen szavazni csak egy válaszra lehet, valamint a népszavazásra *feltett kérdést*, az igen és nem *válaszlehetőséget*, a szavazásra szolgáló kört, és végül az *érvényes szavazat formájára vonatkozó tájékoztatást*.⁷⁸⁹ A szavazólap adattartalmát az NVB hagyja jóvá legkésőbb a szavazás napját megelőző negyvenötödik napon.

6.5. A szavazás és az eredmény megállapítása

A szavazás és a szavazatok összesítésének általános szabályai *alapvetően megegyeznek az országgyűlési képviselőválasztás szabályaival*. Így az országos népszavazásnál – a parlamenti képviselőválasztáshoz hasonlóan, az ott irányadó szabályoknak megfelelően – *lehetőség van átjelentkezéssel, továbbá levélben, valamint külképviseleten történő szavazásra is*. A választópolgárok kérdésenként nyilvánítanak véleményt, belátásuk szerint *igennel vagy nemmel szavazva*. Érvényesen szavazni csak a *hivatalos szavazólapon*, a válasz melletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonallal lehet. A szavazás, az eredmény megállapítása és a jogorvoslat során a népszavazásra feltett *minden kérdést külön-külön* kell figyelembe venni.⁷⁹⁰ A népszavazás eredményét a szavazatszámoló bizottságok jegyzőkönyvei alapján,⁷⁹¹ azok beérkezését követően az NVB állapítja meg.⁷⁹² A népszavazás eredményének megállapítása során – az Alaptörvényben foglalt érvényességi feltétel vizsgálatakor – a szavazás napján a központi névjegyzékben szereplő, a népszavazáson részt venni jogosult választópolgároknak a

tartalmuk szerint élhetnek ennek címtettjei. A kampány célja a szavazók döntésének befolyásolása, amelyben a résztvevőkre azonos törvényi követelmények vonatkoznak. [18/2008.(III.12.) AB határozat, Kfv.IV.37.359/2014/2.]. A Kúria jogi álláspontja szerint nem felel meg a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének az olyan fizetett politikai hirdetés, amelyből magából egyértelműen és nyilvánvalóan nem állapítható meg, hogy ki volt a megrendelője, és az sem, hogy az országos népszavazási kampányban kinek a támogatására ösztönöz. Mindez nem egyeztethető össze a Ve. 2. § a) pontja szerinti, a népszavazás tisztaságára vonatkozó alapvető rendelkezéssel sem.” Kvk.V.37.849/2016/3. számú határozat. Indokolás [13]

⁷⁸⁸ Nsztv. 70. § (1) bek. Az adatszolgáltatás teljesítésének feltétele, hogy a kezdeményezés szervezői, illetve az országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező párt igazolja a kötelező legkisebb munkabér tíz havi összegének megfelelő összegű adatszolgáltatási díjnak az NVI számlájára történt befizetését. Nsztv. 70. § (2) bek.

⁷⁸⁹ A szavazólap ezen túlmenően tartalmazza még a „szavazólap” megjelölést, és a bélyegzőlenyomat elhelyezésére szolgáló terület megjelölését a szavazólap bal felső sarkában. Vö. az Nsztv. 71. § (2) bekezdésével.

⁷⁹⁰ Nsztv. 66. §

⁷⁹¹ A külképviseleten leadott szavazatokat az NVB felügyelete mellett az NVI számlálja meg. A számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 órát megelőzően. Nsztv. 76. §

⁷⁹² A szavazás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda az NVI-hez továbbítja. Az NVB a szavazóköri jegyzőkönyvek, a külképviseleti szavazás eredményét megállapító jegyzőkönyv és a levélben leadott szavazatok megszámlálásának eredményét megállapító jegyzőkönyv alapján megállapítja a választás eredményét. Vö. az Nsztv. 77. §-ával. A külképviseleten leadott szavazatokat a Nemzeti Választási Bizottság felügyelete mellett a Nemzeti Választási Iroda számlálja meg. A számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 órát megelőzően. Nsztv. 76. §

számát kell figyelembe venni.⁷⁹³ Az NVB a népszavazás eredményének jogerőssé válását követően a *Magyar Közlönyben közzéteszi a népszavazás eredményéről készült közleményét.*⁷⁹⁴

7. A jogorvoslat

Az országos népszavazási eljárásban gyakorolható jogorvoslat – főszabály szerint – megegyezik az országgyűlési képviselőválasztásokon igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekkel (kifogás, fellebbezés, bírósági felülvizsgálat),⁷⁹⁵ de a *jogorvoslat benyújtására és elbírálására* rendelkezésre álló határidő a *népszavazási eljárásban öt nap*. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.⁷⁹⁶ *További eltérés*, hogy a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni *alkotmányjogi panasz* a sérelmezett döntés közlésétől számított *öt munkanapon belül nyújtható be* az Alkotmánybírósághoz, és a testületnek szintén öt munkanap áll rendelkezésre a döntéséhez.⁷⁹⁷

8. Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy *egyrészt* a népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – során feltett *kérdés megfogalmazásának meghatározó jelentősége* van, mert a szavazatléadás ehhez viszonyítva reflektív jellegű. A döntéshozatalnál viszont a választópolgároknak abban a helyzetben kell lenniük, hogy a kérdést tárgyilagosan értelmezhessék, a saját ismereteik, tapasztalataik és értékelésük alapján erről megalapozott ítéletet alkothassanak, és ezért felelősséget vállalhassanak, vagyis tisztában legyenek a népszavazással hozott döntés következményeivel. Ehhez elengedhetetlen azoknak az Alaptörvényben biztosított *információs és politikai jogoknak a tényleges érvényesülése*, amelyek az átgondolt döntéshozatalt lehetővé teszik, és biztosítják, hogy az adott döntési javaslattal kapcsolatos érvekről és ellenérvekről minden résztvevő az általánosan hozzáférhető forrásokból valós, és ne manipulatív információt szerezhessen. Ennek hiányában megalapozott döntés nem hozható, és a demokratikus hatalomgyakorlásnak valójában csak a látszata, tartalmilag kiüresített formája valósul meg. *Másrészt* a népszavazásnál a nép közvetlen politikai akaratképzése megy végbe, amely a feltett kérdésre adott egyetértő vagy elutasító szavazatban realizálódik, vagyis minden szavazópolgár a saját akarata, elhatározása szerint hozhat döntést. Mivel a népszavazás az összes választójoggal rendelkező polgár számára lehetővé teszi a döntéshozatalban való részvételt, biztosítja az ebben való közreműködést, ezért az így megszületett elhatározás politikai *legitimáltsága* magas fokú: az eredményt azoknak is respektálniuk kell, akik a részvételt elutasították, vagy az eredménytől

⁷⁹³ Nsztv. 78. §

⁷⁹⁴ Vö. a Ve. 298. §-ával.

⁷⁹⁵ Ez következik az Nsztv. 1. § (1) bekezdéséből, amely szerint az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.

⁷⁹⁶ A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatóval vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság bírálja el. Nsztv. 79. § (2) bek.

⁷⁹⁷ Vö. az Nsztv. 79. § (3) bekezdésével és a Ve. 233. §-ával.

eltérően szavaztak. Megjegyzendő azonban, hogy csak az a népszavazás garantálja a legitimitást, amely a demokratikus alapelvek és részvételi jogok ismérveinek, illetve effektív érvényesülésének megfelel. *Eljárási szempontból* a lényeges kérdés továbbá az, hogy milyen lehetőség van e politikai akaratképzési forma tényleges gyakorlására. A joggyakorlást ugyanis a kezdeményezéstől, az elrendelésen át, a szavazásig az eljárási szabályok megnehezíthetik, illetve ellehetetleníthetik. A bonyolult, néha áttekinthetetlen és számos felesleges korlátozást tartalmazó előírások nemcsak a visszaéléseket akadályozhatják meg, hanem az intézmény lényegét is kiüresíthetik, és megghiúsíthatják e közvetlen hatalomgyakorlási formának még a kivételes alkalmazását is. Ezért a népszavazási eljárás jogi szabályozásánál erre feltétlenül tekintettel kell lenni.

VII. Fejezet

Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti „erőviszony” változásai 2010 óta

(Naszladi Georgina – Tilk Péter)

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően a kormányt alakító, kétharmados többséggel rendelkező politikai erő elkezdte elképzelései megvalósítását, amelynek során – akár csak a korábbi kormányoknak – előbb-utóbb találkoznia kellett az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányossági kontrollal és annak következményeivel. Egyértelmű volt, hogy a kormányzó erők élni kívánnak kétharmados felhatalmazásukkal, amit a korábbi Alkotmány rendszeres módosítására is felhasználtak. Ezek egy része technikai jellegű (országgyűlési képviselők létszámának maximalizálása, ami végül az Alkotmány hatálya alatt nem került alkalmazásra; miniszterelnök-helyettes nevesítése, a „külsős” alpolgármester megjelenése), a módosítások másik része viszont érdemi volt és közülük több jelentős hatást gyakorolt az alkotmánybíráskodás jövőjére nézve is.

Érezhetővé vált, hogy az új parlamenti többség esetenként hajlamos valamely konkrét, a társadalmat érintő vagy érdeklő probléma megoldása érdekében az alkotmányosság érvényesülésének követelményét némileg háttérbe szorítani, és az alkotmányra nem feltétlenül garanciaként, hanem az elképzelések megvalósításának alapjaként tekinteni. Ehhez társult, hogy a fontos döntéseket alkotmányossági szempontból megtorpedózó Alkotmánybíróságot mintegy értetlenkedve szemlélték, és esetenként „feleslegesen behúzott fékként” tekintettek rá – a fék „oldásának” szándékával. Az Alkotmánybíróság döntéseire adott, néha ingerültnek tűnő reagálás – mint például a 98%-os különadó ügyében – gyakran kapkodó alkotmánymódosításhoz vezetett, ami az indokolások esetenkénti abszurdnak mondható tartalmában is tükröződött.

E „kikapcsolt védelmi funkciók” megteremtése lehetővé tette a politikai elképzelések végrehajtását, viszont az alkotmány – vagy annak értékrendje – érvényesülésén csorba eshetett.

Ez a folyamat álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság „keretek közé helyezésével” csillapodott – az egyes módosítások, majd az Alaptörvény hatályba lépésének eredményeként az Alkotmánybíróság mozgástere és lehetőségei szűkültek, ezzel párhuzamosan viszont a kormányzó erők mozgástere tágabbá vált az alkotmányossági szempontok megfelelő alakítása következtében.

Milyen megoldásokkal érte el mindezt az évek során a parlamenti többség? Véleményünk szerint a fontosabb mozzanatok az alábbiak voltak:

- az Alkotmánybíróság létszámának bővítése;
- a bírák hivatali idejének növelése, pozitív elemként viszont megjelent az újrávalasztás kizárása (az „új” bírák tekintetében);
- hatáskör-korlátozás és behatárolás – a pénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában;
- hatáskör-egyértelműsítés (az Alaptörvény vizsgálati lehetősége csak eljárási okból lehetséges);
- kötelező alaptörvény-értelmezési szempontok Alaptörvénybe foglalása.

Ezek közül nem mindegyik minősíthető negatív hatásúnak: az új szabályozási megoldások között kifejezetten előnyösnek és – alkotmányjogi szempontból – kifejezetten hátrányosnak mondhatókat is találunk.

Írásunkban a változások közül néhány olyat tekintünk át, ami az Alaptörvény hatályba lépését

követően is a szabályozás része maradt – ha nem is változatlan, ám jellegét és tartalmát tekintve rendkívül hasonló formában; illetve néhány olyat, ami az Alaptörvénnyel jelent meg szabályozásunkban.

1. Az Alkotmánybíróság létszámának bővítése

Az Alkotmánybíróság létszáma a korábbi tizenegyről tizenöt főre emelkedett. Ennek direkt szakmai indoka az alkotmányozási folyamat alatt elhangzott álláspontokból számunkra nem derült ki. Politikai érvek – például, hogy a jelenlegi parlamenti többség a létszám emelésével és feltöltésével kívánja a testületet a „maga oldalára állítani”, önmagukban valószínűleg nem elégségesek a változás indokaként. Szakmai indok csakis a működés gyorsításának a létszám-növeléssel való fokozása lehet. A jelenlegi szervezeti tagozódásban (teljes ülés és öttagú tanácsok) a megemelt létszám ügyintézési időt csökkentő hatása csak az öttagú tanácsok szintjén jelenik meg. A teljes ülés önmagában a létszám emelése miatt nem tud gyorsabban ügyeket intézni a színvonal esése nélkül: hiába dolgoz ki a jelenlegi (optimális esetben) tizenegynél négygyel több bírói stáb határozattervezeteket. A teljes ülés tehát az a szűk keresztmetszet, ami nem tud egy bizonyos mennyiségnél több ügyet átengedni: az ügyek felhalmozódása tehát adott esetben a Főtitkárságtól, az elnöktől és a stáboktól a teljes ülés előtti fázisig tolódik, de továbbra is megmarad. Erre is figyelemmel, továbbá a hatásköri átalakulás miatt (egyedi ügyek túlsúlya az absztrakt vizsgálatokkal szemben, azaz a korábbi tendencia megfordulása) a teljes ülés szerepének csökkenéséhez és az öttagú tanácsok felértékelődéséhez vezetett.

2. Az alkotmánybírák jelölési módjának megváltozása és hatása az Alkotmánybíróság – Országgyűlés viszonyra

A 2010. június 28-án elfogadott egyik alkotmánymódosítás az alkotmánybírák jelölésével függött össze. Lényege, hogy a korábbi Alkotmány új 32/A. § (4) bekezdésének értelmében az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tehetett javaslatot. A változás felvetett ugyan az Alkotmánybíróság függetlenségével kapcsolatos fontos kérdéseket, önmagában ugyanakkor a jogállamiság kérdéskörét véleményünk szerint nem veszélyeztette. Veszélyt ennek a jelölési megoldásnak *a gyakorlata* jelentheti, amennyiben a többség olyan jelöltek megválasztását támogatja, akiknek a függetlensége megkérdőjelezhető. Ez a megoldás az Alaptörvényt követően is megmaradt.

3. A hivatali idő emelése és az újraválaszthatóság kizárása. Az elnök Országgyűlés általi megválasztása

3.1. A megbízási idő emelése és az újraválaszthatóság kizárása

Az alkotmánybírák *megbízási ideje* kilenc évről tizenkét évre emelkedett. Önmagában ez a változtatás számunkra sem pozitív, sem negatív hozadékot nem prognosztizál: előnyös és hátrányos hatásai egyaránt lehetnek. Az előnyök között említhető, hogy vélhetően ritkábban kerül sor alkotmánybírói hely betöltetlenné válására, mivel a megválasztás esetleges sikertelensége – az esetek többségében – három évvel későbbre tolódik. A hátrányok között a testület tagjai szemléletében való „frissítés” eltolódása, a döntéshozatal esetleges egysíkúvá

válása, új szempontok megjelenési lehetőségének visszaszorulása fogalmazható meg (ezt azonban enyhíti a bírói létszám emelése, illetve a tanácsadói kör változása, fluktuációja). A megbízási idő emelésével párhuzamosan azonban szólni kell arról, hogy az újválasztási lehetőségről nem az Alaptörvény, hanem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 6. § (3) bekezdése rendelkezik. Az alkotmánybírókat továbbra is az Országgyűlés választja, kétharmados többséggel.

3.2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása

a) Jelentős változás állt be az *Alkotmánybíróság elnökének megválasztása* terén. Az eddigiektől eltérően az elnököt nem az alkotmánybírák választják maguk közül, minősített többségű döntéssel, három évre, hanem az *Országgyűlés*, az alkotmánybírák közül, a *megbízási idő lejártáig* szólóan, *kétharmados többséggel*. Ez a megoldás – azon túlmenően, hogy az Alkotmánybíróság önállóságára nézve is visszalépésként értékelhető – több kérdést is felszínre hoz. Ezek áttekintése előtt jelezzük: maga az ötlet nem új. 1996. június 4-én, az akkori alkotmányozási folyamatban *Torgyán József* kigazda pártelnök a következőket mondta el az Országgyűlésben: „[a] kigazda álláspont az, hogy elfogadhatatlan, hogy ezt a rendkívül fontos, mondhatni az ország alkotmányos működése szempontjából egyik legfontosabb jogkört ne az Országgyűlés döntse el, tehát mi azt javasoljuk, hogy az Országgyűlés válassza meg az alkotmánybírák közül kétharmados többséggel az Alkotmánybíróság elnökét - ha ez sikertelen lenne, a harmadik fordulóban az egyszerű többség is elegendő lenne”. Ez utóbbi elgondolásrész – egyszerű többség – szerencsére most nem került az Alaptörvénybe, az ötlet lényege azonban – úgy tűnik – mára kiérlelődött.

Visszatérve a felmerülő kérdésekhez: problémát okozhat az elnök megválasztásának esetenkénti megnehezedése. Kétharmados megegyezés hiányában az elnökválasztás ellehetetlenülhet; ez a teljes ülés általi, minősített többséggel kivitelezhető megoldás mellett jóval nagyobb eséllyel fordulhat elő. Másrészt, semmilyen korrekciós lehetőség nem biztosított, ha a testület többsége és az elnök között – bármilyen okból – tartós feszültség jelenik meg, aminek az esélye is nagyobb a „kívülről” meghatározott személy esetén, akit esetleg a teljes ülés nem választott volna meg az elnöki tisztre. Végül: a jelentős függetlenséggel rendelkező szerv tagjai általi elfogadottság mértéke is csökkenhet az elnök irányában.

Az elnök Országgyűlés általi választásának érdemi jelentősége akkor merülhetne fel, ha a sarkalatos törvényben a jelenlegi jogosítványaihoz képest erősebb jogköröket kap. Amennyiben ez bekövetezne, akkor is ügyelni kell arra, hogy az elnök érdemi döntési joga, legalábbis véleményünk szerint nem bővíthető.

b) Az elnök megválasztási módjának megváltoztatására azonban nem kellett 2012 januárjáig várni. Az Alkotmányt módosító törvényjavaslat 3. §-a alapján a korábbi Alkotmány 32/A. § (5) bekezdésében a „tizenegy” szó „tizenöt”-re változott, mégpedig 2011. szeptember 1-jei hatálybalépéssel. A helyek betöltésére azonban a módosító szándéka szerint nem kellett addig várni: az 5. § szerint ugyanis – ami a kihirdetést követő napon hatályba lépett – „[a]z Országgyűlés az Alkotmánybíróság tizenöt fős teljes létszámának biztosításához szükséges tagokat 2011. július 31-ig választja meg, valamint e határidőig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ. Az így megválasztott tagok és elnök megbízási idejére az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslatlattertre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kellett.

Az Alkotmánybíróság így megválasztott elnöke 2011. szeptember 1-jén lép hivatalba, a hivatalban levő elnök megbízatása ezen időpontig meghosszabbodik.”

Azaz: a még nem hatályos, tizenöt főről rendelkező alkotmányi szabály alapján megtörtént a testület tizenöt főre duzzasztása akkor, amikor a hatályos előírások szerint még csak tizenegy alkotmánybíró lehetett volna. Az alkotmánybíró megbízatása megválasztásával keletkezik, tehát 2011. július 31-ig tizenöt alkotmánybíró lett Magyarországon. Négy tag így lett megválasztva, ám szeptember 1-jéig nem léphettek hivatalba, így addig esküt sem tehettek. Az Abtv. akkor hatályos 11. §-a szerint ugyanis „[a]z Alkotmánybíróság tagja a hivatalba lépése alkalmával az Országgyűlés előtt esküt tesz az Alkotmány feltétlen megtartására és kötelességei lelkiismeretes teljesítésére”. Mindez az értelmezési igény a tizenöt főre emelés megválasztás előtti hatálybaléptetésével elkerülhető lett volna.

Másrészt, a teljes ülés által megválasztott elnök mandátuma törvény erejénél fogva meghosszabbodott. Ez utóbbi megoldásnak álláspontunk szerint két lehetséges értelme lehetett:

- az Országgyűlés el kívánta kerülni, hogy a hivatalban levő elnök 2011. júliusában lejáró mandátuma miatt az Alkotmánybíróság három évre betöltse az elnöki tisztséget: a törvényi hosszabbítással az elnök hivatalban volt tartható, az Országgyűlés pedig még 2011-ben elnököt választott (ebből az következik, hogy bizonyos ok miatt sietős volt az elnöki poszt parlament általi betöltése);
- másodsorban annak lehetséges elkerülése (a testület általi választás kizárása mellett), hogy az elnöki teendőket – így például a fontosabb ügyek szignálását – a hivatalban levő helyettes elnök végezze.

Véleményünk szerint mind a még nem hatályos szabályok szerint bekövetkező létszámbővítés, mint az elnök megbízatásának törvény általi, politikai célú meghosszabbítása aggályokat vet fel az Alkotmánybíróság függetlenségére és a jogállamiság elvére figyelemmel.

c) Az alkotmánymódosító javaslattal együttesen jelent meg az Abtv. módosítására vonatkozó törvényjavaslat, ami egyrészt – követve az alkotmánymódosítást –, tizenöt főre emelte az Alkotmánybíróság létszámát (2011. szeptember 1-jétől), másrészt egyértelművé tette, hogy a helyettes elnök megválasztása nem követi az elnök megválasztásának változását, azaz maradt a korábbi szabály: a helyettes elnököt a teljes ülés választja, maguk közül.

d) Az alkotmánymódosítás szerint „[a]z így megválasztott tagok és elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslattételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell”. Ez annyit jelent, hogy a megválasztott alkotmánybírókat már tizenkét évre választották, másrészt az elnök személyére parlamenti jelölőbizottság tesz javaslatot.

Érdekesnek tűnő kérdésre azonban utalni kell. Az akkor hatályos 24. cikk (4) bekezdés kimondta, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az „Alkotmánybíróság tagjai közül” választja az Országgyűlés. Az Alkotmánybíróság új elnöke így csak a már hivatalban levő tagok közül kerülhetett ki. Ha az Országgyűlés az új tagok közül kívánt volna elnököt választani, azt a tagok megválasztását követően kellett volna megtennie, mégpedig jelölő bizottság javaslattétele alapján. Az Országgyűlés által kívánt elnök személye tehát meghatározta magát a döntési folyamatot is. Előzetesen nem lehetett ugyanis a bizottság által szabályosan meghallgatni az új bírók közül kívánt elnökjelöltet, figyelemmel arra, hogy ekkor még nem volt az Alkotmánybíróság tagja, így sérült volna az alkotmánymódosító törvény 5. §-ának

követelménye („...az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ...”; illetve „... az elnök személyére vonatkozó javaslatlételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell”).

e) Örvendetesnek tartjuk viszont, hogy az Abtv.-t módosító törvény 2. § (3) bekezdése kimondta: „[e]z a törvény nem érinti az Alkotmánybíróság hivatalban levő tagjainak megbízatását”.

4. A pénzügyi tárgyú törvények kontrolljának szűkítése

A Magyar Közlöny 2010. évi 177. számában, 2010. november 19-én hirdették ki az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, amely a korábbi Alkotmány 32/A. §-ának új szövegét, valamint a 70/I. § (2) bekezdésének rövid időn belüli második átalakítását tartalmazta. Az Alkotmánybíróság hatáskörének változása – vizsgálati lehetőségének és megsemmisítési mozgásterének szűkítése – rövid időszak alatt több, egymásnak ellentmondó változatban jelent meg. Érdeemes nem csupán a véglegesen elfogadott szöveget, hanem a köztes „állomásokat” is értékelni. A változások a T/1445. sz. alkotmánymódosító törvényjavaslat egyes szövegváltozatain keresztül követhetők nyomon.

a) A 2010. november 20-ától hatályos alkotmányszöveg alakulásának története az Alkotmánybíróság ún. 98%-os különadót megsemmisítő döntésével kezdődött, amelyet a T/1445. számú alkotmánymódosító törvényjavaslat benyújtása követett.

A tervezet *első változata* a korábbi Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette volna: „(1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Nincs helye felülvizsgálatnak olyan törvény tartalmáról, amely a 28/C. § (5) bekezdése szerint országos népszavazással sem változtatható meg.”

Figyelmet érdemlő körülmény, hogy *az Alkotmánybíróság hatásköre közül egyik sem tűnt volna el* e változat következtében sem, csupán a felülvizsgálati lehetőség szűkítésére került volna sor.

Az Országgyűlés az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával megállapította a korábbi Alkotmány 32/A.-ának új szövegét, amelyből írásunk szempontjából az új (2) és (3) bekezdés tartalma érdemel említést. Eszerint: „(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

A végső változat tehát szakított az Alkotmánybíróság jogkörének olyan korlátozásával, amely a vizsgálati lehetőséget az országos népszavazás kizárt tárgyköreivel hozta volna

összefüggésbe. Mindez a folyamat két okból is figyelemre méltó. Egyik, hogy az alkotmánymódosítások legalábbis némelyike igencsak gyors ütemben, kapkodva készült, a tartalom megfelelő átgondolására így vélhetően nem minden esetben jutott kellő idő.

b) A 2010-ben az Alkotmánybíróság eljárása korlátjaként megfogalmazott szabály az Alaptörvényben is felbukkan, némileg átalakított tartalommal. A hatályos Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek”.

A rendelkezés „célja”, amit az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, a költségvetéssel kapcsolatos törvények alkotmányossági vizsgálat alóli kivonása volt, az Alkotmánybíróság döntéshozatalának korlátozása formájában.

Az Alkotmánybíróság tehát továbbra is „megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat”. A „költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket” az Alkotmánybíróság viszont csak akkor semmisíti meg, ha azok *tartalma* az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti”.

Maradnak azonban továbbra is nyitott kérdések. Vizsgálhatja-e például az Alkotmánybíróság az olyan salátatörvényi rendelkezéseket, amelyek formailag a költségvetésről stb. szóló törvényekben vannak, tartalmilag azonban semmilyen kapcsolatban nem állnak azok szabályozási tárgyával? Álláspontunk szerint erre igen a válasz. Utalnánk arra is: eddig is az Alkotmánybíróság döntötte el, mi minősül a „költségvetésről”, annak „végrehajtásáról” stb. szólnak, azaz a testület mozgásterét tekintetben megmarad.

A korlátozás időtartama jövőbeli feltétel bekövetkezésétől függ, ez azonban okozhat nehézségeket. *Egyik* annak eldöntése: mely szerv, milyen eljárásban, milyen gyakorisággal dönt arról, hogy „az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja”, vagy sem. Az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdése alapján „[a]z államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)-(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat törvény határozza meg”.⁷⁹⁸ *Másik kérdés*, felülbírállható-e a szerv e döntése. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő ügyek kezelése miként oldható meg, ha egyik évben teljesül a feltétel, másik évben nem, utána ismét teljesül stb. Figyelemmel arra, hogy a feltétel rövid időn belüli bekövetkezése nem reális, e kérdéskör inkább elméleti jellegű, a gyakorlatban viszont azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság eljárása hosszú időn át korlátozott marad.

Jelentős problémát okoz a felsorolt alapvető jogok köre is, mivel az Alkotmánybíróság megsemmisítési (és vizsgálati) joga csak akkor áll fenn e törvényekkel szemben, ha azok a

⁷⁹⁸ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

nevesített jogok valamelyikét sértik. E jogok – talán az emberi méltósághoz való jogon kívül – a pénzügyi tárgyú törvényekkel alig elképzelhető módon kerülhetnek csak kapcsolatba. Nem tekinthető ugyanis tipikusnak, hogy valamely adótörvény, a költségvetés vagy a zárszámadás a „gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát”, vagy a „személyes adatok védelméhez való jogot” lényegében érintse. Ugyancsak valószínűtlen, hogy e törvények az élethez való jogot sértsék. A legelképezhetőbb azonban az állampolgársághoz kapcsolódó jogok sérelmét elvárni a pénzügyi tárgyú törvények esetén, ugyanis igen ritka esetnek számítana az, ha a költségvetés vagy valamely adótörvény sértene a magyar állampolgárnak például azt a jogát, hogy nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy Magyarország területéről kiutasítani, továbbá, hogy külföldről bármikor hazatérhet, vagy, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyarország védelmét élvezzi. Az irreleváns alapvető jogok nevesítésében tehát nem volt hiány.

Más jogok – kivéve a kifejezetten nevesített emberi méltóság – sérelme azonban nem alapozza meg az Alkotmánybíróság megsemmisítési (és vizsgálati) lehetőségét. Kimaradtak tehát azok az alapvető jogok, amelyek a pénzügyi tárgyú törvények esetén valóban relevánsak lehetnek, azaz a gazdasági alapjogok köre (tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága, a szerzett jogok védelme), az egyenlő bánásmód követelménye vagy a tisztességes eljáráshoz való jog (ezen keresztül a jogállamiság és jogbiztonság elve).

Arra azonban nem gondolt az alkotmányozó, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot más alapjogok ún. „anyagjaként” kezeli. Ennek értelmében valamennyi alapvető jog levezethető belőle, illetve minden esetben hivatkozási alapként szolgálhat, ha az Alaptörvényben nincsen az adott helyzetre vonatkozatható, kifejezetten nevesített alapvető jog. Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció-tilalommal kapcsolatosan például korábban azt rögzítette, hogy a korábbi Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – *amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot* – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. Eszerint az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog sérelmét minden esetben megállapíthatja, ha más, az Alkotmányban nem nevesített, ám releváns jogot sért a nevezett körbe tartozó törvények valamelyike. Frissebb példával is lehet szolgálni: *a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság éppen az emberi méltóságra hivatkozással vizsgálta és semmisítette meg központi adóról szóló törvény rendelkezését.* Az emberi méltósághoz való jog tehát kitörési pont lehet a korlátozó szabály alól, paradox módon éppen az Alaptörvény védelme érdekében. Minden rosszban van valami jó: az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. A formai követelmények erre figyelemmel betarthatók.⁷⁹⁹

4. Hatáskör-egyértelműsítés az Alaptörvény alkotmánybírósági kontrollja tekintetében

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló

⁷⁹⁹ A vizsgálatból főszabályként kizárt jogszabályi kör behatárolására vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot illetően lásd különösen 368/D/2010. AB végzés, 1252/B/2010. AB határozat, 347/B/2009. AB határozat, 511/B/2009. AB határozat, 368/D/2010. AB végzés, 458/B/2010. AB határozat, 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, 868/B/2006. AB végzés, 769/B/2005. AB határozat, 458/B/2010. AB határozat; 72/B/2009. AB határozat; 769/B/2005. AB határozat, 1413/B/2008. AB határozat.

2010. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) hatályba lépését követően számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az Alkmód. alkotmányellenességének megállapítására és jellemzően ex tunc hatályú megsemmisítésére, valamint ehhez szorosan kapcsolódóan az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Abtmód.) egésze, illetve annak egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozóan. A testület a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában az alkotmánymódosítások alkotmányosságával kapcsolatban kialakított korábbi gyakorlatát követve, az e tárgyban született indítványokat hatáskörének hiányában visszautasította, ugyanakkor jelezte az alkotmányozó hatalom felé, hogy az alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé. Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indítványok kapcsán megvizsgálta, hogy hatásköre kiterjed-e az akkor hatályos Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvények felülvizsgálatára. A testület a nemzetközi példákat követően saját precedens határozatait tekintette át, és megállapította, hogy korábbi gyakorlata töretlen abban a vonatkozásban, hogy hatásköre sem magának az Alkotmánynak, sem az Alkotmányt módosító törvényeknek a felülvizsgálatára nem terjeszthető ki. Az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének felülvizsgálhatóságával kapcsolatban megállapította, hogy hatásköre e vonatkozásban nem zárható ki, hiszen az alkotmányellenesen létrejött jogszabályok semmiek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna. A testület azt is megvizsgálta, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos eddigi gyakorlatának megváltoztatása szükséges és lehetséges-e. Megállapította, hogy ha az alkotmánybíróságok előzetes vagy utólagos normakontroll hatáskör keretében felülvizsgálhatják az alkotmánymódosításokat, akkor ezt a hatáskört vagy maga az Alkotmány biztosítja számukra, vagy abból közvetlenül levezethető az alkotmánybíróság előzetes vagy utólagos alkotmányfelülvizsgálati jogköre. Hangsúlyozta, hogy a hatályos Alkotmány nem rendelkezik ilyen jellegű hatáskorról, és nem tartalmaz olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlan tartott rendelkezéseket sem, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén.

Az Alaptörvény negyedik módosításával hatályba lépett 24. cikk (5) bekezdés egyértelműen fogalmaz a fenti kérdésben és úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Mindez az jelenti tehát, hogy a testület az Alaptörvényt és annak módosítását kizárólag eljárási szempontból vizsgálhatja felül, így hatásköre e tekintetben korlátozott. Az eljárási szempontú felülvizsgálat alkotmányos indoka, hogy az Országgyűlés is kötve van az Alaptörvényben kapott jogalkotási felhatalmazáshoz, mert az Alaptörvény vagy annak módosítása megalkotásakor – a közjogi érvényességre tekintettel – az Országgyűlésnek – akár alkotmányozó, akár alkotmánymódosító hatalomként jár el – maradéktalanul be kell tartania az Alaptörvényben előírt formai szabályokat.

5. Kötelező alaptörvény-értelmezési szempontok Alaptörvénybe foglalása

5.1. Az Alaptörvény rendelkezéseinek célja, a Nemzeti hitvallás és a történeti alkotmány vívmányai, mint döntéshozatal befolyásoló szempontok

Az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. A rendelkezéssel kapcsolatban több észrevétel megfogalmazható.

a) E szabály az Alkotmánybíróság eljárásába (is) esetlegesen belekódol egyfajta bizonytalansági elemet.

aa) A három figyelembe veendő szempontrendszer közül csak a preambulumként funkcionáló *Nemzeti hitvallás* szövege, tartalma állapítható meg egyértelműen, az ugyanis az Alaptörvény része. A preambulum eddig is beszámítási pont volt az Alkotmánybíróság eljárásában: önmagában (főleg jellege miatt) nem kötelező, de az értelmezésnél figyelembe veendő volt. Ez az Alaptörvényben a Nemzeti hitvallásra vonatkozóan *expressis verbis* megjelenik.⁸⁰⁰

ab) A *történeti alkotmányunk vívmányai* kifejezés tényleges tartalmának bizonytalansága miatt nem alkalmas az Alaptörvény koherens és konzisztens interpretációját biztosítani, mert e rendelkezés maga is intenzív értelmezésre szorul, amelyet szükségszerűen és erga omnes hatállyal az Alkotmánybíróságnak kell elvégeznie. Az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat, azonban kezdetleges. A testület először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban foglalkozott a kérdéssel. A testület leszögezte, hogy: „[a]zt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. [...] A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.” A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban pedig elvi érveléssel rámutatott, hogy „[a]z alkotmányteremtő hatalom Magyarországon egy több mint hatvan éves időszakot zárt le az Alaptörvény megalkotásával. Ezen időszak kezdetén, 1949-ben a jogállamiságot nélkülöző szocialista alkotmány megtörte és felfüggesztette történeti alkotmányunkat. Az 1989-ben lezajlott rendszerváltás – a jogállami eszmét szem előtt tartva – a hatályos alkotmány módosításával alakította ki a demokratikus államrendezkedést, amelynek során jelezte, hogy az alkotmánymódosítás egy

⁸⁰⁰ Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával kapcsolatban lásd különösen 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [51], 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [35], 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [37], [56].

átmeneti időszakra szól, és a rendszerváltás célja egy új alkotmány elfogadása.”⁸⁰¹

ac) Az *Alaptörvény rendelkezéseinek célja* szintén komoly fejtörést okozhat az alkotmánybíróknak az Alaptörvény valamely rendelkezésének értelmezésekor. Az Alaptörvény céljának meghatározási kísérlete esetenként a jóslás világába vezetné a testület tagjait. Sajnos az eredeti változathoz írt indokolás sem nyújt sok támpontot: „[a] javaslat irányt mutat az Alaptörvény értelmezői számára: az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ezek az értelmezési szempontok elsődlegesek, azonban nem zárják ki a jogértelmezés egyéb kialakult formáit”. Az utóbbi félmondat akár feleslegesnek is mondható, nehezen képzelhető el ugyanis ezzel ellentétes elvárás.

b) A bizonytalan tartalom hatása azonban éppen e rendelkezések „céljával” ellentétes eredményre vezethet: az Alkotmánybíróság ugyanis megteheti, hogy az R) cikk e szabályát egyszerűen nem érvényesíti döntéshozatalában. Végző soron ugyanis az Alkotmánybíróság döntése, mit tekint e körökbe tartozónak, az Alkotmánybíróság határozza meg ezek tartalmát stb. Erre figyelemmel az R) cikk (3) bekezdése igen könnyen *lex imperfecta*-vá válhat.

c) Értelmezési zavart okozhat az is, hogy az Alaptörvény 28. cikke – a rendes bíróságokkal kapcsolatban – kimondja: „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az *Alaptörvény* és a jogszabályok *értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak*”. Bár ez a kötelező feltételezés csak a bíróságok tekintetében fogalmazódott meg, kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése miatt lenne kivétel e további szempontok figyelembe vétele alól.

5.2. A költségvetési gazdálkodásra vonatkozó elv, mint döntéshozatalt befolyásoló szempont

a) Az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Ennek az elvnek az érvényesítéséért – a (2) bekezdés alapján – elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, viszont, a (3) bekezdés kimondja: „[a]z Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani”.

b) Az Alkotmánybíróság tehát döntéshozatalakor köteles figyelemmel lenni arra, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Kérdés, hogy ez milyen igazodási pontot ad az Alkotmánybíróságnak: ha ugyanis az a célja – ami nem tudható – hogy az alkotmányossági szempontok mellett költségvetési szempontok is alakítsák a döntéseket, esetenként meg is előzve a más alkotmányossági érveket, akkor a magunk részéről ezt nehezen tudjuk elfogadni. (Azt viszont abszurd felvetésnek tartjuk, hogy a szabály célja csupán a saját költségvetés takarékos és ésszerű felhasználása volna).

⁸⁰¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlatát illetően lásd még különösen 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [12]-[14], 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [34], 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [35].

Az indokolás sem nyújt ehhez érdemi segítséget; az érthető és elfogadható célt – az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák ne veszélyeztessék – nem kellő pontossággal meghatározó előírás komoly problémaforrássá változhat. Az indokolás szerint „a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett”. A kiszámítható állami működést az Alkotmánybíróság eddig is beleértette a jogállamiság fogalmába, a jövő nemzedékek jogainak védelme is megvalósul, a részvétellel zajló demokratikus közélet pedig az Alkotmánybíróság hatáskör-gyakorlásában – különösen a részvételi jogok és garanciák alaptörvényi rögzítésével – nehezen értelmezhető.

c) Figyelmet érdemel az is, hogy ez az elvárás éppen az Alkotmánybíróság esetében gyakran végrehajthatatlan lesz: a testület ugyanis – bizonyos kivételektől eltekintve – a 37. cikk (4) bekezdés alapján eleve nem is vizsgálhatja a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját alkotmányjogi panasz, konkrét és absztrakt utólagos normakontroll eljárásban. E korlát – a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt feltétel bekövetkezéséig – alapvetően kihúzza a probléma méregfogát, a mégis vizsgálat alá eső törvények, illetve a korlátozás által nem érintett jogszabályok [a 37. cikk (4) bekezdés csak a törvényekre vonatkozik] kontrollja esetén pedig az Alkotmánybíróság eseti mérlegelésére bízott, miként értelmezi e rendelkezést.

d) Végezetül utalunk arra, hogy az N) cikk (3) bekezdésében foglalt feltétel *lex imperfecta*-nak tűnik: kérdéses ugyanis, ki (mely szerv) állapítja meg, hogy az Alkotmánybíróság tiszteletben tartotta-e a nevesített elvet, és ha nemleges következtetésre jut, milyen következménye lehet az Alkotmánybíróság „mulasztásának”.

Az alkotmányjogi panasz eljárás

(Naszladi Georgina)

Az alkotmányjogi panasz eljárásra vonatkozó szabályok egyik része az Abtv.-ben, míg másik részük az Alkotmánybíróság Ügyrendjében található. A szabályozás kétszintűsége, az, hogy a részletesebb szabályok az ügyrendben kerültek elhelyezésre, több szempontból is célravezető. Egyrészt azzal, hogy az Alkotmánybíróság saját hatáskörében dönt a részletes rendelkezésekről, a panasz eljárás sokkal hatékonyabbá válhat, mivel saját maga hamarabb, a jogalkotónál gyorsabban ismerheti fel azokat a gyakorlati kihívásokat, amelyhez a szabályozást adott esetben igazítani kell. Másrészt az ilyen szabályozási megoldás rugalmasságot is feltételez, tehát a körülmények változásához az Alkotmánybíróság az ügyrend módosításával könnyebben tud igazodni. A testületnek a módosítás lehetőségével kapcsolatban ugyanakkor önmérsékletet is kell tanúsítania, mert az eljárás gyakori változtatása kiszámíthatatlanságot eredményezhet.

Ebben a tanulmányban elsősorban arra törekszem, hogy a panasz eljárás legfontosabb elemeit kiemelve vizsgáljam az Alkotmánybíróság eljárását, valamint felfedjem, hogy milyen feltételeknek kell az indítványnak megfelelnie ahhoz, hogy érdemi elbírálás alá kerüljön. A tanulmányban nem térek ki az eljárás minden apró részletére,⁸⁰² csupán azokat a legjelentősebb ismérveket mutatom be, amelyek érdemben kihatnak a panasz eljárás funkcionálására.

1. Az eljárás szakaszai és az Alkotmánybíróság összetétele

Az alkotmányjogi panasz eljárás alapvetően két fő szakaszra osztható: a befogadási eljárásra, amelynek során az indítványok a formai és tartalmi szűrőknek való megfeleltethetőség alapján kerülnek megvizsgálásra, valamint az érdemi eljárásra, amely az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló alaptörvény-ellenességből fakadó alapjogsérelmek érdemi vizsgálatát öleli fel.

Az eljárás két fő szakaszát megelőzi azonban az úgynevezett előkészítő eljárás, amely a főtitkárhoz köthető. A főtitkár⁸⁰³ előzetesen azt vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e az alkotmánybírósági eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok.⁸⁰⁴ Ha az indítvány a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak *harminc napon belül* köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételt hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.⁸⁰⁵ Az Abtv. lehetőséget teremt tehát az indítványozók számára, hogy a formai vagy tartalmi hibában szenvedő panaszokat kiegészítsék, mielőtt azt az Alkotmánybíróság e hiányosságokra hivatkozva a befogadási eljárás során visszautasítaná. A törvény a főtitkári előkészítő eljárásban meghatározza azokat az eseteket is, amikor az indítvány olyan hibában szenved, hogy

⁸⁰² Az eljárási szabályok teljes körű bemutatásához lásd: Bitskey Botond – Bodnár Eszter – Csink Lóránt – Fröhlich Johanna – Köblös Adél – Marosi Ildikó – Gárdos-Orosz Fruzsina – Rajos Krisztina – Sonnevend Pál – Török Bernát: Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. (Szerk. Bitskey Botond – Török Bernát). HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2015. 59-122. o., Kocsis Miklós – Tilk Péter: Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybevétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2012. 40-50. o.

⁸⁰³ Az indítványelemzők segítségével.

⁸⁰⁴ Abtv. 55. § (2) bek.

⁸⁰⁵ Abtv. 55. § (3) bek.

hiánypótlásra nincs mód, és a panaszt egyértelműen vissza kell utasítani. Ilyen esetnek minősül, ha: a) az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta; b) nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt; c) az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe; d) a beadvány nem minősül indítványnak, vagy e) az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.⁸⁰⁶ Ezekben az esetekben az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasítását nem a főtitkár végzi (mivel az Alkotmánybíróság nevében ilyen döntést nem hozhat), hanem a döntést – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság *egyesbíróként* eljárva hozza meg.⁸⁰⁷ Az egyesbíró intézménye az új Abtv.-vel került bevezetésre, amelynek elsődleges célja az volt, hogy az előkészítő eljárás során is lehetőség legyen az ügy végleges befejezésére, ha az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.⁸⁰⁸ Abban az esetben, ha az indítvány a főtitkári előkészítő eljáráson sikeresen átjut, az indítvány az *előadó alkotmánybíróhoz* kerül, aki *késedelem nélkül* megvizsgálja, hogy a panasz befogadható-e.⁸⁰⁹ A panasz befogadására irányuló javaslatáról az előadó alkotmánybíró feljegyzést, ha pedig a panasz befogadásának visszautasítását javasolja, végzéstervezetet készít.⁸¹⁰ Az így készített feljegyzést, illetve végzést az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátania.⁸¹¹ Az Ügyrend 33. § (1) bekezdése az egyesbíró eljárása során is lehetőséget teremt a hiánypótlásra: „ha az előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után megvizsgálja, és ha azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre vagy kijavításra szorul, *rövid határidő* tűzésével [...] a hiányok megjelölése mellett végzésben hiánypótlásra szólítja fel az indítványozót, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkésztetten adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el.” Az indítványozó számára tehát a panasz hiányosságainak pótlására a főtitkári előkészítő eljárást követően adott esetben még egy lehetőség adódik. E hiánypótlásra az Ügyrend nem határoz meg konkrét határidőt, hanem az előadó alkotmánybíró mérlegelésére bízta annak meghatározását, akinek figyelembe kell vennie a hiányosság jellegét, és az annak pótlásához szükséges időt. Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet is a testület elé terjeszthet.⁸¹² Ezzel a lehetőséggel rendszerint akkor él a bíró, ha nem merülnek fel kételyek a befogadás tekintetében, és így az eljárás meggyorsítása érdekében célszerűbbnek látja az érdemi döntéstervezet elkészítését. A befogadásról szóló vizsgálatot azonban ilyenkor is le kell folytatni, és azt a határozattervezet indokolásában ki kell fejteni, amelyről a testület a határozattervezet megvitatásakor véleményt formál.⁸¹³ Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti *tanácsban* eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát. A befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság

⁸⁰⁶ Abtv. 55. § (4) bek.

⁸⁰⁷ Abtv. 55. § (5) bek.

⁸⁰⁸ Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török: i. m. 67. o.

⁸⁰⁹ Ügyrend 30. § (1) bek.

⁸¹⁰ Ügyrend 31. § (1) bek.

⁸¹¹ Ügyrend 31. § (2) bek.

⁸¹² Ügyrend 31. § (6) bek.

⁸¹³ Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török: i. m. 88. o.

ügyrendje szerint végző állandó tanács elé terjeszti.⁸¹⁴ Az eljáró tanácsot tehát a főtitkári előkészítő eljárás, valamint az előadó alkotmánybíró által javasolt befogadás nem köti, és a törvény szerint az eljárásnak ebben a szakaszában is megállapíthatja, hogy az indítvány befogadására nincs lehetőség. Az Abtv. 50. § (2) bekezdés f) pontjában deklarált általános felhatalmazás arra is lehetőséget teremt, hogy a befogadásról a *teljes ülés* döntsön, ha az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja. Az Abtv. 49. § (6) bekezdése szerint a befogadásról szóló döntés abban az esetben kerülhet a teljes ülés elé, ha a tanács által érdemben vizsgált ügyben a törvény megsemmisítésének van helye; ha azt a tanács tagjainak többsége indítványozza; az elnök elrendeli; vagy az Alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.⁸¹⁵ A befogadási eljárás során – akár a tanács, akár a teljes ülés döntött arról – kétféle döntés születhet: a testület a panaszt befogadja, vagy végzésben visszautasítja.

Az alkotmányjogi panasz befogadását követően kezdődik az eljárás második, fő, ügynevezett *érdemi szakasza*. Ennek során a testület már az alkotmányjogi panasz főkérdéséről, tehát a jogszabály vagy a bírói döntés alkotmányossági szempontú felülvizsgálásáról határoz. Az Abtv. 56. § (4) bekezdése szerint a befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző *állandó tanács* elé terjeszti. Az ügy érdeméről tehát főszabály szerint tanácsban dönt a testület, ugyanakkor a befogadási eljárásnál ismertetett indokok alapján az ügy a *teljes ülés* elé is kerülhet. Az érdemi eljárás során azonban még mindig fennáll annak a lehetősége, hogy a testület észleli: a befogadás mégsem indokolt. Az Abtv. 64. §-a szerint az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja hatáskörének hiányát, az indítványozó jogosultságának hiányát, a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételen hiányosan történő benyújtását, az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmát, valamint ítélt dolog fennállását.

A többszintű befogadási eljárás, vagyis, hogy a formai és a tartalmi szűrők az előkészítő eljárásban (a főtitkár által), a befogadási eljárásban (a tanács vagy teljes ülés által), sőt akár az érdemi eljárás során (tanács vagy teljes ülés által) is vizsgálat tárgyát jelentik, olyan minőségi, szigorú szűrést eredményez, amelynek következtében a testületnek valóban csak az érdemi elbírálásra alkalmas indítványokkal kell foglalkoznia, s ez az ügyteherre is pozitív hatást gyakorol. Az indítványozók szempontjából mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az indítványt rendkívül körültekintően, a formai és tartalmi szűrőknek való megfelelés szempontjából a lehető legalaposabban kell megindokolniuk, amely adott esetben komoly alapjogi tudást és érvelést feltételez.

2. Jogi képviselet

A rendkívül szigorú szűrőmechanizmus felveti a kérdést, vajon jogi képviselő nélkül, ad absurdum jogi tudás nélkül van-e esélye az indítványozóknak befogadásra alkalmas alkotmányjogi panaszra.

Az új Abtv. hatálybalépésekor a törvény 51. § (2) bekezdése az alkotmányjogi panasz eljárás során kötelezővé tette a jogi képviseletet, és előírta, hogy a képviseleti jogosultságot igazolni kell. Jogi képviselőként az ügyvéd (ügyvédi iroda), valamint a jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője járhatott el. A jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet jogtanácsosát pedig az ügyvéd jogállása illette meg. Jogi szakvizsgálóval rendelkező

⁸¹⁴ Abtv. 56. § (2)-(4) bek.

⁸¹⁵ A teljes ülés további feladat- és hatásköreiről lásd az Ügyrend 2. § (2) bekezdését.

személy azonban a saját ügyében jogi képviselő nélkül is eljárhatott.⁸¹⁶ Fontos megjegyezni, hogy az Abtv. a kötelező jogi képviseletet a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében azonban nem tette lehetővé.⁸¹⁷ Ezzel a jogalkotó a széleskörű és – anyagi körülményeitől függetlenül – mindenki számára elérhető kezdeményezési jogosultság biztosítását korlátozta, amit alapjogvédelmi szempontból meglehetősen visszásnak tartottam.

A kötelező jogi képviselet mellett szóló jogalkotói érvelés szerint az ügyvédkényszer következtében jogilag megalapozott alkotmányjogi panaszok kerülhetnek az Alkotmánybíróság elé, így a panasz befogadásához előírt szigorú tartalmi és formai követelményeknek való megfelelés ezáltal szakmailag biztosítottá válhat, ami pedig hozzájárulhat az ügyteher csökkentéséhez és ezzel együtt a testület hatékonyabb munkájához. Mindennek némiképp ellentmond az 1990-es években készült főtitkári felmérés, amely egyértelműen megállapította, hogy nem mutatható ki szignifikáns különbség a jogvégzett és a nem jogász indítványozók által benyújtott panaszok sikeressége között.⁸¹⁸

A jogi képviselet ilyen formában történő kötelezővé tételével – vagyis, hogy azt a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében nem lehetett igénybe venni – a jogalkotó számos indítványozónak komoly nehézséget okozott, ami végül odáig vezetett, hogy az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll eljárás keretében kérte az erre vonatkozó törvényi rendelkezések megsemmisítését.

Az alapvető jogok biztosa azzal érvelt, hogy a bárki által, érdekeltség nélkül kezdeményezhető utólagos normakontroll eljárás megszűnésével az alkotmányjogi panasz az egyéni alapjogvédelem szempontjából rendkívüli jelentőségű, mivel a jogalanyok számára az Alaptörvényben foglalt egyes alapjogok érvényesíthetőségét, közhatalommal szembeni kikényszeríthetőségét jelenti. Az alapjogi biztos érvelése alapján az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani; ezek védelme „az állam elsőrendű kötelezettsége”. Álláspontja szerint az államnak ez az objektív alapjogvédelmi kötelezettsége azt jelenti, hogy az alanyi jogok kikényszeríthetők, a jogsérelmek orvosolhatók legyenek. Ennek érdekében az államnak olyan intézményrendszert kell fenntartania, amely a jogalanyok számára elérhető. Úgy vélte, az államnak ez az alapjogvédelmi kötelezettsége azáltal sérült, hogy az ilyen típusú intézmények, mint amilyen az Alkotmánybíróság is, csak indokolatlan nehézségek árán, vagy egyáltalán nem voltak elérhetők a jogot érvényesíteni kívánók számára. Az ombudsman szerint az alkotmányjogi panasznak – mivel a konkrét normakontroll egyik esetéről van szó – jogorvoslati funkciója van, és ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Habár szerinte az alkotmányjogi panasz igénybevétele önmagában *nem alanyi jog*, a jogorvoslatihoz való jog részeként értelmezhető, és az állam alapjogvédelmi kötelezettségével is összefüggésben áll. A törvény az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát több feltételhez köti, amelyek közül az egyik a kötelező jogi képviselet előírása volt. Az alapvető jogok biztosa szerint azonban a megfelelő garanciák, ellensúlyok nélkül a kötelező jogi képviselet előírásának komoly visszatartó ereje lehetett, illetve azt eredményezheti, hogy az érintett nem él panasszal, mert az ezzel járó többletterheket nem tudta viselni – figyelembe véve különösen azt is, hogy az alkotmányjogi panaszt főszabály szerint hosszú ideje tartó pereskedés előzhetette meg. Az alapvető jogok biztosa szerint a jogi szabályozás így az Alaptörvény diszkrimináció tilalmáról szóló XV. cikk (2) és (4) bekezdését is sérti, ugyanis az államnak az

⁸¹⁶ Az Abtv. 51. § (3) bek. 2013. augusztus 1-jéig hatályos rendelkezése.

⁸¹⁷ A T/4424. törvényjavaslat 51. § (4) bek. alapján e lehetőség adott lett volna. A javaslat indoklása, majd a parlamenti vita során a vezérszónoki expozé mindezt különös jelentőségű garanciaként rögzítette és külön kiemelte fontosságát. A vitában felszólaló Paczolay Péter álláspontjához lásd a III/2.2.4. pontot. Mindezek ellenére a javaslathoz benyújtott módosító indítvány eredményeként e rendelkezés a törvény szövegéből elmaradt, amelynek indokaként a költségvetési korlátok figyelembe vételét jelölték meg.

⁸¹⁸ Balogh Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybíráskodás Szemle* 2011. évi 1. sz. 77. o.

esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel is segítenie kell. Szerinte a jogi segítségnyújtás intézményét azért hozták létre, hogy a rossz anyagi helyzetben levők is megfelelő jogi képviseletben részesülhessenek (alap)jogaik érvényesítése során, amelynek fontos állomása lehet az alkotmánybírói eljárás is. A kötelező jogi képviselet előírása az alkotmánybírói eljárásban mindenkire egyaránt vonatkozott, ugyanakkor a támadott rendelkezések éppen a rossz szociális helyzetben levőket zárta el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől. Ez az alapvető jogok biztosa szerint a vagyoni helyzet alapján hátrányos helyzetbe hozta azokat, akik nem tudták viselni az „ügyvédkényszerrel” járó költségeket, ugyanakkor lehet, hogy végső jogorvoslatként éppen az alkotmányjogi panasz állt volna csak rendelkezésükre. Álláspontja szerint semmilyen ésszerű indok nem volt arra, hogy a jogalkotó az alkotmányjogi panaszt kivegye a jogi segítségnyújtás köréből; költségvetési okokra, vagy az állam teherbíró képességére való hivatkozás pedig magyarázatként semmiképpen sem volt elfogadható.⁸¹⁹

Az Alkotmánybíróság vizsgálata során megállapította, hogy a szabályozás ily módon valóban nincs összhangban az Alaptörvény által garantált esélyegyenlőséggel, sérti a diszkrimináció tilalmát, ezért a vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette.

Később, az Abtv. jogalkotó általi módosításával, 2013. augusztus 1-jei hatállyal a kötelező jogi képviselet végleg kikerült a törvényi szabályozásból. A kötelező jogi képviselet megszüntetése ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egyáltalán ne lehetne jogi képviselővel (akár jogi segítségnyújtás keretében) eljárni a panaszügyekben, és az Ügyrend erre vonatkozóan a megfelelő szabályokat is tartalmazza.

Meggyőződésem szerint a jogi képviselő nemcsak formai szempontból segítheti elő,⁸²⁰ hogy a panasz-indítványt a testület befogadja, hanem a tartalmi szűrőknek való megfelelés is komoly jogi, sőt alkotmányjogi tudást igényel. A sikeres indítvány elkészítéséhez nemcsak arra van szükség, hogy valaki az alaptörvény-ellenes helyzetet felismerje, hanem arra is, hogy alapjogi érveléssel az alaptörvény-ellenességet valószínűsítse. A sikeres (ez esetben befogadásra alkalmas) indítványokhoz elengedhetetlen az adott alapjog jogi természetének és az Alkotmánybíróság befogadási szűrőkkel kapcsolatos gyakorlatának ismerete. Az ilyen jellegű elvárásoknak való megfelelés – meggyőződésem szerint – jogi képviselő hiányában, jogi végzettséggel vagy jogi tudással nem rendelkező jogkereső személyek számára majdhogynem lehetetlen.

3. Az indítvány formai követelményei

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásánál – az érdemi elbírálást megelőzően – szükségszerűen formai szempontú vizsgálódást végez, azaz ellenőrzi, hogy az indítvány teljes mértékben megfelel-e az Abtv. által előírt formai feltételeknek.

Az indítványnak mindenek előtt *határozott kérelmet* kell tartalmaznia. A kérelem kizárólag akkor tekinthető határozottnak, ha a) megjelöli azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza. b) A panaszosnak elő kell adnia az eljárás megindításának indokait, különösen az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét. A formai befogadás feltétele, hogy az indítványozó jelölje meg c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy a bírói döntést, és d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Az alkotmányjogi panasznak e) indoklást kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, vagy bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. További szükségszerű elem f) a kifejezett kérelem,

⁸¹⁹ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [3]-[7].

⁸²⁰ Tilk Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírói Szemle* 2011. 2. sz. 88. o.

amely az alkotmányossági szempontból aggályosnak vélt jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára irányul.⁸²¹

A testület abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz a fenti feltételek bármelyikének híján van, és ezt hiánypótlással sem korrigálják, vagy korrekcióra nincs is lehetőség, az indítványt következetesen visszautasítja. Ennek megfelelően nem fogadja be a panaszt, ha az indítványozó nem ismertette az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály alkalmazása, vagy az alaptörvény-ellenes bírói döntés folytán bekövetkezett, az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét, ugyanis az érdemi elbíráláshoz pusztán az alaptörvény-ellenesség kifejtése nem elegendő. Nem tekinthető elégségesnek az sem, ha az indítványozó csak állítja, de nem igazolja, hogy az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályból, vagy bírói döntésből jogsérelme következett volna be.⁸²² Az Alkotmánybíróság szerint nem tekinthető releváns érvelésnek, ha az indítványozó felhívja ugyan az Alaptörvény valamely rendelkezését, illetve idéz a testület korábbi határozataiból, de a konkrét ügyre nézve ténylegesen csak a vélt vagy valós törvénysértést indokolja.⁸²³ Számos esetben azért van szükség az alkotmányjogi panasz visszautasítására, mert az ügyben az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.⁸²⁴ Előfordultak továbbá olyan esetek is, ahol az alkotmányjogi panasz-indítvány nem tartalmazott értékelhető indokolást az alaptörvény-ellenességre,⁸²⁵ illetve ahol a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó kifejezett kérelem indítványba foglalását mulasztották el.⁸²⁶ A régi típusú alkotmányjogi panasznál a támadott jogszabály bíróság által történő alkalmazásának hiánya, a kivételes panasznál pedig épp ennek megléte okozza a formai hibát.

A megújult⁸²⁷ alkotmányjogi panasz joggyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy nem egyszer, különösen az első évben, az indítványok formai hibája vezetett a panaszok visszautasításához. A formai befogadási kritériumok ugyan meglehetősen egyértelműnek tűnnek, és meglátásom szerint megfelelő alkalmazásukhoz nincs szükség az Alkotmánybíróság értelmező tevékenységére, ugyanakkor az indítványozóktól és – ha van – a jogi képviselőtől rendkívül nagy alaposítást, és figyelmességet igényel. A testület által tanúsított, néha meglehetősen formalista szemlélet megköveteli, hogy az indítványozói oldal a formai kritériumokat maximálisan betartsa, és azokat precíz jogi érveléssel támassza alá.

4. Érdemi eljárási követelmények

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt *tartalmi* feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. §-ban szereplő

⁸²¹ Abtv. 52. § (1) bek.

⁸²² Lásd pl. 3033/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3100/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3228/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3230/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3233/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3243/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3266/2012. (IX. 28.) AB végzés.

⁸²³ 3074/2015. (IV. 23.) AB végzés

⁸²⁴ Lásd pl. 3055/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3022/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3244/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3248/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3270/2012. (X. 4.) AB végzés, 3305/2012. (XI. 12.) AB végzés, 3357/2012. (XII. 5.) AB végzés.

⁸²⁵ 3243/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3244/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3278/2012. (X. 12.) AB végzés, 3310/2012. (XI. 12.) AB végzés, 3355/2012. (XII. 5.) AB végzés.

⁸²⁶ Lásd pl. 3071/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3005/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3070/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3071/2012. (VII. 26.) AB végzés

⁸²⁷ *Naszladi Georgina: A megújult alkotmányjogi panasz.* In: *Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója Tanulmánykötet* (szerk. Bencsik András – Fülöp Péter). PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs 2012. 261-272. o.

feltételeket.⁸²⁸ Az érintettséggel, valamint az Abtv. 29. §-ában rögzített befogadási szűrőkkel, különösen azok gyakorlati érvényesülésével a következő fejezetben foglalkozom. E helyütt a határidő, az ítélt dolog, a Kúriával párhuzamos eljárások, valamint az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeinek a vizsgálatát végzem el, mivel ezek az alkotmányjogi panaszra eljárásjogi szempontból is hatással vannak.

4.1. Határidő

Az alkotmányjogi panasz eljárásra vonatkozó határidők két oldalról vizsgálhatók. Meg kell ugyanis különböztetni az indítvány benyújtására, valamint az indítvány elbírálására vonatkozó határidőket.

4.1.1. Az indítvány benyújtására vonatkozó határidő

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai között a panaszkezdemenyezésre konkrét (szubjektív és objektív) határidőt állapít meg. Az alkotmányjogi panaszt főszabály szerint – a korábbi szabályozással egyező módon – a sérelmezett döntés *kézbekérésétől számított hatvan napon* belül, a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetén pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály *hatálybalépésétől számított száznolcvan napon* belül lehet írásban benyújtani [Abtv. 30. § (1) bek.]. A döntés közlésének elmaradása esetén a panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap [Abtv. 30. § (2) bek.]. A jogalkotó mindegyik esetben az objektív határidőt száznolcvan napban határozta meg [Abtv. 30. § (4) bek.]. Az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt a testület eljárásjogi határidőként kezeli, ami azt jelenti, hogy a határidő végéig nem kell az indítványnak az illetékes bírósághoz, illetve az Alkotmánybírósághoz megérkeznie, hanem azt a határidő utolsó napjának zárultával a jogosult szervhez személyesen be kell nyújtani, vagy postára kell adni [Ügyrend 28. § (1) bek.]. A jogintézmény kiszámítható működésének biztosításán túl a megfelelő határidő előírása hozzájárul ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatként is funkcionáljon.

Az indítvány benyújtására nyitva álló határidőhöz egy kivételes mulasztásigazolási lehetőség is társul, amely a törvény indokolása szerint a strasbourgi joggyakorlatnak és elveknek megfelelő megoldás. E szabály szerint az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben kell valószínűsítene [Abtv. 30. § (3) bek.]. Ez az igazolási kérelem a kivételes alkotmányjogi panaszra azonban nem vonatkozik [Ügyrend. 28. § (3) bek.].

A Ve.-ben és az Nsztv.-ben rögzített panasztípusokra a határidők tekintetében eltérő eljárásjogi szabályok vonatkoznak. A Ve. 233. §-a szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított *három munkanapon belül* nyújtható be az Alkotmánybírósághoz, míg az Nsztv. 79. § (3) bekezdése szerint ugyanez *öt munkanap*. A Ve. és az Nsztv. a klasszikus panasztípusokra vonatkozó határidőktől nemcsak a napok számában

⁸²⁸ Naszladi Georgina – Zeller Judit: Die Verfassungsbeschwerde in Ungarn. *Osteuropa-Recht* 2014. évi 3. sz. 301-311. o.

tér el, hanem abban is, hogy az idő rövidege miatt nem napokról, hanem munkanapokról rendelkezik.

Magyarországhoz hasonlóan a cseh alkotmányjogi panasz is 60 napon belül nyújtható be,⁸²⁹ ehhez képest Ausztriában és Spanyolországban az indítványozásra a döntés kézbesítéstől vagy közlésétől számítva mindössze egy hónap áll nyitva. Németországban a sérelmezett aktusok kibocsátásától számítva szintén egy hónapig lehet benyújtani alkotmányjogi panaszt, ugyanakkor a törvény elleni panasz benyújtására 1 év áll rendelkezésre.⁸³⁰ Magyarországon különösen a kivételes panasz indítványozására nyitva álló hat hónapos határidő jogalkotó általi meghosszabbítása lehetne indokolt, amennyiben azt továbbra is a hatályba lépéstől és nem a jogszabály hatályosulásától kellene számítani. Minél hosszabb időt hagy nyitva a törvényalkotó a jogszabály hatálybalépésétől az indítványozásra, annál nagyobb esély van arra, hogy a norma ténylegesen hatályosuljon, és kiderüljön, hogy az alaptörvény-ellenessége miatt okoz-e alapjogsérelmet.

4.1.2. Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó határidő

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz elbírálásának határidejével kapcsolatosan annyit rögzít, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról *ésszerű határidőn belül* dönt [Abtv. 30. § (5) bek.]. Az Abtv. tehát nem határoz meg konkrét eljárási határidőt. E szabály vonatkozásában a testületnek azonban törekednie kell egyfajta önmérsékletre, ugyanis ha mindezt túlzottan rugalmasan értelmezi, számos negatív hatás jelenhet meg, és a jogintézmény könnyen alkalmatlanná válhat a jogorvoslati funkció betöltésére.⁸³¹

Megjegyzendő viszont, hogy bármely alkotmánybírói hatáskörnél meglehetősen nehéz olyan konkrét eljárási határidőt megállapítani, amely egyszerre biztosítja az Alkotmánybíróság kiegyensúlyozott, alapos, de ugyanakkor gyors és hatékony munkáját. (Az Alaptörvény, valamint az Abtv. ilyen konkrét eljárási határidőt az előzetes normakontrollnál, a bírói utólagos konkrét normakontrollnál, valamint az Alaptörvény módosításának előzetes és utólagos kontrolljánál tartalmaz.) Ha ilyen határidő kikötése *garanciális szempontból* indokoltá is válik, meggyőződésem szerint helyesebb ennek megállapítását a testületre, pontosabban az ügyrendjére bízni. Az ügyek mennyiségétől és milyenségétől függően előfordulhat ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság csak úgy tudja feladatait maradéktalanul ellátni, ha a korábban megszabott határidőt módosítják, ami pedig alaptörvényi vagy sarkalatos törvény általi szabályozás esetén nehezen kivitelezhető. Az Ügyrend 53. §-a a *panasz-eljárásnál alkalmazandó*, belső határidőkről rendelkezik. Az (1) bekezdés szerint az Abtv. 26–27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság a főtitkárnak az eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított *százhusz napon belül* dönt az indítvány *befogadhatóságáról*. Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően *száznyolcvan napon belül* az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti [(2) bekezdés]. E határidőket az elnök az előadó alkotmánybíró javaslatára meghosszabbíthatja [(3) bekezdés]. Mindezzel kapcsolatban az alábbi megjegyzések tehetők. Egyrészt a testület nem határozott meg a főtitkári előkészítő eljárásra vonatkozó határidőt, így tehát az eljárás tényleges megindulására – az ésszerűségi keretek között – bármennyi idő rendelkezésre áll. Másrészt nem tartalmaz az Ügyrend határidőt az érdemi döntés meghozatalára sem, így hiába kényszerül az előadó alkotmánybíró a befogadást követő 6 hónapon belül tervezet készítésére, ha annak érdemi elbírálására nincsen konkrét határidő. Az Ügyrendben található határidők

⁸²⁹ Marek Antoš: Constitutional complaint and its limit in the Czech Republic. Charles University, Prague 122. o. http://www.ajk.elte.hu/file/annales_2012_07_Marek.pdf (2015.02.02.), Maxim Tomoszek: Die Verfassungsbeschwerde in Tschechien. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz. 265-278. o.

⁸³⁰ Lachmayer – Hartwig – Álvarez – Göttinger – Sucker: i. m. 68-69. o.

⁸³¹ Tilk: Az új típusú alkotmányjogi panasz... 90. o.

tehát az eljárás tényleges időtartamát nem szorítják sztrikt időintervallum közé, ami megadja a lehetőséget a testületnek arra, hogy az ügy bonyolultságától függően, és az ügyteherre is tekintettel elegendő időt hagyjon magának az érdemi ítéletre, ugyanakkor önmérsékletre is rá kell szorítania magát, mivel az Abtv. ésszerű eljárási határidőt követel meg. Igaz ugyan, hogy az ésszerű elbírálási idő minden esetben más lehet, ugyanakkor a testületnek alkotmányos rendeltetése miatt körültekintően kell e kérdést kezelnie. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság hosszú hónapokat, netán éveket vár egy-egy ügy mikénti eldöntésével, a belé, és az általa gyakorolt hatáskörökbe vetett bizalmat elveszítheti.

A választási eljárás során benyújtható alkotmányjogi panasz elbírálására a jogalkotó konkrét határidőt szabott az Alkotmánybíróságnak. A Ve. 233. §-a szerint az Alkotmánybíróság a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt, az Nsztv. ugyanezekre öt-öt munkanapot ír elő. Ezeknek az eljárásoknak a sajátosságaira tekintettel a jogalkotó által így módon meghatározott rövid határidők különösen indokoltak.

4.2. Res iudicata

A jogalkotó az alkotmányjogi panasz különböző formái szerint határozta meg, hogy mely esetekben beszélhetünk ún. „ítélt dologról”, vagyis mikor tekinthető adott ügyben felmerült alkotmányossági kérdés a testület által elbíráltnak. A res iudicata szabály törvénybe foglalása azt a célt szolgálja, hogy a testületnek ne kelljen ugyanabban az alkotmányossági kérdésben többször döntenie.

A normatív alkotmányjogi panasz esetében, ha az alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanarra a jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanarra az Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszoknak nincs helye. A valódi alkotmányjogi panasz esetében, ha valamely ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben az érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanarra az Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással alkotmánybírói eljárásnak nincs helye.⁸³² Látható tehát, hogy míg a normatív panasz esetében *más ügyre* vonatkozóan is fennállhat az ítélt dolog szabályozása, addig az individuális panasznál az csak esetről esetre állapítható meg, azaz csak adott ügyben eredményezhet res iudicata-t.

Kritikaként megállapítható, hogy *normatív alkotmányjogi panasz esetében* a res iudicata rendelkezés relativizálja az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi funkcióját. Ha ugyanis a jogalkotó tényleges és széleskörű jogvédelmi funkciót szán a panaszoknak, akkor nem hozhatott volna olyan szabályt, amely egyfajta versenyfutást idéz elő adott jogszabály Alkotmánybíróság előtti megtámadásánál, és nem csak annak a sérelmét orvosolják, aki elsőként jutott el a testülethez. A normatív alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabály szerint tehát, ha a testület meghatározott felek közötti konkrét jogvitában kimondja adott jogszabály alaptörvény-ellenességét, az res iudicata hatást vált ki más felek közötti jogvitákra is, és azonos jogszabályi rendelkezés okozta alapjogsérelem ügyében ugyanazon az alapon már nem lehet a testülethez fordulni. Mindez elsősorban az objektív alapjogvédelmi funkciót szolgálja, vagyis az alkotmányos rend fenntartásához fűződő közérdeket védi, amihez képest a

⁸³² Abtv. 31. §

szubjektív jogorvoslati funkció ebben az esetben járulékos jellegű. Az Alkotmánybíróság egy módon küszöbölhetné ki a jogalkotó ilyen jellegű megszorítását, mégpedig, ha befogadna önálló alkalmazási tilalom kimondását célzó alkotmányjogi panaszokat is.

További kérdést vet fel, hogy mivel az Alaptörvény negyedik módosításával a korábbi, az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítették, de joghatásaikat megtartották, vajon ezek a döntések okozhatnak-e *res iudicata* hatást.⁸³³ E kérdést az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ába foglalt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés értelmezésével válaszolja meg. A testület legutóbb a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban tért ki e problémára. E határozat érvelésének érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság először kimondta: az Alaptörvény hatályba lépése előtti ítélkezési gyakorlatra nem állapíthat meg *res iudicata*-t, majd végül egy 2012-nél korábbi döntésre hivatkozva jutott arra a következtetésre, hogy a jogszabály alkalmazhatóságáról már döntött. Az Alkotmánybíróság érvelésével közvetetten azt mondta ki, hogy az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek szükségszerűen *újnak* is kell lennie ahhoz, hogy teljesüljön az Abtv. 29. §-a szerinti, az indítvány befogadhatóságához szükséges feltétel. Ezzel pedig a testület tovább szűkítette az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” kritériumával kapcsolatos, az indítványok szűrésére szolgáló ítélkezési gyakorlatát. A határozatból az következik, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgál érdemben olyan alkotmányjogi panaszt, amely már korábban elbírált elvi alkotmányjogi kérdésen alapszik. Ez a megoldás azonban ellentétben áll az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójával, mert a testület így ugyan nem a *res iudicata* szabályra, hanem egy másik befogadási szűrőre hivatkozva, de nem foglalkozik érdemben olyan ügyekkel, amelyekről 2012 előtt már elvi jelentőséggel döntött.

A fenti kritikai észrevételek mellett azonban el kell ismernem, hogy az Alkotmánybíróság nem gyakran utasít vissza alkotmányjogi panaszokat *res iudicata* indokával, és számos esetben él az ügyek egyesítésének lehetőségével. Az is többször előfordult, hogy ugyanazon jogszabály, valamint alaptörvényi rendelkezés kapcsán szinte megegyező ügyeket egymás után bíralt el, és külön-külön megindokolva döntött róluk.⁸³⁴

5. Az Alkotmánybíróság döntéseinek jogkövetkezményei

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz érdemében hozott határozatai – ha a döntés nem elutasítás – *főszabályként* az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály vagy bírói döntés megsemmisítéséről rendelkeznek.

A jogkövetkezményeknél alapvető különbség tehető az egyes alkotmányjogi panasz-típusok között. E különbségtétel egyrészt abból adódik, hogy a régi és a kivételes panasznál jogszabály, míg valódi panasznál a bírói döntés megsemmisítéséről van szó, másrészt míg a régi és a valódi panasz bírói eljárás alapján alapul, addig a kivételes panasznál nincs a törvényi értelemben vett egyedi ügy.

A régi típusú alkotmányjogi panaszon alapuló sikeres indítvány jogkövetkezménye az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés teljes egészében vagy részben történő megsemmisítése.⁸³⁵ A megsemmisítés az Abtv. 45. § (1) bekezdése szerint főszabályként *ex nunc* hatályú, azaz a megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi

⁸³³ Ehhez lásd részletesen a13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32] pontját, és a VIII./2.1. pontot.

⁸³⁴ Lásd pl. 3299/2014. (XI. 21.) AB határozat és az azt követő 12 db a 3311/2014. (XI. 21.) AB határozattal záruló döntés sorozatot, vagy a 3051/2014. (III. 24.) AB végzéstől a 3060/2014. (III. 24.) AB végzésig, a 3017/2015. (I. 27.) AB végzést és az azt követő visszautasításokat, a 3152/2015. (VII. 24.) AB végzést és az azt követő további 11 db visszautasító végzést.

⁸³⁵ Az eljárásjogi törvényekben szabályozott konkrét (szabálysértési, polgári, közigazgatási) eljárási jogkövetkezmények ismertetésétől tartózkodom. Ezekről lásd részletesen *Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török*: i. m. 242-244. o.

rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszi hatályát, és e naptól nem alkalmazható. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az *Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben* nem alkalmazható [Abtv. 45. § (2) bek.]. A megsemmisítés mellett tehát – az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből következően – másik jogkövetkezményként a jogalkotó az adott egyedi ügyben való alkalmazási tilalmat határozta meg. A jogszabály megsemmisítése – főszabályként – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Az alkotmányjogi panasz tehát főszabályként a szubjektivitást célozza, és csak az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható az alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabály, az azonos jogalaphól származó további ügyeket azonban nem érinti.⁸³⁶ E szabály alól viszont a jogalkotó kivételt enged, ugyanis egyrészt a) az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.⁸³⁷ Másrészt b) az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.⁸³⁸

Utóbbi szabály alapján az Alkotmánybíróság nemcsak *ex nunc*, hanem *ex tunc*, valamint *pro futuro* hatállyal is kimondhatja valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítését. Az ilyen hatályú megsemmisítések a régi típusú alkotmányjogi panaszoknál a konkrét ügyben általában nem vezettek eltérő jogkövetkezményre, mivel sem az *ex nunc*, sem a *pro futuro* hatályú megsemmisítésnél az adott jogszabály az eljárásra okot adó ügyben főszabályként nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság a 45. § (4) bekezdése szerinti kivétel-szabály értelmezésekor azonban az alkalmazási tilalommal összefüggésben ettől eltérő következményeket is megállapíthat. Egyrészt elvileg dönthet úgy, hogy a jogszabályt az adott ügyben mégis alkalmazni kell (kizárólag *pro futuro* megsemmisítés esetén), valamint az alkalmazási tilalmat az egyedi ügytől elvonatkoztatva másokra is kiterjesztheti. Előbbi értelmezés azonban – meglátásom szerint – nem fér össze sem az Alkotmánybíróság, sem az alkotmányjogi panasz rendeltetésével, és nincs olyan igazolható alkotmányos cél – beleértve a jogbiztonság elvét is – amely indokolná, hogy az adott egyedi ügyben alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt továbbra is – meghatározott ideig – alkalmazni kelljen.

Az Alkotmánybíróság a hatályukat vesztett jogszabályok alaptörvény-ellenességét is kimondhatja. Ilyenkor a főszabálytól eltérően a jogszabály megsemmisítése, ebből következően a hatályvesztése nem lehet jogkövetkezmény, hanem kizárólag csak az adott ügyben történő alkalmazási tilalom megállapítása. Az Alkotmánybíróság e megoldástól korábban tartózkodott és az alkalmazási tilalom megállapítása helyett áttért az Abtv. 27. §-ára, így magát a bírói döntést semmisítette meg.⁸³⁹ Ettől a gyakorlattól azonban a 15/2015. (V.

⁸³⁶ Ezt erősíti az Abtv. 45. § (5) bekezdése is, amely szerint a jogszabály megsemmisítése nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítéséről szóló határozatában ettől eltérően rendelkezik.

⁸³⁷ Abtv. 45. § (6) bek.

⁸³⁸ Abtv. 45. § (4) bek.

⁸³⁹ Az Abtv. 28. §-a lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az egyik panasztípus vizsgálatakor a másokra is áttérjen. Így járt el a testület például a 3086/2013. (III. 27.), valamint a 3087/2013. (III. 27.) AB határozatokban,

29.) AB határozatban eltért a testület. Helyeselhető módon felismerte ugyanis, hogy mivel ilyen esetekben maga az alkalmazott rendelkezés, és nem a bírói jogértelmezés volt alaptörvény-ellenes, a bírói döntés megsemmisítése nem indokolt, valamint megállapította, hogy a szükség esetén lefolytatandó új eljárásban az alkalmazási tilalom értelemszerűen irányadó.⁸⁴⁰

A *kivételes alkotmányjogi panasz*nál a bírósági eljárás hiányában a jogszabály megsemmisítéséből adódó jogkövetkezmények érvényesítése nem teljesen egyértelmű. E panasz-típusnál különös jelentősége lehet annak, hogy a testület milyen hatállyal mondja ki az alaptörvény-ellenességet. Míg a régi típusú panasznál az alkalmazási tilalom bírósági eljárásban történő értelmezése nem vetett fel nehézséget, addig a kivételes panasznál, törvényi értelemben vett egyedi ügy híján mindez nem annyira egyszerű. Ezekben az esetekben elsősorban az ex tunc hatályú megsemmisítés biztosíthat elsősorban jogorvoslatot, azonban előfordul, hogy az alapjogsérelem tényleges feloldásához ezen kívül valamely más szerv közrehatása is szükséges, sőt az is, hogy az Alkotmánybíróság döntésének csak bírósági úton lehet érvényt szerezni. Így például a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) AB határozat az ex tunc hatályú megsemmisítés ellenére sem volt képes automatikusan jogorvoslatot nyújtani. A köztársasági elnök felmentő határozatait ugyanis az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányában nem semmisíthette meg, és azt sem volt jogosult kimondani, hogy a felmentő határozatokhoz joghatás nem fűződik. Ebből következően, a bírák szolgálati jogvita keretében vitathatták felmentésüket, különben az alkotmánybírósági döntés a lezárt jogviszonyokat illetően post festum.

A testület a 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban kimondta: „bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje; más esetekben a jogsérelem orvosolására bírósági eljárás útján a törvényben szabályozott módon kerül sor.⁸⁴¹ Az Alkotmánybíróság azonban – a hatalom megosztásának alkotmányos elvével összhangban – még alapvető jog sérelmének orvosolása érdekében sem alkothat jogot vagy járhat el egyedi ügyekben a bíróságok és hatóságok helyett; a döntéseinek jogkövetkezményeit csak az Alaptörvény és az Abtv. keretei között állapíthatja meg.⁸⁴² Különösen olyan esetekben, amelyekben az Alkotmánybíróság döntését nem előzte meg bírósági eljárás, előfordulhat, hogy a jogsérelem orvosolására nincs az indítványozó döntése alapján szabadon igénybe vehető, jogszabály által egyértelműen meghatározott eljárás. Ilyen esetekben a jogsérelem orvosolásához a feladatkörük szerint érintett hatóságok, illetve a jogalkotó tevőleges közreműködésére is szükség van. Az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó elsőrendű állami kötelezettségnek nem csak az Alkotmánybíróság, hanem minden állami (illetve közhatalmat gyakorló) szerv címzettje, ez a kötelezettségük közvetlenül az Alaptörvényből ered.⁸⁴³

Az egyházak országgyűlési elismerésével kapcsolatos a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában a testület – rendkívül előremutató módon – ex tunc hatállyal nemcsak azt állapította meg, hogy az Országgyűlés határozatához joghatás nem fűződik, hanem erre *általános alkalmazási tilalmat* is kimondott. A testület megállapította, hogy az ex tunc hatállyal megsemmisített jogi norma, mivel az a hatályba lépésétől kezdődően Alaptörvénybe ütköző volt, annak bármely időpontban történő alkalmazása nem volt összhangban az Alaptörvénnyel, függetlenül attól, hogy az alkalmazás időpontjában az eljáró bíróságoknak a rendelkezések alaptörvény-

ahol az alkalmazási tilalom kimondása helyett azokat a bírói döntéseket semmisítette meg, amelyekben az alaptörvény-ellenesnek nyilvánított rendelkezést alkalmazták.

⁸⁴⁰ Indokolás [41].

⁸⁴¹ Vö. Pp. 360-363. §, Be. 403-406. §.

⁸⁴² Abtv. 39. § (3) bekezdés.

⁸⁴³ Indokolás [46]. Ezt erősítette meg a testület a 13/2015. (V. 14.) AB határozatában is. (Indokolás [118]).

ellenességéről még nem volt tudomásuk, az akkor hatályos rendelkezések alkalmazásával jártak el, és nem értelmezték azokat tévesen, alaptörvény-ellenesen.⁸⁴⁴

Valódi alkotmányjogi panaszoknál az Alkotmánybíróság a bírói döntést megsemmisíti. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint a testület a megsemmisített döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is megsemmisítheti. A bírói döntés megsemmisítése eljárásjogi következményeire a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.⁸⁴⁵

Az Alkotmánybíróság határozatainál azonban valamennyi panasztípusnál előfordul, hogy a testület ugyan a jogszabály vagy bírói döntés megsemmisítését nem tartja szükségesnek,⁸⁴⁶ ugyanakkor *alkotmányos követelményt*,⁸⁴⁷ vagy *mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet* állapít meg.⁸⁴⁸ Az Abtv. 39. § (3) bekezdése szerint ugyanis az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és az Abtv. keretei között maga állapítja meg, így valamely ügyben jogkövetkezményként nemcsak a megsemmisítést választhatja.

Az alkotmányos követelmény megállapításával a testület a jogszabály értelmezésének alkotmányos kereteit jelölheti ki, ha tartózkodik a vizsgált jogi norma vagy a bírói döntés megsemmisítésétől.⁸⁴⁹ A régi típusú alkotmányjogi panasz esetében, ha az alapul fekvő ügyben a vizsgált jogszabályt nem az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelményeknek megfelelően alkalmazták, az felveti a bírói döntés alaptörvény-ellenességét. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések együttes értelmezéséből azonban arra lehet következtetni,⁸⁵⁰ hogy a bírói döntés megsemmisítésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha az indítványozó a normatív mellett a valódi alkotmányjogi panasz eljárást is kezdeményezte. Abban az esetben viszont, ha erre nem került sor, és az Alkotmánybíróság a jogszabály megsemmisítése helyett alkotmányos követelmény kimondását látta csak szükségesnek, akkor a konkrét ügyben a testület nem nyújt alkotmányos jogorvoslatot.⁸⁵¹ Az eljárási törvények nem biztosítják ugyanis annak lehetőségét, hogy az alkotmányos

⁸⁴⁴ A 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban erre tekintettel semmisített meg a testület olyan bírói döntéseket, amelyekben a bíró a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban megsemmisített rendelkezéseket alkalmazva járt el. Az Abtv. 26. (2) bekezdésével kapcsolatosan kimondott általános alkalmazási tilalomnak tehát jogkövetkezménye volt azoknak a bírói döntéseknek a megsemmisítése, amelyek az adott normát alkalmazva születtek (annak ellenére, hogy a döntés meghozatalakor a bíró számára az alaptörvény-ellenesség még nem volt ismert).

⁸⁴⁵ Ezekről lásd részletesen *Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török*: i. m. 253-256. o.

⁸⁴⁶ Előfordulhat azonban az is, hogy a jogszabály vagy a bírói döntés megsemmisítésével egyidejűleg állapít meg az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt (például a megsemmisített rendelkezések helyett megalkotandó jövőbeni előírásokkal szemben), vagy mondja ki a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.

⁸⁴⁷ Abtv. 46. § (3) bek.

⁸⁴⁸ Abtv. 46. § (1)-(2). bek.

⁸⁴⁹ A testület gyakran a bírói döntés megsemmisítése mellett mond ki alkotmányos követelményt, amelyet a megismételt bírósági eljárásban azonban figyelembe kell venni, így ilyen esetekben a panaszos vonatkozásában jogorvoslati jellegű.

⁸⁵⁰ Az Abtv. 28. § (2) bek. szerint az Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja. Az Abtv. 52. § (2) bek. ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy „[a]z Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Ez a rendelkezés nem érinti az Alkotmánybíróságnak a 28. § (1) bekezdésben, a 32. § (1) bekezdésben, a 38. § (1) bekezdésben és a 46. § (1) és (3) bekezdésben meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét, valamint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltakat.” Az Abtv. 28. § (2) bekezdése tehát nem szerepel e taxatív felsorolásban.

⁸⁵¹ Tényleges jogorvoslat abban az esetben képzelhető el, ha az indítványozó a jogerős bírói döntés után nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, azzal párhuzamosan felülvizsgálati kérelemmel is élt, és az Alkotmánybíróság a Kúria felülvizsgálati döntését megelőzően hozza meg az alkotmányos követelményt tartalmazó határozatát, amely a közzététele napjától irányadó a folyamatban lévő eljárásokra is. Erről lásd részletesen *Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török*: i. m. 226-227. o.

követelményre hivatkozással kezdeményezzen a panaszos új eljárást. Utóbbi megjegyzésből is következően *kivételes* és *a valódi alkotmányjogi panaszról*, ha megsemmisítésre nem kerül sor, az alkotmányos követelmény kimondásával a testület nem a konkrét panaszosok egyedi jogséremléinek orvoslását célozza, hanem a jövőre vonatkozóan kizárólag objektív jogvédelmi funkciót szolgál.

A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség Alkotmánybíróság általi megállapításának nincs jogorvoslati hatása a konkrét alkotmányjogi panaszügyekben, ugyanis sem az Abtv., sem az eljárási törvények nem tartalmazznak olyan szabályt, amely alapján az indítványozóra kihatóan kellene alkalmazni a később megalkotandó jogszabályt.

Az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményei ténylegesen akkor érvényesülnek, ha az eljárási törvények által is garantáltan,⁸⁵² az új, vagy megismételt bírósági eljárásban az Alkotmánybíróság döntésében foglaltak leképeződnek. Az Abtv. 39. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény eltérően nem rendelkezik,⁸⁵³ az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.⁸⁵⁴ Az Abtv. 43. § (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A valódi alkotmányjogi panasz esetében azonban gyakran felmerül az a kérdés, hogy vajon a határozat indokolási részének van-e kötelező ereje.⁸⁵⁵ Az indokolás tartalmi összetevői: a *ratio decidendi*, azaz a döntés megokolása, a közvetített vagy felállított elvek kifejtése, amely a rendelkező részhez szorosan kapcsolódik, valamint az *obiter dictum*, olyan elemzés, amelyre a döntés meggyőző erejének fokozása végett lehet szükség. A rendes bíróságnak, véleményem szerint, főszabályként az indokolásban foglalt *ratio decidendi* kötelezően figyelembe kell vennie, ugyanis az ebben foglalt jogelvek nélkül a rendelkező rész önmagában nem értelmezhető. Ez az elvárás azonban nem feltétlenül áll fenn az *obiter dictum*mal szemben, ugyanakkor későbbi esetekben az *obiter dictum*ból is válhat *ratio decidendi*. Az Alkotmánybíróság úgy tud ugyanis érvényt szerezni a határozatának – ha a bíróság figyelmen kívül hagyja az abban foglaltakat –, hogy a megismételt eljárásban hozott újabb bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz alapján kényszeríti ki érveinek a tiszteletben tartását. Célravezetőbb tehát, ha a rendes bíróság az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakra tekintettel hozza meg a döntését,⁸⁵⁶ mivel ellenkező esetben a testület új eljárásban megsemmisítheti azt, különösen, ha az Alkotmánybíróság konzisztens és koherens határozathozatali eljárást követ.

⁸⁵² Lásd Be. 403. § (3), Szabstv. 133. § (6) bek. b) pont. Ilyen előírás azonban garanciális jelleggel a Pp.-ben nem szerepel.

⁸⁵³ A kivétel megengedése elsősorban a valódi alkotmányjogi panaszra, valamint a *res iudicata* szabályra vonatkozatható.

⁸⁵⁴ A 39. § (2) bek.: „[a]z Alkotmánybíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye.” Az Alkotmánybíróság döntése tehát nem bírálható felül.

⁸⁵⁵ A határozat rendelkező részével szemben ilyen kétség azonban sosem merülhet fel.

⁸⁵⁶ Mindez nem zárja ki, hogy a megismételt eljárásban a bíró – ha az alkalmazandó jogszabályt alaptörvény-ellenesnek ítéli – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze utólagos normakontroll keretében.

Az alapjogvédelmi eljárások – indítványozói lehetőségek

(Naszladi Georgina- Zeller Judit)

Az alkotmányjogi panasz mennyiségi és minőségi mutatóinak figyelembevételével felmerül a kérdés, hogy a jogalanyok alapjogséremlaik feloldására milyen alternatív jogérvényesítő mechanizmusokat vehetnek igénybe. A hatályos alapjogvédelmi rendszer áttekintésével megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság irányába közvetlen eszközként kizárólag az alkotmányjogi panasz áll az indítványozók rendelkezésére. Fellelhetők azonban olyan közvetett módok, amelyek a panaszosokhoz nem kötődő aktorok belátásától függően alkalmasak lehetnek az alapjogséremlaik feloldására. E megoldások ugyanakkor kizárólag normatív sérelemnél állnak rendelkezésre, mivel a bírói döntés okozta alapjogsérelem kizárólag alkotmányjogi panasz eljárás keretében, a sérelmet szenvedett fél által közvetlenül indítványozva orvosolható.⁸⁵⁷

A közvetett alapjog-érvényesíthető mechanizmusok egyike a bíró által kezdeményezhető utólagos konkrét normakontroll eljárás, míg a másik esetkör az alapvető jogok biztosának tevékenységéhez köthető.⁸⁵⁸ Igaz ugyan, hogy a hatályos szabályozás alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke által indítványozható absztrakt utólagos normakontroll ugyancsak megteremthetik az alapjogséremlaik orvoslásának lehetőségét, azonban mindez inkább az alapvető jogok biztos esetében tűnik reálisnak.⁸⁵⁹ A továbbiakban annak bemutatására törekszünk, hogy e közvetett alapjogvédelmi módoknak melyek a jellegadó sajátosságaik.

1. Bíróság által kezdeményezett utólagos normakontroll

Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezés alapján bármely bíróság – az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálásakor, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti, amennyiben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.⁸⁶⁰ A „bírói út” tehát az utólagos normakontroll egyfajta sajátos, ún. konkrét (egyedi) eseteként fogható fel.⁸⁶¹

A „bírói út” közvetlen alanya a bíró, aki az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi. Közvetett alanyként a kezdeményezést benyújtó bíróság eljárása által érintett személy jelölhető meg, akivel szemben az eljáró bíró az alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkalmazását ideiglenesen – az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatásáig – mellőzi. Mindazonáltal az egyének összessége – az alkotmánybírósági eljárás eredményétől függően – megemlíthető, mint közvetett alanyi kategória (vagyis mögöttesen megjelenhet ún. objektív alkotmányvédelmi funkció).

⁸⁵⁷ Lukonits Ádám – Naszladi Georgina: Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák. *Jogtudományi Közlöny* 2014. 9. sz. 411-420. o.

⁸⁵⁸ Szabó Máté: The elements of citizen participation and the defence of their rights in the activity of the Hungarian Ombudsman. *Iustum Aequum Salutare* 2013. 4. sz. 65-76. o.

⁸⁵⁹ Vö. Láposy Attila: Populáris akcióból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás – Új folyam* 2011. 3. sz. 120. o. Megállapítható, hogy az európai államok nagy részében is ez a három alkotmánybírósági hatáskörtípus a domináns: Georg Vanberg: *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge University Press, New York 2005. 87. o.

⁸⁶⁰ Abtv. 25. § (1)

⁸⁶¹ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 192. o.

Az Abtv. a bírói kérelem befogadásának egyetlen feltételét nevesíti: a kezdeményező bíróságnak fel kell függesztenie az előtte folyó eljárást. A bíróságnak a kezdeményezés benyújtására az előtte folyó eljárás befejezéséig van lehetősége. Ezen túlmenően pedig az Abtv. kifejezetten előírja, hogy az Alkotmánybíróság *oron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül* köteles a kérelemben megjelölt jogszabályokat és jogszabályi rendelkezéseket felülvizsgálni.

2. Az alapvető jogok biztosának tevékenysége

Az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenysége lényegében háromirányú lehet, amelyből csupán az egyik az alkotmánybírósági normakontroll eljárás kezdeményezése (*ún. közvetlen indítványozás*).⁸⁶² A biztos ezen kívül panasz eljárás útján (*ún. klasszikus panasz eljárás*), valamint jogszabály-véleményezések eredményeként végez alapjogvédelmi tevékenységet.

A *közvetlen indítványozás* értelmében a biztos formális előírásoktól mentes állampolgári jelzés alapján, eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül kezdeményezheti az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárását.⁸⁶³ Fontos kiemelni azonban, hogy ebben az esetben az ombudsman eljárása annak ellenére hivatalbólinak tekintendő, hogy állampolgári jelzés hiányában valószínűleg nem indult volna meg.

A *klasszikus panasz eljárás* keretében az alapvető jogok biztosához fordulhat bárki, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti, vagy annak közvetlen veszélyével jár.⁸⁶⁴ Ilyen esetben az eljárás megindításánál megkövetelendő, hogy feleljen meg bizonyos, jogszabály által meghatározott kritériumoknak. A panasz beérkezését követően az ügyet előzetes vizsgálat alá vetik, amelyben főleg arra a kérdésre keresnek választ, hogy az ügy alkalmas-e érdemi vizsgálatra vagy sem.⁸⁶⁵ Ezt az ügy érdemi (vagy kivételes) vizsgálata követi, amelyről végül jelentést készítenek. E jelentés hivatott arra, hogy kifejezésre juttassa a biztos által feltárt visszasságok orvoslására javasolt hatósági (szervezeti) lépéseket, illetve azt, hogy az ombudsman a panasz alapján mely jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál.

A harmadik ombudsmani alapjogvédelmi mód *a biztos által elkészített jogszabály-véleményezések* nyomán valósul meg. Ekkor a biztos – többek között – a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét véleményezi, valamint javaslatot tesz az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.⁸⁶⁶ Ez az eljárás elsősorban az alkotmányosság, a jogállamiság védelmét szolgálja (objektív alkotmányvédelem), és csak közvetett módon segíti elő az egyéneket megillető alapjogok védelmét (szubjektív alapjogvédelem).

Az alapvető jogok biztosára révén megvalósuló alapjogvédelmi tevékenységek közül a továbbiakban főként az Alkotmánybíróság előtt zajló *közvetlen indítványozást* vizsgálom. Mindenekelőtt leszögezhető, hogy az eljárás közvetlen alanya a biztos, mivel ő maga jogosult az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll-eljárás, (illetve nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának) kezdeményezésére.⁸⁶⁷ Közvetett alanyként pedig egyrészt a panaszt

⁸⁶² Somody Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum* 2012. 2. sz. 113-119. o.

⁸⁶³ Láposy Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle* 2013. 3. sz. 47. o.

⁸⁶⁴ Ajbvtv. 18. § (1) bek.

⁸⁶⁵ 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) 2. § (1) bek.

⁸⁶⁶ Ajbvtv. 2. § (2) bek.

⁸⁶⁷ AJB utasítás 45. § (1) bek.

(kérelmet) benyújtó személy említhető meg, másrészt pedig a potenciálisan alapjogsérelmet szenvedettek. A közvetlen indítvány kezdeményezőjének kérelme (ha egyáltalán van ilyen, és nem a biztos észleli az eljárás szükségességét) sosem ró eljárás-kezdeményezési kötelezettséget az ombudsmanra. Ez azt jelenti, hogy a biztos minden esetben *szabad belátása szerint dönt* arról, hogy adott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az Alkotmánybíróság elé visz-e utólagos normakontroll eljárás keretében vagy sem (még abban az esetben sem, ha azt a panaszos indítványában kifejezetten kérte).⁸⁶⁸ A *közvetlen indítvány kezdeményezése* nincs semmilyen törvényben meghatározott eljárási feltételekhez kötve.⁸⁶⁹

3. Támpontok az alapjogi jogorvoslat kereséséből adódó dilemmák feloldásához

Az alapjogsérelmet szenvedő jogalanyok számára nem minden esetben könnyű annak eldöntése, hogy a rendelkezésre álló alapjogvédelmi eszközök közül melyiket válasszák. Kiemelendő, hogy e lehetőségek egymás alternatívái, vagyis párhuzamosan nem folytathatók le: az indítványozónak szükségszerűen választania kell közülük. E döntést pedig érdemben befolyásolja az, hogy adott esetben beszélhetünk-e konkrét egyedi ügy meglétéről, és amennyiben igen, az milyen eljárási szakaszban tart. A továbbiakban e két szempont alapján mutatom be az egyes alapjog-érvényesítő eljárások előnyeit és hátrányait.

Abban az esetben, ha a személy konkrét jogi érdekelttség nélkül, azaz konkrét ügy hiányában észlel alaptörvény-ellenességet, a hatályos szabályozás alapján egyetlen lehetőséget hagy nyitva a számára: az *Ajbtv. 2. § (3) bekezdése szerinti közvetlen indítványozást (az ún. abszolút absztrakt alapjogvédelmet)*.⁸⁷⁰ Ahogyan azt már kifejtettem, ez az eljárás mentes a formai és tartalmi kötöttségektől, ezért a többi alapjog-érvényesítő eljáráshoz képest a legnagyobb előnye épp ebben rejlik. Mindazonáltal nagy jelentősége lehet annak, ha a jelzést precíz jogi érveléssel támasztják alá, mivel az ilyen informális jelzésre az ombudsman nagyobb valószínűséggel reagál alapjogvédő magatartással. További előnyeként jelenik meg, hogy nem feltétel valamely egyéni alapjog sérelme,⁸⁷¹ valamint megindítása nincs határidőhöz kötve, illetve nem igényel anyagi ráfordítást sem. Végül azt is hangsúlyozom, hogy mindközül ez tekinthető a relatíve leggyorsabb alkotmányos korrekciónak, mivel azonnali reagálást tesz lehetővé, ráadásul kétszeresen is: egyrészt az indítványozótól a biztoshoz, másrészt a biztostól az Alkotmánybírósághoz. A bírói normakontrollhoz és az alkotmányjogi panaszhoz képest viszont az a legnagyobb hátránya, hogy az eljárás alapjogvédelmi funkciójának érvényesülését az ombudsmani szerepfelfogás rendkívüli módon befolyásolja.⁸⁷²

⁸⁶⁸ Bizonyos esetekben különösen indokolt az utólagos normakontroll kezdeményezése (még panasz alapján is), így például akkor, ha az alapjogsérelmet kirívó súlyú, illetőleg ha a sérelmet szenvedett személyek száma ezt indokolja. [Ld. AJB utasítás 46. § (1)-(2) bekezdés]

⁸⁶⁹ *Lápossy*: Túl a szerepfelfogáson? 47. o. *Berkes Lilla*: Az ombudsman indítványozási tevékenységének háttere. In: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből* (szerk. Berkes Lilla – Csink Lóránt). Pázmány Press, 2015. 25-42. o.

⁸⁷⁰ Fontosnak tartom kiemelni, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt *actio popularis* jogintézményhez e megoldás áll a legközelebb. Mindemellett a Velencei Bizottság nyomásgyakorlása nélkül valószínűleg ma még ez sem szerepelne a hatályos szabályozásban. (Ld. Venice Commission: *Opinion on the rising legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary* [no. CDL-AD(2011)001]).

⁸⁷¹ Mindezek alapján tehát csakis ennél az alapjogvédelmi eljárásnál van lehetőség arra, hogy kizárólag kollektív alapjogsérelmet vagy objektív alkotmányvédelem eszközeként szolgáljon. Előbbi külön kiemelése pedig azért fontos, mert a jogvédő szervezetek számára az alapjog-érvényesítés terén e közvetlen indítványozás az egyetlen járható út.

⁸⁷² Ez abból a már korábban hivatkozott szabályból ered, hogy az Alkotmánybíróság minden esetben az ombudsman határozott kérelme alapján jár el. Így fennáll a lehetősége annak, hogy a biztos a közvetlen indítványt ugyan befogadja, de ennek alapján nem fordul az Alkotmánybírósághoz. Mindemellett fontosnak

Mindemellett az is szem előtt tartandó, hogy amennyiben a biztos él az indítványozás jogával, a később esetlegesen felmerülő egyéni alapjogsérelem további alapjog-érvényesítő eljárással – res iudicata szabálya miatt – nem lesz orvosolható.

Amennyiben a személy konkrét jogi érdekelttség, vagyis konkrét ügy birtokában észlel alaptörvény-ellenességet (a vele szemben folyó hatósági eljárásban, a hatóság által alkalmazandó jogi normával kapcsolatban), de a konkrét ügyével nem kíván bírósághoz fordulni, kezdeményezésére a biztos speciális intézkedésként – az *Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerinti panasz eljárás* nyomán lefolytatott, jelentésben rögzített vizsgálatát követően – az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabállyal (jogszabályi rendelkezéssel) az Alkotmánybírósághoz fordulhat (*ún. relatíve absztrakt alapjogvédelem*). A bírói normakontrollhoz és az alkotmányjogi panaszhoz képest a panasz eljárás legnagyobb előnye abban rejlik, hogy amennyiben az érintett személy nem kíván bírósági eljárásban részt venni, alapjogsérelmét azonban orvosolni kívánja, azt a panasz eljáráson keresztül érheti el. Amennyiben pedig a panasz eljárás eredményeként megszületett biztosi kezdeményezés révén az Alkotmánybíróság megadja a kért alapjog-védelmet (vagyis megsemmisíti a hivatkozott alaptörvény-ellenes jogszabályt, illetőleg megtiltja annak alkalmazását), az érintett személy konkrét ügye is megoldódik (amellyel esetlegesen – a hatósági eljárásban született döntés meghozatalát követően – kényszerűen bírósághoz kellett volna fordulnia). Ezzel szemben hátránnyként jelenik meg, hogy ez az eljárás lényegesen hosszadalmasabb, mint az ombudsmani közvetlen indítványozás, amely abból is adódik, hogy megindítása meghatározott eljárási feltételekhez (így például eljárási határidőhöz) van kötve. Mindemellett, a közvetlen indítványozáshoz hasonlóan, a *klasszikus panasz eljárás* is rendkívüli módon függ az ombudsmani szerepfelfogástól. Ezzel összefüggésben azonban az a meglehetősen negatív megállapítás tehető, hogy az ombudsman⁸⁷³ a hivatalba lépése óta elenyésző számú alkotmánybírói eljárást kezdeményezett.

Abban az esetben, ha a személy konkrét jogi érdekelttség, vagyis konkrét ügy birtokában – sőt, mi több: a konkrét ügyre vonatkozóan folyamatban lévő bírósági eljárás során – azt észleli, hogy vele szemben olyan jogszabályt kell alkalmazni, amely alaptörvény-ellenes, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította,⁸⁷⁴ az eljáró bíróság az *Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói utólagos normakontroll-eljárás* lefolytatását kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál (*ún. közvetett konkrét alapjogvédelem*). Ez a többi alapjog-érvényesítő eljáráshoz képest lényegesen gyorsabb, mivel az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb 90 napon belül köteles felülvizsgálni a konkrét – sőt, mivel már bíróság előtt folyik, egyedi – ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.⁸⁷⁵ Pozitívum az is, hogy az alaptörvény-ellenes norma alkalmazásának felfüggesztése alkalmas lehet az alapjogsérelem megelőzésére, tehát ilyen értelemben preventív szerepet is betölthet. A bírói közreműködésnek pedig egyfajta pozitív hozadéka, hogy az alkotmánybírói indítvány elkészítésénél az egyén alapjogi problémája a bíró szakértelmével párosul, amelynek eredményeként reális lehetőség nyílik arra, hogy a formai és tartalmi szempontú indítvány-visszautasítás esélye csökkenjen. Ezzel szemben, bizonyos értelemben, különösen nagy terhet ró az érintett személyre, mivel ha azt akarja elérni, hogy jelzése alapján a bíró az Alkotmánybírósághoz forduljon, elengedhetetlen, hogy jogi érvelése alkalmas legyen az utólagos normakontroll kezdeményezésére irányuló bírói szándék kialakítására. Ezen felül a bírói utólagos normakontroll kezdeményezés a bíró belátásától

tartom kiemelni: abban az esetben, ha a biztos úgy dönt, hogy az Alkotmánybírósághoz fordul, akkor ezt már saját véleményével, saját maga nevében teszi (tehát a biztos nem a kérelmezőt hivatott képviselni).

⁸⁷³ Székely László

⁸⁷⁴ Ez az észlelés származhat a bírótól is.

⁸⁷⁵ Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróságot a lefolytatásra nézve egyedül ekkor köti eljárási határidő, a többi alapjog-érvényesítő eljárás esetében nem. [Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) b) pont]

függ, akárcsak az ombudsman esetében a biztosi alapjog-érvényesítő eljárások. Mindemellett jelentős hátrány az is, hogy az esetleges sikertelen bírói indítvány – a res iudicata szabály miatt – megakadályozza a későbbi alkotmányjogi panaszindítvány benyújtását, kivéve akkor, ha az újbóli benyújtás pillanatáig a körülmények alapvetően megváltoznak.

Amennyiben a személynek konkrét egyedi ügye van és azt bírósági eljárás keretében már el is bírálták, de a bírói döntés alaptörvény-ellenes – éspedig azért, mert azt bár alaptörvény-konform jogszabályok alapján hozták meg, egészében mégis alaptörvény-ellenes, vagy pedig azért, mert az alapul szolgáló jogszabályok eleve alaptörvény-ellenesek –, a személy egyrészt az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntés megsemmisítését, másrészt az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az alapul szolgáló jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítését kezdeményezheti (ún. bírósági eljárást követő közvetlen konkrét alapjogvédelem). Ha pedig a konkrét ügyben érintett személy alapjogai bírósági eljárás nélkül, a jogkövetés vagy az alaptörvény-ellenes jogszabály (jogszabályi rendelkezés) hatályosulása folytán sérülnek, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárását – ezen keresztül pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítését – kezdeményezheti (ún. bírósági eljárás nélküli közvetlen konkrét alapjogvédelem). Az alkotmányjogi panasz egyik előnye, hogy az alapjogok ténylegesen közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek, ezáltal pedig közelebb áll a hagyományos alanyi jogérvényesítéshez, mint a normakontroll bármely másik változata. A kivételes alkotmányjogi panasz egyedülálló előnye, hogy egyéni érintettség mellett bírósági eljárás nélkül is megteremti az alapjogsérelem orvoslásának lehetőségét. Mindemellett a többi alapjog-érvényesítési eljárással szemben kiemelendő, hogy az alkotmánybírósági eljárás megindítása nem függ köztes szereplő közreműködésétől. Az alkotmányjogi panaszok egyik legnagyobb hátránya a többi alapjogvédelmi eljáráshoz képest, hogy csak a bírói eljárás jogerős befejezése után teremti meg az indítványozás lehetőségét, ezen túlmenően pedig az is hangsúlyozandó, hogy – az ombudsmani eljárással ellentétben – a közigazgatási határozatok közvetlen megtámadására nincs lehetőség. Hátrány még, hogy az alkotmányjogi panasz – a törvényi definíciójából következően – kizárólag akkor vehető igénybe, ha az indítványozó a lehetséges jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség eleve nincs számára biztosítva.⁸⁷⁶ Ebből következően az alkotmányjogi panasz (főszabály szerint) csak utólag képes reagálni az alapjogsérelemre. Említést érdemel, hogy – mint az az értekezés korábbi fejezeteiből kitűnt – rendkívül szigorú a rá vonatkozó formai és tartalmi kritériumrendszer, ezen felül pedig az elmúlt közel négy év gyakorlata alapján – a mára már általánosnak tekinthető szigorúan formalista szemléletmódjának következtében – az Alkotmánybíróság megköveteli, hogy a formai feltételek maximális betartása mellett a panaszos precíz jogi érveléssel is alátámassza indítványát. Az indítványozónak igazolnia kell érintettségét, valamint az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Hátrány az is, hogy az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai között a panaszkezdeményezésre vonatkozóan a jogalkotó rövid (szubjektív és objektív) határidőt állapított meg. Bár a negyedik alaptörvény-módosítás a kötelező jogi képviselést eltörölte, nehezen képzelhető el az, hogy a panaszos által benyújtott indítvány a befogadási kritériumoknak – a jogi képviselő közreműködése hiányában is – maradéktalanul megfeleljen.

⁸⁷⁶ A testület e feltétel teljesülését tartalmi befogadási szűrőként vizsgálja, de a korábbi határozata szerint jogorvoslatokon – az alkotmányjogi panasznál – kizárólag azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetőek elő, vagyis a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Mindemellett az Alkotmánybíróság előremutató álláspontja szerint nem támaztható az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja. [Lásd a 41/1998. (X. 2.) és a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatokat.]

A bírói normakontrollhoz képest viszont hátrány, hogy alkotmányjogi panasz eljárásban nem lehetséges kizárólag alkalmazási tilalom megállapítását kezdeményezni.⁸⁷⁷ Végezetül pedig kiemelendő, hogy az Abtv. szerint a testület a panaszról ésszerű határidőn belül dönt. E megfogalmazás azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy mire az Alkotmánybíróság az adott ügyben döntést hoz, addigra a panaszos jogséremlere érdemben már nem lesz orvosolható.

Az alapjog-érvényesítő eljárások áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a magyar alapjogvédelmi rendszer sokrétű, mivel konkrét ügy birtokában, annak hiányában, valamint az eljárás bármely szakaszában az egyének számára egyaránt biztosít lehetőséget arra nézve, hogy alapjogséremlük az Alkotmánybíróság által jogorvoslatot nyerjen. A joggyakorlat áttekintéséből azonban kitűnik, hogy e sokszínűség valójában meglehetősen relatív. Számos olyan elméleti és gyakorlati akadály létezik, amelyek meggátolják az Alkotmánybíróságot abban, hogy az alaptörvény-ellenességet – még pontosabban az abból fakadó alapjogséremlmet – érdemben kezelhesse. Mindezt alátámasztja, hogy az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok száma meglehetősen alacsony, illetőleg jóval csekélyebb, mint az elutasító döntések és a visszautasító végzések száma.

Az *alkotmányjogi panasz*nál az akadályok részben (inkább) elméletiek (a panasz befogadására vonatkozó szigorú formai és tartalmi szűrőkből, illetve a kötött határidőkből eredeztethetők), tehát a jogi szabályozásból erednek, részben pedig gyakorlatiak (az Alkotmánybíróság megszorító értelmezési gyakorlatából vezethetők le).

Az *ombudsmani és a bírói normakontroll eljárásról* pedig megállapítható, hogy eleve kevés ügy kerül az Alkotmánybíróság elé, mivel a rajtuk keresztül megvalósuló alapjog-érvényesítés rendkívüli módon függ a biztos, valamint a bíró szerepfelfogásától, illetve saját meggyőződésétől. Azok az ügyek azonban, amelyek mégis eljutnak az alkotmánybírósági eljárásig,⁸⁷⁸ jó eséllyel részesülnek érdemi elbírálásban, mivel a biztos, vagy a bírák az alkotmánybírósági indítványokat olyan szakmai tudás hozzáadásával nyújtják be, hogy azok nagy valószínűséggel nem vonnak maguk után formai és tartalmi alapú visszautasítást.

⁸⁷⁷ 3042/2013. (II. 28.) AB végzés

⁸⁷⁸ Az előző fejezethez kapcsolódva, az Alkotmánybíróság elé került releváns munkajogi ügyek az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére: 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, 26/2013. (X. 4.) AB határozat, mind közül a legjelentősebb pedig a 17/2014. (V. 30.) AB határozat, a munkavállaló terhes nők felmondási vélelmével kapcsolatosan. Releváns munkajogi ügyek bírói normakontroll keretében: 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3244/2014. (X. 3.) AB határozat. Látható tehát, hogy az alkotmányjogi panaszok számához viszonyítva lényegesen kevesebb ügy kerül az alapvető jogok biztosának, valamint az eljáró bírónak a kezdeményezésére a testület elé, ugyanakkor az is megállapítható, hogy ilyen jellegű indítványok esetén – ha az alaptörvény-ellenesség megállapítása nem is – de az érdemi elbírálás szinte mindig megvalósul.

**Az eljárási alkotmányosság és alapjogi garanciája: a megfelelő
ügyintézéshez való jog**
(Chronowski Nóra)

1. Bevezetés

Ügyfél és hatóság kapcsolatának kulcskérdése a formalizált keretet jelentő eljárás, és az annak során végzett ügyintézés színvonala, minősége. Az eljárás színvonala túlnyomó részben a jogi szabályozáson, míg az ügyintézés az eljáró személy kvalitásain, emberi képességein múlik. Mik lehetnek az egyénnek (ügyfélnek) a hatósággal (közszolgáltatóval) és a nevében eljáró személlyel szemben támasztott minimális elvárásai? Természetesen a jogállamiság, az emberi méltóság és az egyenlőségi jogok követelményeiből erre számos következtetés adódik, de – alapjogvédelmi szempontból – még előnyösebb, ha a gondos, elfogulatlan, hatékony ügyintézés és tisztességes közigazgatási eljárás biztosítékként önálló, nevesített alapjog is rendelkezésre áll. Erre a 21. századig kellett várni.

Először az Európai Unió 2000-ben elfogadott, 2009-től jogi kötőerővel rendelkező Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Charta) jelent meg a „jó közigazgatás” garanciájaként a megfelelő ügyintézéshez való alapvető jog. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) „Szabadság és felelősség” c. részében – amelyre a Charta bizonyos fokban hatást gyakorolt⁸⁷⁹ – már szintén tartalmazza azt. A megfelelő ügyintézéshez való jog megjelenése az alapjogi katalógusokban önmagán túlmutató, szimbolikus jelentőségű, mert mentalitásváltást jelez: az ügyfél már nem kiszolgáltatott, érvényesítheti alapjogi igényét a tisztességes közigazgatási eljárásra. Az alapjogi megfogalmazás azonban nem pusztán szimbólum, az ügyintézés alapjogi jogviszonya transzformálható és konkrét részjogosítványok érvényesíthetőségét eredményezi.

Valódi nóvumról annyiban mégsem beszélhetünk, hogy a bírói (alkotmánybírósági, ombudsmani) gyakorlat már az említett alapjogi katalógusok elfogadása előtt kialakította a megfelelő ügyintézés, tisztességes hatósági eljárás bizonyos részjogosítványait, amelyek előbb a Chartában, majd annak hatására az Alaptörvényben „igazolódtak vissza”.

Az alábbiakban ezt az alapjog-fejlődést vázoljuk, bemutatva előbb a megfelelő ügyintézéshez való uniós alapjogot (2.), azután a magyar alkotmányjogban kialakult tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jogot (3.) elsősorban a bírói gyakorlat feldolgozásával.⁸⁸⁰

⁸⁷⁹ Chronowski Nóra: Az Unió értékei és az alaptörvény. In: Uő. (szerk.) Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamoként. Válogatott tanulmányok. HVG-ORAC, Budapest 2011. 45-98. o.

⁸⁸⁰ Előzményeként lásd Chronowski Nóra: A megfelelő ügyintézéshez, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog az Európai Unióban és Magyarországon. In: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 85-102. o., illetve Chronowski Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog* 2014. 3. sz. 137-145. o.

2. A megfelelő ügyintézéshez való jog az EU Alapjogi Chartájában⁸⁸¹

2.1. A Charta a 41. cikkében rögzíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot. Az (1) bekezdés szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.” A (2) bekezdés a részjogosítványokat nevesíti: „Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen, c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.” A (3) bekezdés kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.” Végül a (4) bekezdés alapján „Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

A Charta hivatalos magyarázata⁸⁸² szerint a 41. cikk az Európai Unió jogállami létén alapszik, és jellemzői olyan ítélkezési gyakorlatból fejlődtek ki, amely a megfelelő ügyintézés általános jogi alapelvként vezette be.⁸⁸³ Ennek a jognak az első két bekezdésben foglalt megfogalmazása a bírósági ítélkezési gyakorlatból ered;⁸⁸⁴ az indokolás kötelezettségére vonatkozó szövegrész az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) 296. cikkéből származik.⁸⁸⁵ A (3) bekezdés az EUMSZ. 340. cikkében biztosított, míg a (4) bekezdés az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és 24. cikk (4) bekezdésében biztosított jogot veszi át. A hatékony jogorvoslathoz való jogot, amely e kérdés egyik fontos vetületét jelenti, a Charta 47. cikke biztosítja.⁸⁸⁶

A Charta hivatalos magyarázatának viszonylagos részletessége arra vezethető vissza, hogy a 41. cikk címében megjelenő „megfelelő ügyintézéshez való jog” első megközelítésben *új alapjognak tűnik*, különösen akkor, ha a magyar nyelvű változat helyett a német (*Recht auf eine gute Verwaltung*) vagy az angol (*Right to good administration*) nyelvű szövegből

⁸⁸¹ Az elemzés alapjaként lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Complex, Budapest 2011. 554-559. o., továbbá Schiffner Imola: A gondos ügyintézés elvének érvényesülése az Európai Unió gyakorlatában. www.juris.u-szeged.hu/gondos 2012. 1-9. o. és Váczai Péter: A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és annak összetevői. PhD-értekezés SZE ÁJK DI, Győr 2011. 19-26. o., 144-145. o., Elisabeta Slabu: The Right to Good Administration in the Court of Justice of the European Union Case Law. (17) The USV Annals of Economics and Public Administration 2017. 1. sz. 208-215. o.

⁸⁸² Magyarázatok az Alapjogi Chartához (HL C 303., 2007.12.14., 17.)

⁸⁸³ Lásd többek között a Bíróságnak a C-255/90. P. sz., Burban-ügyben 1992. március 31-én hozott ítéletét [EBHT 1992., I-2253.], illetve az Elsőfokú Bíróságnak (jelenlegi Törvényszék) a T-167/94. sz., Nölle-ügyben 1995. szeptember 18-án [EBHT 1995., II-2589.], valamint a T-231/97. sz., New Europe Consulting és társai ügyben 1999. július 9-én hozott ítéletét [EBHT 1999., II-2403.].

⁸⁸⁴ A Bíróságnak a 222/86. sz., Heylens-ügyben 1987. október 15-én hozott ítéletének [EBHT 1987., 4097.] 15. pontja; a 374/87. sz., Orkem-ügyben 1989. október 18-án hozott ítélete [EBHT 1989., 3283.]; a C-269/90. sz., TU München-ügyben 1991. november 21-én hozott ítélete [EBHT 1991., I-5469.], valamint az Elsőfokú Bíróságnak (jelenlegi Törvényszék) a T-450/93. sz., Lisrestal-ügyben 1994. december 6-án hozott ítélete [EBHT 1994., II-1177.] és a T-167/94. sz., Nölle-ügyben 1995. szeptember 18-án hozott ítélete [EBHT 1995., II-2589.].

⁸⁸⁵ Vö. a nyitott, hatékony és független európai igazgatás érdekében jogalkotási aktusok elfogadására vonatkozó joggal az EUMSZ. 298. cikkében.

⁸⁸⁶ Lásd Magyarázatok az Alapjogi Chartához (5. jegyzet).

indulunk ki. A „jó közigazgatáshoz / igazgatáshoz való jog”-ként is fordítható megnevezés merőben újszerű lenne, mert ilyen néven nem szerepel alapjog vagy alapelv más nemzetközi egyezményekben és a tagállami alkotmányokban sem. A magyar „ügyintézés” kifejezés azonban adekvátan közelíti meg és foglalja össze a 41. cikkben szereplő jogosultságokat.

A megfelelő ügyintézéshez való jog, a *dokumentumokhoz való hozzáférés jogával* (42. cikk), az *európai ombudsmanhoz fordulás jogával* (43. cikk) és a *hatékony jogorvoslathoz való joggal* (47. cikk) összekapcsolódva az egyén védelmét garantálják – jogosultságok biztosításával – a közigazgatással szemben. A megfelelő ügyintézéshez való jog szoros összefüggésben áll továbbá az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 2. cikkében kinyilvánított *jogállamiság elvével* is. Ezeket az összefüggéseket az uniós bírósági gyakorlat is megerősítette.⁸⁸⁷

2.2. A Charta megalkotásáig valóban hiányzott a közösségi jogból a megfelelő ügyintézés átfogóan meghatározó, *expressis verbis* kifejezett jog,⁸⁸⁸ noha részjogosítványai kialakultak a bírósági gyakorlatban, továbbá megjelentek a Szerződések szövegében is, mint például az indokolási kötelezettség. A részjogosítványok felől közelítve, a „jó közigazgatást” körvonalazó átfogó alapjogi szabályozás bizonyos elemei – különösen a felelősség megállapítása és a bírói út biztosítása – már egyes tagállamok alkotmányaiban is fellelhetők voltak.⁸⁸⁹

A 41. cikkben elismert alapjog *előképe* az Európai Bíróság (EuB) gyakorlatában korán megjelent a „jó ügyvitel”⁸⁹⁰ és a „rendes/megfelelő igazgatás/ügyintézés”⁸⁹¹ követelményében.⁸⁹² A jó ügyintézés általános jogának nevesítésére akkor merült fel különös igény, amikor a Maastrichti Szerződés létrehozta az európai ombudsman intézményét

⁸⁸⁷ Lásd pl. a megfelelő ügyintézéshez való jog részét képező, hatóságot terhelő indokolási kötelezettség összefüggéseit a hatékony jogorvoslathoz való joggal és a védelemhez való joggal, különösen korlátozó intézkedések esetén: C-402/05 P. és C-415/05 P. sz., 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és a Bizottság ítélet, EU:C:2008:461, 336. pont, T-174/12. és T-80/13. sz., 2014. február 4-i Syrian Lebanese Commercial Bank kontra Tanács ítélet, EU:T:2014:52, 132. pont. „Az említett indokok közlésére vonatkozó kötelezettség tiszteletben tartása ugyanis egyaránt szükséges ahhoz, hogy lehetővé tegye a korlátozó intézkedések címzettjeinek a jogaiknak a lehető legjobb feltételek mellett történő védelmét, és az ügy teljes ismeretében különösen annak eldöntését, hogy hasznos-e az uniós bírósághoz fordulni” T-153/15. sz., 2016. október 26-án, Mohamad Hamcho és Hamcho International kontra Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet 117. pont.

⁸⁸⁸ Siegfried *Magiera*: Kapitel V, Bürgerrechte. In: Jürgen Meyer: Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. 452. o.

⁸⁸⁹ Lásd pl. a portugál alkotmány 22. (az állam, az állam szervei és a nevükben eljárók polgári jogi felelőssége), 266. (a közigazgatás alapelvei), 268. (a közigazgatással összefüggő jogok és garanciák) és 271. (a közszolgálatban állók felelőssége) cikkeit. Lásd még az osztrák alkotmány 18. (a közigazgatás és a végrehajtási jogalkotás törvényessége) és 23. (a föderáció, a tagállamok, a körzetek, a községek, más közjogi intézmények és a nevükben eljárók felelőssége) cikkeit, az olasz alkotmány 28. (az állam, az állami szervek és tisztségviselőik felelőssége) és 113. (a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata) cikkeit.

⁸⁹⁰ 56-64. és 58-64. sz., *Établissements Consten S.à.R.L. és Grundig-Verkaufs-GmbH* kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága egyesített ügyekben 1966. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1966. angol különkiadás 299.]; 55-70. sz., *Andreas Reinartz* kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1971. május 12-én hozott ítélet [EBHT 1971., 379.]; 32-62. sz., *Maurice Alvis* kontra az Európai Gazdasági Közösség Tanácsa ügyben 1963. július 4-én hozott ítélet [EBHT 1963. angol nyelvű különkiadás 49.]

⁸⁹¹ 179/82. sz., *Lucchini Siderurgica SpA* kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1983. október 19-én hozott ítélet [EBHT 1983., 3083.]; 96-102/82., 104/82., 105/82., 108/82. és 110/82. sz., *NV IAZ International Belgium és társai* kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1983. november 8-án hozott ítélet [EBHT 1983., 3369.]; C-255/90. P. sz., *Jean-Louis Burban* kontra Európai Parlament ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-2253.]; T-572/93. sz., *Odigitria AAE* kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet [EBHT 1995., II-2025.]

⁸⁹² *Magiera*: i. m. 452. o.

(EUMSZ. 228. cikk),⁸⁹³ amely az uniós polgárok panaszai alapján⁸⁹⁴ kivizsgálja az uniós „közigazgatás” visszaéléseit, és így az a feladata, hogy biztosítsa a jó ügyintézést.

A „jó” vagy „megfelelő” ügyintézés meghatározásához a közigazgatási visszaélés, visszaesség fogalmából érdemes kiindulni, amely a közigazgatás számára kötelező szabályok, alapelvek megsértésében áll. A jó vagy megfelelő ügyintézés tágabb értelemben az adminisztratív szervek számára kötelező jogi előírások betartását jelenti mind belső, mind külső (vagyis a polgárokhoz és egyéb érintettekhez való) viszonyaikban. A 41. cikkre vonatkoztatva ezt a meghatározást, megállapítható, hogy annak rendelkezései az adminisztratív szervek kifelé irányuló igazgatási viszonyaira vonatkoznak, és minden személy számára jogosultságokat biztosítanak a közigazgatással szemben. A cikk címe és tartalma leginkább arra utal, hogy egyfajta anyajogról van szó, amely mindenki számára „megfelelő” (jó), azaz az ügyeit pártatlanul, tisztességesen, megfelelő határidőben intéző, vagyis funkcióképes és hatékony ügyintézést biztosít. A jog pontosabb tartalmát és részjogosítványait a bírói gyakorlat munkálja ki, mivel a cikk szövegezése – a felmerülő ügyek körülményei, és a jogrendszer állapota függvényében – kellően nyitott a jogfejlesztésre, amelyhez támpontot jelentenek a 41. cikkben foglalt részjogosítványok, a Charta preambuluma, sőt az igazgatás számára irányadó demokratikus és jogállami alapelvek is.⁸⁹⁵ A pártatlanság követelménye egyrésztől szubjektív pártatlanságot jelent, abban az értelemben, hogy az érintett intézménynek az ügyben eljáró egyetlen tagja sem lehet elfogult és nem vezérelheti személyes előítélet, másrészt objektív pártatlanságot fejez ki, amelynek értelmében az intézménynek elégséges garanciát kell adnia az e tekintetben felmerülő jogos kételkedések kizárására.⁸⁹⁶

Az *alanyi kört* illetően a megfelelő ügyintézéshez való jognak – ellentétben a Charta V. címében szereplő más polgárjogokkal – nem csak az uniós polgárok és a tagállamokban letelepedett személyek a jogosítottjai, hanem minden természetes és jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet. Az alanyi kör e kiterjesztése igazolható azzal is, hogy a megfelelő ügyintézéshez való alapjog a jogállam-elv kifejeződésékként jelent meg az EuB ítélezési gyakorlatában. A 41. cikk kötelezettjei alapvetően az Unió intézményei, szervei és hivatalai, vagyis a teljes uniós igazgatási szervezet.⁸⁹⁷ Az egyéb horizontális szabályoktól eltérően (mint amilyen pl. az 51. cikkben található, amely a tagállamokat is nevesíti az uniós jog végrehajtóiként és az uniós jog alkalmazási körében a Charta kötelezettjeiként⁸⁹⁸), itt a tagállamok nem szerepelnek, ezért nem is közvetlen kötelezettjei a 41. cikknek, viszont az EuB gyakorlata, valamint az elsődleges és a másodlagos joganyag alapján fennáll a köteleességük a megfelelő ügyintézés követelményeinek figyelembe vételére, amikor uniós jogot hajtanak végre. Az alapjogi kötöttség azért is terjedhet túl az uniós intézményeken, szerveken, hivatalokon, ügynökségeken, mert az infranacionális szinten az

⁸⁹³ Lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2003. 182. o.

⁸⁹⁴ EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdés d) pont, 24. cikk (3) bekezdés és Charta 43. cikk

⁸⁹⁵ Magiera: i. m. 453. o.

⁸⁹⁶ C-439/11. P. sz., Ziegler kontra Bizottság ügyben 2013. július 11-én hozott ítélet [EU:C:2013:513, 154-159. pontok].

⁸⁹⁷ A megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesülése körében a Bizottság például kötelezettséget vállalt arra, hogy az – e-mailben, levélben, telefonon – érkező megkereséseket regisztrálja, és azokra 15 munkanapon belül válaszol, kivéve azok megalapozatlanok, ismételték vagy zaklató jellegűek. A választ a megkeresés küldője által használt hivatalos nyelven kell megadni. 2012 Report on the Application of Fundamental Rights. (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2013) 80. o.

⁸⁹⁸ Lásd Chronowski Nóra: Fully Binding EU Bill of Rights for the Member States – A Potential Tool in Constitutional Crisis Management. In New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó (eds. Iulia Motoc, Paulo Pinto de Albuquerque, Krzysztof Wojtyczek). Eleven International Publishing, The Hague 2018. 41-57. o. A Charta alkalmazási köréhez lásd továbbá Varga Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog* 2013. 5. sz. 17-29. o. és Az Alapjogi Charta alkalmazási köre II. *Európai Jog* 2013. 6. sz. 12-22. o.

uniós jog végrehajtása körében az uniós és a tagállami adminisztrációk különféle konstellációkban szorosan együttműködnek.⁸⁹⁹

2.3. Míg a 41. cikk (1) bekezdése az alapjog lényeges tartalmi elemeit foglalja össze, addig a (2) bekezdés annak *különös vetületeit* határozza meg.

A 41. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint minden személynek joga van arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt *meghallgassák*. Ezt a jogot az EuB a tagállami jogrendszerekre utalással – mint a közösségi jog alapvető általános elvét – már korán megerősítette.⁹⁰⁰ E jog funkciója az egyén védelme minden olyan közigazgatási eljárásban, amely őt hátrányosan érintő döntéshez vezethet. Ez alapján a meghallgatáshoz való jog a védőjogok kategóriájába tartozik.⁹⁰¹ Az EuB szerint ez voltaképpen a védelemhez való jog általános elvének konkrét alkalmazását jelenti, amely szerint annak a személynek a számára, *akinek érdeke, hogy a hatóság döntését befolyásolja*, lehetőséget kell biztosítani, hogy álláspontját ismertesse.⁹⁰² Magában foglalja az eljáró szerv, hatóság kitanítási (tájékoztatási) köteleességét,⁹⁰³ amely akkor áll be, ha az érintett érdekeit a döntés előreláthatóan korlátozza, az érintettet szankciókkal, pénzbírsággal, büntetéssel fenyegeti.⁹⁰⁴ Ezen kívül ez az alapjog igényt teremt az érintett számára arra, hogy állást foglalhasson a szerv, hatóság által felhozott tények és körülmények tekintetében, még ha ez nem is jelent szükségszerűen szóbeli meghallgatást.⁹⁰⁵ A meghallgatáshoz való jog kiterjed minden olyan ténybeli vagy jogi kérdésre, amely a döntéshozatali eljárás alapját képezi.⁹⁰⁶ Végül, az érintettnek igénye van a kifejtett álláspontja figyelembevételére, nincs azonban joga egy bizonyos tartalmú döntésre. A meghallgatáshoz való jog megsértése csak akkor vonja maga után a döntés érvénytelenségét, ha az eljárás a jogsértés nélkül más eredményre vezetett volna.⁹⁰⁷

A 41. cikk (2) bekezdésének b) pontja az *iratbetekintéshez való jogot* határozza meg. Minden személynek joga van az őt érintő iratokhoz való hozzáférésre, amely a bizalmasság legitim érdekeire, a szolgálati és az üzleti titok védelmére tekintettel gyakorolható. Az EuB gyakorlata szerint az iratbetekintés joga összefügg a meghallgatáshoz való joggal, és olyan védőjog, amelyet a közigazgatási eljárásban az uniós jog általános elveként figyelembe kell

⁸⁹⁹ Lásd ehhez részletesen Vincze Attila: Európai közigazgatási jog. In: *Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest 2012. 497-514. o.

⁹⁰⁰ 85/76. sz., Hoffmann-La Roche & Co. AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1979. február 13-án hozott ítélet [EBHT 1979., 461.], 100-103/80. sz., SA Musique Diffusion française és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1983. június 7-én hozott ítélet [EBHT 1983., 1825.]; C-142/87. sz., Belga Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-959.]

⁹⁰¹ 374/87. sz., Orkem kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1989. október 18-án hozott ítélet [EBHT 1989., 3283.]

⁹⁰² C-96/11. P. sz., Storck kontra OHIM ügyben 2012. szeptember 6-án hozott ítélet [EU:C:2012:537, 74. pont].

⁹⁰³ 17-74. sz., Transocean Marine Paint Association kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1974. október 23-án hozott ítélet [EBHT 1974., 1063.]; C-49/88. sz., Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) és Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben 1991. június 27-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-3187.]

⁹⁰⁴ 322/81. sz., NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1983. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1983., 3461.]

⁹⁰⁵ 209/78-215/78. és 218/78. sz., Heintz van Landewyck SARL és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1980. október 29-én hozott ítélet [EBHT 1980., 3125.]

⁹⁰⁶ T-534/12. és T-535/12. sz., Still kontra OHIM (Flotta Data Services) ügyben 2014. március 26-án hozott ítélet [EU:T:2014:157, 31. pont]. Megerősítve a T-549/15. sz., Ramón Guiral Broto kontra az Európai Unió Szellemi Tulajdon Hivatala ügyben, a 2016. december 13-án hozott ítélet 30. pontjában.

⁹⁰⁷ C-301/87. sz., Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. február 14-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-307.]

venni.⁹⁰⁸ E jog azokra az iratokra vonatkozik, amelyek magát a betekintést kérőt érintik, ezért eltér a Charta 42. cikkében foglalt (általános jellegű) dokumentumokhoz való hozzáférés jogától. Az iratbetekintés joga a bizalmasság legitim érdekei – ezen belül a Charta 8. cikkében foglalt személyes adatok védelme – miatt, továbbá szolgálati és üzleti titok védelmében korlátozható.

A 41. cikk (2) bekezdés c) pontja arra kötelezi az uniós igazgatási szerveket, hogy *indokolják* meg döntéseiket, és ezzel biztosítja az indokoláshoz való jogot. Ennek megfelelő alapelv található az EUMSZ. 296. cikkben, amely az intézmények számára írja elő a jogi aktusok indokolásának kötelezettségét. Az EuB leszögezte, ez az indokolási kötelezettség is az uniós jog alapelve, amely összefügg az érintettek védőjogosultságaival, különösen hátrányos döntések esetén.⁹⁰⁹ Az indokolási kötelezettség elsődlegesen az érintett számára biztosítja jogai védelmét a vele szemben kötelezettséget megállapító döntéssel szemben, emellett azonban a közigazgatás önkontrollját is szolgálja, és megalapozza a döntések bíróság általi jogszerűségi kontrollját.⁹¹⁰ Ennek megfelelően az indokolásnak a konkrét esetben tartalmilag és terjedelmileg oly mértékig világosan és egyértelműen kell visszaadnia a kibocsátó szerv álláspontját, hogy az érintett jogai védelmében és a bírósági jogszerűségi kontroll körében a döntés lényeges indokai felismerhetők legyenek, nem szükséges azonban az összes, ténybeli és jogilag releváns indokot megnevezni.⁹¹¹ A hiányzó vagy az elégtelen indokolás a döntést hibás aktussá teszi, és e hiba a kibocsátást követően már nem orvosolható.⁹¹² Az indokolás hiánya azonban csak akkor vezet a döntés semmisségéhez, ha a konkrét ügyben az EUMSZ. 263. cikk (2) bekezdése értelmében lényeges eljárási szabálysértésről van szó.⁹¹³ A Charta hatálybalépése óta az EuB megerősítette az indokolási köteletség és az igazságszolgáltatáshoz való jog (47. cikk) közötti kapcsolatot: az érintett személy számára elengedhetetlen az igazgatás által adott indoklás ahhoz, hogy eldöntse, megtámadja-e a határozatot az illetékes bíróság előtt.⁹¹⁴

A megfelelő ügyintézéshez való jognak a 41. cikk (2) bekezdésében felsorolt részjogosítványain kívül más aspektusai is lehetnek, amelyhez támpontot nyújthat a bírósági gyakorlat, illetve az európai ombudsman javaslatán alapuló, és az Európai Parlament által

⁹⁰⁸ 53/85. sz., AKZO Chemie BV és AKZO Chemie UK Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1986. június 24-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1965.]; T-42/96. sz., Eyckeler & Malt AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. február 19-én hozott ítélet [EBHT 1998., II-401.]; T-5/97. sz., Industrie des poudres sphériques SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. november 30-án hozott ítélet [EBHT 2000., II-3755.]

⁹⁰⁹ T-183/97. sz., Carla Micheli, Andrea Peirano, Carlo Nike Bianchi és Marinella Abbate kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. február 17-én hozott ítélet [EBHT 2000., II-287.]

⁹¹⁰ 24-62. sz., Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben 1963. július 4-én hozott ítélet [EBHT 1963., angol nyelvű különkiadás 63.], C-137/92. P. sz., az Európai Közösségek Bizottsága kontra BASF AG, Limburgse Vinyl Maatschappij NV, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Hüls AG, Elf Atochem SA, Sociétés artésienne de vinyle SA, Wacker Chemie GmbH, Enichem SpA, Hoechst AG, Imperial Chemical Industries plc, Shell International Chemical Company Ltd és Montedison SpA ügyben 1994. június 15-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-02555.]

⁹¹¹ C-122/94. sz., Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-881.]; C-100/99. sz., Olasz Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2001. július 5-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-5217.]

⁹¹² 18-57. sz., Firme J. Nold KG kontra ESZAK Főhatóság ügyben 1959. március 20-án hozott ítélet [EBHT 1959., angol nyelvű különkiadás 41.]; 8-66-11-66. sz., Sociétés anonymes Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. és társai kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága egyesített ügyekben 1967. március 15-én hozott ítélet [EBHT 1967., angol nyelvű különkiadás 75.]

⁹¹³ *Magiera*: i. m. 455.

⁹¹⁴ Az Európai Unió Bírósága T-183/10. sz. Sviluppo Globale GEIE kontra Európai Bizottság ügyben 2012. október 10-én hozott ítélete, amely megsemmisítette a Bizottság közbeszerzési pályázati felhívásra érkezett pályázatot elutasító határozatát, mivel a Bizottság indoklása nem volt kielégítő.

elfogadott „Helyes hivatali magatartás európai kódexe”.⁹¹⁵ E kódex a Chartában felsorolt jogokon kívül tartalmazza többek között a jogszerűség, a diszkrimináció-tilalom, az arányosság, az objektivitás, a hatalommal való visszaélés tilalma, a megfelelő (udvarias) viselkedés követelményét, az átvételi elismervény alkalmazására, az illetékes tisztségviselő feltüntetésére, az áttételre és a megfelelő nyilvántartás vezetésére irányuló köteleességeket.

A Charta 41. cikk (3) bekezdése a *kártérítéshez való jogot* rögzíti. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió, az intézményei vagy az alkalmazottai által feladatellátásuk (hivatali tevékenységük) során okozott károkat azoknak az általános alapelveknek megfelelően térítse meg, amelyek a tagállamok jogrendszeriben közősek. A szerződésen kívüli kárfelelősség területén az EUMSZ. 340. cikkében ezzel azonos szabályozás található. A Chartában foglalt kártérítési jog azonban e cikk (1) bekezdésében meghatározott megfelelő ügyintézéshez való jog egyik megnyilvánulása, és ekként a hibás hivatali cselekményekért való felelősséget is magában foglalja. A felelősségi tényállás elemeit a tagállamok jogrendszereinek általános, közös alapelvei alapján az EuB alakíthatja ki. Igényjogosult lehet bárki, akinek valamely uniós intézmény, szerv vagy alkalmazott kárt okozott. Az alapjog kötelezettje az Unió mint jogalany. A „feladatuk teljesítése során” fordulat alapján a felelősség akkor áll be, ha az intézmények vagy alkalmazottak olyan cselekményeket végeznek, amelyek a közvetlen belső viszonyban szükségszerűen a feladataikból fakadnak, és nem csupán a hivatali feladat végzése közben⁹¹⁶ valósul meg.⁹¹⁷ A kártérítéshez való jog feltételezi, hogy az intézmény vagy az alkalmazott a károsult javára szolgáló védelmi normát sért meg, azaz valamely olyan uniós jogi rendelkezés vagy alapelv sérül, amely arra is szolgál, hogy az egyént védje.⁹¹⁸ Amíg e feltételek egyedi aktus esetén elegendőek a kártérítési igény megalapozásához (adminisztratív jogsértés), a normatív aktusok esetén, amelyek komplex tényállásokat átfogóan szabályozhatnak, a joggyakorlat megkívánja azt is, hogy kellően súlyos legyen a védelmi norma megsértése.⁹¹⁹ Az intézmények és az alkalmazottak magatartása állhat cselekvésben vagy köteleességszegést megvalósító mulasztásban, amely jogellenes, de nem szükségszerűen vétkes. Megtérítendő mind a vagyoni, mind a nem vagyoni kár, amennyiben az adekvát okozati összefüggés szerint a kárt közvetlenül az uniós intézmény vagy alkalmazott okozta.⁹²⁰

⁹¹⁵ 2001. szeptember 6-án az Európai Parlament határozatot fogadott el a „Helyes hivatali magatartási szabályzat” jóváhagyásáról, amelyet az Európai Unió intézményeinek és szerveinek, apparátusának, valamint hivatalnokainak tiszteletben kell tartaniuk az állampolgárokkal szemben. A szabályzat figyelembe veszi a bírósági ítélezési gyakorlatban megtalálható európai közigazgatási jogi elveket, és a nemzeti jogból is merít inspirációt; célja, hogy részletesen leírja, a gyakorlatban mit kell jelentenie a Chartában foglalt helyes ügyintézéshez való jognak. www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#hl1, European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour [C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS)], *HL C 72E*, 2002.3.21., 331.

⁹¹⁶ Klasszikus példaként említhető, hogy a magánautóval teljesített hivatalos úton okozott baleset az Unió kárfelelősségét nem alapozza meg, lásd a 9-69. sz., Claude Sayag és S.A. Zurich kontra Jean-Pierre Leduc, Denise Thonnon és S.A. La Concorde ügyben 1969. július 10-én hozott ítéletet [EBHT 1969., 329.]. Ezzel szemben a szolgálati gépjárművel teljesített hivatalos úton okozott károk a cikk hatókörébe sorolhatók, lásd a 169/83. és 136/84. sz., Gerhardus Leussink és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1986. október 8-án hozott ítéletet [EBHT 1986., 2801.].

⁹¹⁷ Lásd ehhez bővebben *Blutman* László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest 2013. 458-467. o.

⁹¹⁸ C-282/90. sz., Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1992. március 13-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-1937.]

⁹¹⁹ 5-71. sz., Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben 1971. december 2-án hozott ítélet [EBHT 1971., 975.]

⁹²⁰ C-259/96. P. sz., Európai Unió Tanácsa kontra Lieve de Nil és Christiane Impens ügyben 1998. május 14-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-2915.]

A 41. cikk (4) bekezdése az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és 24. cikk (4) bekezdésében biztosított jogot veszi át azzal, hogy míg a Szerződés a *kapcsolattartás és nyelvhasználat* jogát az uniós polgárokra vonatkoztatja, addig a Charta ezt mindenki számára biztosítja. Az Unió intézményeit – és a Szerződés idézett rendelkezése alapján tanácsadó szerveit is – a megkeresés alapján, a megkereséssel azonos nyelven válaszadási kötelezettség terheli.⁹²¹

Összegzésként megállapítható, hogy az uniós megfelelő ügyintézéshez való jog a bírói jogfejlesztés eredménye, az uniós jogállam-elv egyik lényeges vetülete, amely a Chartában immár tétélesen szerepel, és ezen a pozitív jogi bázison az uniós bíróságok esetről esetre gazdagítják a tartalmát.

3. A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog a magyar alkotmányjogban

3.1. Ahogy az uniós alapjogvédelemben, ugyanígy Magyarországon is szoros összefüggésben áll a megfelelő ügyintézés és tisztességes hatósági eljárás alapjoga a jogállamiság elvével. A jogállamiság 1989-ben jelent meg explicit módon a magyar alkotmányos rendben, alapelveként: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.⁹²² Ezt követően közismert a magyar Alkotmánybíróság jogállamépítő jogfejlesztő gyakorlata, a jogállami paradoxon tételmondata: „a jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”.⁹²³ Az Alkotmánybíróság következetesen vitte végig a „jogállami forradalmat”,⁹²⁴ amelyet a felélesztett és újraértelmezett német *Rechtsstaat* doktrína inspirált. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését önálló alkotmányjogi normaként értelmezte, amelynek sérelme önmagában megalapozhatta az alkotmánybírói eljárást. A testület két évtizeden át gazdagította, láthatóvá tette a demokratikus jogállam követelményeit. A jogállam-elv kibontásának főbb irányai: „a közhatalom gyakorlása, a hatalommegosztás, a közigazgatás törvényessége, a jogalkotás rendje, valamint a jobbiztonság”.⁹²⁵ Ezek közül számunkra két vetület különösen releváns, mivel a vizsgált alapjog közvetlen garanciáit jelentik. A *közhatalom-gyakorlás* körében a testület hangsúlyozta annak jogi kötöttségét, kiszámíthatóságát és korlátozottságát,⁹²⁶ az állam transzparens működését,⁹²⁷ a hatalomgyakorlás demokratikus legitimitációjának követelményét.⁹²⁸ A *közigazgatás törvényessége* pedig a jogállamban jelenti a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményét,⁹²⁹ a tisztességes eljáráshoz való

⁹²¹ Magiera: i. m. 459. o.

⁹²² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése, hatályos 1989. október 23-ától. A jogállamiság-elv magyar és európai fejlődési irányaihoz lásd még Chronowski Nóra: Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai jogfejlődésről. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2016. 4. sz. 32-42. o.

⁹²³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77, 82.

⁹²⁴ „Az Alkotmánybíróság a »jogállami forradalom« paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánnyal elkezdődött, és annak megvalósításában álló békés rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak saját hatáskörében feltétlenül biztosítania kell a jogalkotás összhangját az Alkotmánnyal.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77, 82.

⁹²⁵ Az értelmezési irányokat Petrétei József azonosította és rendszerezetten mutatja be a kapcsolódó gyakorlatot, legutóbb lásd Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 90-94. o.

⁹²⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 392, 393.

⁹²⁷ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994. 349, 351.

⁹²⁸ Pl. 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 140, 146., 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

⁹²⁹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011. 49, 79.

jog érvényesülését és az ügyfelek alapjogainak a tiszteletben tartását a közigazgatási eljárásban,⁹³⁰ valamint a közigazgatás politikai semlegességét, befolyásmentességét.⁹³¹

3.2. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A (2) bekezdés azt rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

Az Európai Unió *Alapjogi Chartájának hatása* egyértelműen tetten érhető az alaptörvényi szövegben, lényegében a 41. cikk tömörített, tagállami alkotmányszövegre redukált változatáról van szó.⁹³² Az (1) bekezdés első mondata önálló alkotmányos mércét határoz meg a hatósági eljárással, ügyintézésrel kapcsolatban, míg az (1) bekezdés második mondatát és a (2) bekezdést az eljárási törvények töltik meg tartalommal – mindazonáltal azokban feltétlenül rendelkezni kell az Alaptörvényben meghatározott indokolási és kártérítési kötelezettségről.⁹³³

A vizsgált cikk alaptörvényi kontextusban szoros *összefüggést mutat* egyes alapelvekkel és alapjogokkal. Ezek közül elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve említendő, amelynek része a jogalkalmazás és a közigazgatás törvényhez kötöttsége, valamint a jogbiztonság elve is. A részrehajlás nélkül történő, tisztességes ügyintézés az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk), a diszkrimináció-tilalom és az egyenlő bánásmód követelményének (Alaptörvény XV. cikk) hatósági eljárásokra történő konkretizálásaként fogható fel. Az alaptörvényi rendelkezések értelmezésénél kötelezően figyelembe veendő preambulum (Nemzeti hitvallás) kimondja: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” A legszorosabb kapcsolat az Alaptörvény XXVIII. cikkében szereplő (bíróági) eljárási alapjogokkal, alapelvekkel és garanciákkal mutatható ki: olyannyira, hogy az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági és ombudsmani gyakorlat a két jogcsoportot esetenként egységében, általános-különös viszonyban kezeli. Az Alkotmánybíróság szerint a két cikk (a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog és a tisztességes bíróági eljáráshoz való jog) együttesen jelenti a tisztességes eljárás követelményrendszerét.⁹³⁴ A hatósági és a bíróági eljárásokra vonatkozó közös követelmény az észszerű határidőn belül történő döntéshozatal, amelynek garanciáit az eljárási törvényekben biztosítani kell (pl. ügyintézési határidők előírása, a közigazgatás hallgatása vagy a bíróági eljárás elhúzódása miatti kifogás).

3.3. A tisztességes ügyintézéshez való jog jogosultja mindenki, vagyis emberi jogról van szó – konkrét alapjogi jogviszonyban *alánya* az, aki közigazgatási eljárás részese (ügyfél), azaz a jog nem csak természetes személyeket illet meg.

⁹³⁰ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 478, 520.

⁹³¹ 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011. 181, 194-195.

⁹³² Lásd ehhez *Chronowski* Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog* 2014. 3. sz. 137-145. o., *Fazekas* Marianna: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle* 2017. 2. sz. 31-32. o.

⁹³³ Lásd *Jakab* András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 227. o.

⁹³⁴ 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, ABK 2013, 599, 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABK 2013, 382, különösen 22/2013. (VII. 19.) AB határozat [18], ABK 2013, 826.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében⁹³⁵ *ügyfél* definíciója az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban biztosítja, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit.⁹³⁶

Az Alkotmánybíróságot idézve: „A Ket. 15. § (1) bekezdése [Ákr. 10. § (1) bek. – CN] ezért rugalmas megfogalmazású, és ahelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekintendő ügyfélnek – egyebek között –, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti (*legitimatio ad causam*). Azt pedig, hogy konkrét eljárásokban kinek az esetében teljesülnek ezek a feltételek, az eljáró hatóság, illetve bíróság vizsgálja. A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése [Ákr. 10. § (2) bek. – CN], melynek értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ez a kiegészítő szabály tehát az ügyfélkénti elismerést könnyíti meg azáltal, hogy az érintettséget kivonja az anyagi jogi szempontok vizsgálata alól. A kedvezményes szabályozás azt nem zárja ki, hogy a külön jogszabályban megjelölteken túl mások is igazolják az érintettségüket, és ügyféli minőségüket, illetve a hatóság azt elismerje.”⁹³⁷ „Habár a Ket. 15. § (3) bekezdése [Ákr. 10. § (2) bek. – CN] lehetővé teszi, hogy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapítsa azon személyek körét, akik a Ket. ügyfél-fogalmának vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek, ez a törvényi szabály csak az ügyfél-fogalom kiterjesztésére szóló jogalkotásra jogosítja fel a Kormányt. A Ket. általános ügyfél-fogalma kormányrendeletben nem korlátozható.”⁹³⁸

„Arra kérdésre, hogy konkrét ügyben ki lehet ügyfél, anyagi jogi és alaki (eljárási) jogi válasz adható. Az alaki megközelítés szerint ügyfél az, aki az eljárást kezdeményezte, vagy akivel szemben az eljárás folyik. Ez arra nem ad választ, hogy kit illet az adott eljárásban az ügyféli jogállás, függetlenül attól, hogy abba bekapcsolódott-e. Az anyagi jogi ügyfél fogalom erre ad választ.”⁹³⁹ „Az ügyféli jogállásról való hatósági döntés lehetősége a tisztességes hatósági eljárás előfeltétele is, minden más törvényességi kérdést megelőző állásfoglalás arról, hogy az eljárásnak az ügyféli jogállásra igényt tartó személy az alanya-e, avagy nélküle, de róla is döntés hozható.”⁹⁴⁰

Az alapjog kötelezetti oldalán a *hatóság* áll, valamint a nevében eljáró személy áll. A XXIV. cikkben szereplő „hatóságok” konkretizálását az Alkotmánybíróság kimerítően még nem végezte el, azt esetről esetre állapítja meg. (Előfordult tárgyi oldalról közelítve kiterjesztette a követelményeket a végrehajtási eljárásra, s ezen keresztül az abban eljáró szervekre;⁹⁴¹ illetőleg alanyi oldalról rögzítette konkrét ügyekben, ha az érintett szerv nem minősül

⁹³⁵ 5/2018. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [15]

⁹³⁶ Ehhez részletesen, a dogmatikai problémákra is kitérve Vincze Attila: „Alanyi jog és jogos érdek – az ügyfélképeség a Monarchiától a legújabb kodifikációig” *Közjogi Szemle* 2017/3. 10-15.

⁹³⁷ 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [31]

⁹³⁸ 5/2018. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [19]

⁹³⁹ 5/2018. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [16]

⁹⁴⁰ 5/2018. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [18]

⁹⁴¹ A 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, amely részletesen foglalkozott a XXIV. cikkel, kimondta: „... a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani.” ABK 2013, 826, 830.

hatóságnak.⁹⁴²⁾ Mivel a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog érvényesülésének ellenőrzését, konkrét védelmét elsődlegesen, funkciójából adódóan az ombudsman látja el, feltételezhető, hogy minden olyan hatóság kötelezett, ahol az alapvető jogok biztosa – a rá irányadó törvényi szabályozás és a kialakult gyakorlat alapján – vizsgálatot folytathat. Az ombudsmani gyakorlatban kialakult – szintén tárgyi oldalról közelítő – értelmezés szerint „a tisztességes eljáráshoz való jog (...) minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett. A tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható”⁹⁴³

Az alapjog *tárgya* a közigazgatási eljárásban megvalósuló „ügyintézés”, amelynek meg kell felelnie az alaptörvényi kritériumoknak. Az *eljárás* absztrakt értelemben a hatóság jogilag szabályozott, feladatkörében végzett olyan tevékenységeinek az összessége, racionalizált, tagolt és átlátható cselekménysorozat a jogi hatást kiváltó és helyes döntés meghozatala érdekében. Az *ügyintézés* a hatóság konkrét eljárásában, a szerv nevében eljáró személyek jogi normák és viselkedési / etikai szabályok által befolyásolt tevékenysége adott ügy elintézése, sikeres befejezése érdekében; ebbe az anyagi és eljárási szabályok szerinti tevékenységen túl beletartozik az ügyféllel szemben tanúsított magatartás is.

3.4. Az eljárásra és az ügyintézésre vonatkozó alkotmányos kritériumok kötik *egyfelől* a jogalkotót, mert olyan eljárási szabályokat kell kialakítania, amelyek azokat kielégítik, azaz lehetővé teszik, hogy az ügyintézés tisztességes lehessen – ezt az Alkotmánybíróság ellenőrizheti. „Az Alaptörvényben megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének elemei (...) olyan alkotmányos mércét jelentenek, amely a jogszabályi környezetén túl, az egyedi ügyben hozott bírói döntések megítéléséhez is alapul szolgálnak. [A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére tekintettel] annak alkotmányos igénye, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthető.”⁹⁴⁴

Másrészt a követelmények a jogalkalmazó, a konkrét ügyben eljáró hatóság tevékenységére, aktusaira, intézkedéseire és az ügyféllel való kapcsolatára, viselkedésére terjednek ki, az eljárás kezdetétől – annak minden szakaszában – a befejezéséig. Ez ombudsmani és bírósági védelem alatt áll. Egyedi ügyben az alkotmánybírósági védelem – a fent idézett megállapítás

⁹⁴² Lásd pl. a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával összefüggésben, a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban: „[310] A vizsgált szabályozás a Takarékbanknak, illetve az SZHISZ-nek mint az integráció központi szerveinek biztosít irányítási, döntési jogosultságokat az integráció tagjai vonatkozásában. Egyik szerv sem minősül közhatalmat gyakorló közigazgatási szervnek, hatóságnak, döntéseikkel kapcsolatban ezért az Alaptörvény XXIV. cikkének esetleges sérelme nem vethető fel. Az Alkotmánybíróság ezért az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt a kérelmeket elutasította.”

Lásd még a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban, Indokolás [94]-[95]: „a földbizottság nem hatósági jogkörben jár el, hanem közvetett magánjogi érdekeltként adja ki állásfoglalását, az adásvételi szerződés jóváhagyására vonatkozó hatósági döntést a Hatóság [hatósági hatáskörben eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv] hozza meg. A földbizottság állásfoglalásának kialakítására vonatkozó szabályokra ezért nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikke. [...] A képviselő-testület viszont hatóság, a kifogást elbíráló eljárása pedig hatósági eljárás, ezért eljárására vonatkoznak a XXIV. cikkben megfogalmazott követelmények.”

⁹⁴³ J 10026 *Beszámoló az alapvető jogok biztósának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről* (Budapest: AJBH 2013) 297.

⁹⁴⁴ Lásd a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a [26]-[27] bekezdést. ABK 2013, 382, 386.

ellenére – csupán szűk körű lehet. Az Alkotmánybíróság nem fogad be olyan – az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelmét megjelölő – alkotmányjogi panaszt, amely

- az eljárás törvénysértő voltát, bizonyíték figyelmen kívül hagyását, és ezzel összefüggésben a közigazgatási bíróság indokolásának okszerűtlenségét állítja (mivel ez nem alkotmányossági kérdés);⁹⁴⁵
- a bizonyítékoknak az indítványozóétól eltérő bírósági értékelését kifogásolja;⁹⁴⁶
- tényállás vizsgálatára, bizonyítékok felülmérlegelésére, bírósági eljárás felülvizsgálatára irányul;⁹⁴⁷ vagy
- önmagában az észszerű határidőn belüli eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozik.⁹⁴⁸

Ez utóbbi alól azonban *kivételt jelent* a bíróságkiszabás esete, amikor az *észszerű időn belüli döntés* követelményét szigorúan kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozatában bírói döntés – illetve az alapul fekvő hatósági határozatok⁹⁴⁹ – alaptörvényellenességét állapította meg, és az ügyben alkalmazott jogszabály vonatkozásában alkotmányos követelményként mondta ki, hogy az ott *megszabott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki*. A testület a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete (a továbbiakban FKMB döntés) elleni alkotmányjogi panaszt vizsgálta. Az ügy tárgya csatornabírság határidőn túli kiszabása volt. Mivel a döntés a joggyakorlat legújabb eleme, érdemes röviden áttekinteni az esetet.

A *tényállás* szerint az indítványozó által képviselt gazdasági társaság székhelyén 2012. év decemberében a Fővárosi Csatornázási Művek (a továbbiakban FCsM) szennyvízmérést végzett, amelynek eredményeit 2013 januárjában átvette a társaság. Az FCsM szerint a szennyezés túllépte a jogszabályban megállapított határértéket 2013. január 1. és március 3. között,⁹⁵⁰ ezért a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban Fvr.) 33. § (1) bekezdése értelmében bírság kiszabására tett javaslatot 2014. február 18-án, ugyanis ehhez a társaság 2013. évi teljes vízfogyasztásának adataira szükség volt.⁹⁵¹ Az elsőfokú hatóság, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódjaként eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság csak jelentős késéssel, 2015. február 17-én állapította meg a szankciót, azaz az FCsM javaslata és a bírság kiszabása között csaknem egy év telt el. Az elsőfokú közigazgatási hatóság tehát több

⁹⁴⁵ 3205/2013. (X. 31.) AB végzés, ABK 2013, 1122, 1123.

⁹⁴⁶ Már a 148/D/2011. AB határozat is rámutatott, „[a]z, hogy az indítványozó a konkrét ügyében – a jogorvoslat ellenére – peresztes lett, azaz a jogerős határozatot hozó bíróság nem osztotta [jogi] álláspontját egy konkrét kérdésben, nem teszi az eljárást tisztességtelenné, emiatt nem válik az eljárás és a döntés önkényessé sem [...]” ABH 2011, 2347, 2352.

⁹⁴⁷ 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012, 1559.

⁹⁴⁸ 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012, 1576. „Az észszerű határidőn belüli eljáráshoz való jog sérelme a bírói döntés érdemét nem befolyásolja. Az eljárás elhúzódása miatt bekövetkezett jogsérelem az alkotmánybírósági eljárásban nem orvosolható. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében szabályozott alapjog érvényesülésének biztosítéka e tekintetben a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 114/A.–114/B. §-aiban szabályozott kifogás.”

⁹⁴⁹ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata.

⁹⁵⁰ Az FCsM megállapította, hogy a kibocsátott szennyvíz túllépi a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló 28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rend.) 4. mellékletének 18. sorában foglalt mennyiséget.

⁹⁵¹ A csatornabírságot átalányként, az összes évi vízfogyasztás alapján, annak meghatározott arányában kell kiszabni. Az FCsM a konkrét ügyben 8 845 777 Ft csatornabírság kiszabására tett javaslatot.

mint két évvel a mérést követően szabott ki csatornabírságot a társaságra. A másodfokú hatóság a döntést helybenhagyta. A bíróság a keresetet elutasította.

Az irányadó ágazati *jogszabály* az Fvr., amelynek az ügy hatósági és bírósági elbíráláskor hatályos 33. § (1) bekezdése szerint: „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével (...) a tárgyévet követő év június 30-ig szabja ki.” E rendelkezés 2017-ben hatályos szövege: „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével (...) a tárgyévet követő év december 31-ig szabja ki.” Tárgyévnek a konkrét ügyben a 2013. év minősül, ehhez képest a 2015. február 17-én meghozott elsőfokú közigazgatási határozat mind az akkor hatályos, mind a ma hatályos rendelkezések szerinti határidőt túllépve született meg.

Az *FKMB döntése* szerint az Fvr-ben meghatározott határidő azonban nem jogvesztő jellegű anyagi jogi határidő, így elmulasztásának – amennyiben a Ket. által főszabályként meghatározott határidőt⁹⁵² a hatóság nem lépi túl – nincs jogkövetkezménye, a hatósági mulasztás szankciójának ugyanis – ha lenne – szerepelnie kellene magában a jogi rendelkezésben. A határidő ilyen elmulasztása tehát nem teszi a hatóság által e határidőn túl kiszabott bírságot anyagi jogilag jogellenessé, az eljárási jogszabálysértés pedig a felperes javára nem értékelhető. Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a határozat hatályon kívül helyezésének, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott. Mivel a döntés a bíróság szerint a hatóság késedelmes bírságkiszabása nélkül is ugyanaz lett volna, ezért az nem hatott ki a döntés érdemére, így a bíróság az eljárási jogsértést nem értékelte a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezésére vagy azok megváltoztatására szolgáló okként.

Az indítványozó szerint az FKMB döntése (és az az által helybenhagyott közigazgatási határozat) ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamisághoz tartozó jogbiztonság elvével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, vagyis a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal. Azzal, hogy a hatóság közel egy évvel az eljárás megindítására szolgáló okról való tudomásszerzését követően indított ténylegesen eljárást és szabott ki szankciót, megsértette az észszerű határidőn belül történő ügyintézéshez, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, ezt pedig a bíróság ugyancsak alaptörvényellenesen hagyta jóvá. Az Alkotmánybíróság az indítványozó érvei közül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére való hivatkozást tartotta relevánsnak. A testület álláspontja szerint „[a] hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. Különösen erősen kell, hogy érvényesüljön ez a követelmény azokban az esetekben, amikor a közigazgatási hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás ügyféli pozíciójában lévő azon jogalanyok, akikkel, illetve amelyekkel szemben a közigazgatási hatóság valamely, az adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, ne álljanak hosszú,

⁹⁵² Ket. 94/A § (2) bek. első mondat: Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. [Ez a szabály az Ákr.-ben már nem szerepel.]

bizonytalan ideig – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt. A közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. (...) A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (*ex lege*) nincs lehetőség.”⁹⁵³ (...) „A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő; ennek elbírálása nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. *A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiúmat a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék.*”⁹⁵⁴ A fentiekre tekintettel az a bírói értelmezés, amely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.⁹⁵⁵

Érdemes megemlíteni, hogy *Hörcherné Marosi Ildikó – Dienes-Oehm Egon és Stumpf István* által támogatott – különvéleményében azt hangsúlyozta, hogy a többségi döntés elmulasztotta összességében értékelni a perben felülvizsgált hatósági eljárás méltányosságát, mint ahogy a jogsértés megállapításán túl hiányolható a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részjogosítványainak azonosítása és a korlátozás értékelése a szükségesség-arányosság mércéi alapján.

3.5. Bár az alkotmánybírósági gyakorlat még nem kimerítő e tekintetben – mint a fenti különvélemény is utal rá, ez esetről esetre konkretizálandó –, a *részjogosítványok* a XXIV. cikk alapján a részrehajlás nélküli, tisztességes (precíz, gondos, méltóságot tiszteletben tartó,

⁹⁵³ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15].

⁹⁵⁴ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]

⁹⁵⁵ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [17]

egyenlő bánásmódot eredményező), időszerű (eljárási határidők megtartásával folytatott, észszerű időben lezár⁹⁵⁶) hatósági ügyintézés, a határozatoknak a – hatékony jogorvoslatához való jog érvényesítését lehetővé tevő – megfelelő indokolásához való jog, valamint a hatóság által jogellenesen okozott kár megtérítése iránti igény.

Az időszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jogorvoslat hatékonysága közötti összefüggéseket az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint konkretizálta: „a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és észszerű határidő követelményével.”⁹⁵⁷

A *korlátozást* illetően, az Alkotmánybíróság az általános alapjogkorlátozási teszt, vagyis a szükségességi-arányossági mérce szigorú alkalmazását hangsúlyozza: „A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát.”⁹⁵⁸

Az Alkotmánybíróság szerint például sérti az alapjogot, „ha a jogalkotó alkotmányos indok nélkül az ismert érdekelttől megköveteli, hogy maguk kövessék a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit. Az alapjog alkotmányos indok nélküli (szükségtelen) korlátozása, ha ezen érdekelttek tekintetében a személyes tájékoztatás nem érvényesül, s ezáltal az érintettek jogainak gyakorlása, a jognyilatkozataik megtételére nyitva álló határidő teljesítése jelentősen (aránytalanul) elnehezül.”⁹⁵⁹

A tisztességes hatósági eljáráshoz, megfelelő ügyintézéshez való jog az Alaptörvény által nevesített alapjogként az eljárási alkotmányosság egyik fontos garanciája, és végső soron a jogállamiság biztosítékai közé tartozik. Az utóbbi öt év alkotmánybírósági gyakorlata lépésről lépésre tárja fel a tartalmát, de az áttekintés alapján érzékelhető, hogy a részjogosítványok, korlátozási szabályok további konkretizálása szükséges. Az ombudsmani gyakorlat alapján „[a] tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás

⁹⁵⁶ Az ügy érdeme és az eljárási, ügyintézési késedelem közötti összefüggésre azonban a közigazgatási bírósághoz benyújtott keresetben is hivatkozni kell. Lásd pl. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.29.113/2013/3. sz. ítéletét.

⁹⁵⁷ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108]

⁹⁵⁸ 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [61]

⁹⁵⁹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]

legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljes körű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.”⁹⁶⁰

⁹⁶⁰ Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa, ügyszám: AJB-5757/2012 (2013. április 30.) 3.