

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Doktori értekezés

**AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS SZABÁLYOZÁSA
ÉS GYAKORLATA JOGALKALMAZÓI SZEMPONTBÓL**

SASVÁRI RÓBERT

Témavezető: Dr. habil. Fábíán Adrián Ph.D.

Budapest, 2020. május

Tartalomjegyzék

SUMMARY	5
I. BEVEZETÉS	8
1. A témaválasztás indokolása, aktualitása	8
2. A kutatás módszerei	10
3. Kutatási célkitűzések és hipotézisek	10
II. A KÖZVETLEN DEMOKRATIKUS HATALOMGYAKORLÁS ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI MEGKÖZELÍTÉSE	12
1. A demokrácia fogalmának releváns elemei	12
2. A népszavazás fogalmának körbehatárolása	14
3. A népszavazások egyetemes történetének áttekintése	18
4. Az országos népszavazás története Magyarországon	21
4.1. Előzmények	22
4.2. Az első népszavazási törvény (az 1989. évi XVII. törvény)	23
4.3. A régi Nsztv. (az 1998. évi III. törvény)	29
4.4. A magyarországi országos népszavazások	39
III. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS – NEMZETKÖZI AJÁNLÁSOK, NEMZETI SZABÁLYOZÁSOK	48
1. Nemzeti szabályozások a népszavazás témakörére vonatkozóan	48
1.1. Ausztria	48
1.2. Szlovák Köztársaság	53
1.3. Szlovénia	57
2. A népszavazásra vonatkozó Európai Unió ajánlások	64
2.1. Általános alapelvek	66
2.2. A népszavazás szabályozására vonatkozó főbb elvárások	68
2.3. A népszavazásra vonatkozó egyes speciális ajánlások és magyarországi teljesítésük	70
IV. AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOZÁSA	73
1. A Nemzeti Választási Iroda eljárásának központi kérdései	87
1.1. A kezdeményezések előzetes formai vizsgálata	87
1.2. Az aláírásgyűjtő ív személyes beadásának problémája	89
1.3. Az aláírások ellenőrzése	92
V. A KÉRDÉS HITELESÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁS	93

1. a népszavazási kezdeményezés érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása	93
2. A népszavazási kérdés érdemi vizsgálata.....	94
2.1. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés	94
2.2. A népszavazásból kizárt tárgykörök	99
3. A kérdésegértelműség vizsgálata a népszavazási eljárásokban	117
3.1. A választópolgári egyértelműség vizsgálata	119
3.2. A jogalkotói egyértelműség vizsgálata	124
4. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelme	126
5. A párhuzamossági moratórium kérdése	129
VI. A NÉPSZAVAZÁSRA FELTETT KÉRDÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉS BÍRÓI KONTROLLJA	135
1. A bírói kontroll előzményei	135
2. A bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtójának az ügygel kapcsolatos érintettsége	138
3. Beavatkozás a felülvizsgálati eljárásba	141
4. A hiánypótlás lehetősége a bírósági felülvizsgálati eljárásban	141
5. A felülvizsgálati kérelemhez kötöttség	143
6. A felülvizsgálati kérelem egyes elemeinek vizsgálata (a vizsgálat mellőzése)	145
7. Az Alkotmánybíróság szerepe az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében	146
VII. JOGESETEK KRITIKAI ELEMZÉSE	152
1. Az NVB-hoz 2016. február 23. napján benyújtott országos népszavazási kezdeményezések vizsgálata	152
2. A „kvóta-népszavazás” kérdésének hitelesítésével kapcsolatos eljárás	161
2.1. Előzmények	161
2.2. A Nemzeti Választási Bizottság eljárása	161
2.3. A felülvizsgálat	164
2.4. A népszavazás kitűzése és eredménye	176
VIII. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS HIPOTÉZISVIZSGÁLAT	178
FÜGGELÉK.....	181
1. A kérdésegértelműség vizsgálatához kapcsolódó áttekintő táblázat	181
2. Felhasznált irodalom jegyzéke.....	183
3. Felhasznált jogszabályok jegyzéke	193

SUMMARY

According to Article B) Section (4) of the Fundamental Law of Hungary, “*The power shall be exercised by the people through elected representatives or, in exceptional cases, directly*”. The means of direct exercise of power is the referendum, which has been in the focus of political and public interest in Hungary almost continuously since the change of regime in 1990. A referendum or a popular initiative allows the people to "seize" the direct decision-making at any time. However Article 8 Section (3) of the Fundamental Law of Hungary lists the issues in which a national referendum may not be held. Essentially this can be understood as a rule of competence, because there is no place for the direct will of people on what cannot be held in a national referendum, but it has to be decided by the National Assembly. The Fundamental Law lists in ten points the subjects in which a referendum may not be held and on the basis of which the Hungarian National Election Commission after an in-depth examination refuses to certify the question proposed for referendum by its resolution.

The author of this thesis was a member and Vice-Chairman of the former National Electoral Committee from 2010 to 2013. Since 2013, he has been a member of the National Electoral Commission (hereinafter: NEC), which, as an independent body of voters subject only to the law, plays a central role in the procedures for national referendums. The NEC decides on the authentication of the question to be put to the referendum, publishes its decision to authenticate or reject the question on the official website of the elections, and its decision to authenticate the question, or its announcement on the refusal of authentication in the Hungarian Gazette, establishes the results of the verification of signatures, decides on objections to the collection of signatures, approves the content of the ballot papers for the national referendum, supervises the counting of votes cast by post and votes cast at foreign representations, establishes the results of the referendum, publishes an announcement on the results of the referendum. On 24 September 2015, as a member of the NEC, I participated in the scientific conference "*The Regulation and Practice of Referendums in Europe and Hungary*" (hereinafter referred to as the NKE Conference), jointly organised by the National University of Public Service and the National Election Office (hereinafter referred to as the NVI), where distinguished foreign and Hungarian experts and legal practitioners of referendums shared their thoughts and experiences with each other and the audience. At the Conference, Prof. Dr. András Patyi, as President of the NEC and Rector of the National University of Public Service, and Dr. Ilona Pálfi, as President of the National Election Office

(hereinafter: NEO), saw the reason for the popularity of the referendum in Hungary in the fact that *"the Hungarian legislation on referendums has made this instrument of direct exercise of power quite widely available, and those who expressed their opinion against the majority of the people's representation have often made use of this possibility."* Dr. habil. Adrián Fábán, in his presentation at the same conference on *"The role and practice of the NEC in the authentication of questions in national referendum initiatives"*, argued that *"In my view, the provisions of the Fundamental Law and the Nsztv. impose rather strict limits on referendum initiatives and questions."* The seemingly contradictory opinions cited above raise the question of whether Hungarian referendum legislation is among the more permissive internationally, or whether, on the contrary, it imposes "strict limits" on initiators. For this reason, the present Dissertation, after clarifying the concept and function of referendums, will provide an introduction to the universal history of referendums, their institutional profile and the models of referendums. Then, I will recall the history of the regulation of referendums in Hungary and the issues and results of the seven national referendums held after the regime change. I will then look at the national referendum legislation and practice in neighbouring countries and the European Union's expectations of Member States in relation to referendums. In the second part of the Dissertation, the current Hungarian legislation and practical issues concerning the national referendum procedure are discussed. After the chronology of the procedure, a separate chapter deals with the role of the NEC, the NEO, the Curia and the Constitutional Court in the referendum procedure. Finally, as an unique cases, I would like to present the anomalies of the authentication of the public interest question on the Sunday closing of shops and the history of the procedure for the authentication of the question of the so-called *"quota referendum"*, the most recent national referendum. The Dissertation will of course conclude with a summary, after which we can reflect on the place of Hungarian regulation and practice of national referendums in international comparison, whether it is characterised by 'wide applicability' or 'strict limits' for the initiators.

In creating this dissertation, I aim to achieve the following objectives:

- in the first part of the Dissertation, in order to properly delimit the scope of the legal institution of indirect exercise of power, especially the referendum, I examined the historical development and evolution of the legal institution of referendum with the help of historical and exogenetic research methods, so that in this respect the present-day Hungarian and international regulatory and legal practice aspects can be examined,

- also in this first part, using a dogmatic method, I deal with the conceptual elements of democracy, forms of direct exercise of power and the referendum, their interrelationships, and the characteristics of the referendum, legal cases and their features can be examined,
- in the second half of the Dissertation, I subjected the relevant international recommendations and domestic regulations to a critical analysis, and with the help of the same method, I examine the cases arising in the jurisprudence of domestic constitutional bodies in relation to referendums, in order to identify how these have contributed to the development of the institution of referendums and to identify further directions of development,
- finally, I will examine two cases already mentioned in this Summary, which have had a major impact on Hungarian domestic practice, in order to draw conclusions and suggestions on the specific characteristics of these cases in relation to the domestic regulation of referendums and the practice of the related law enforcement bodies.

I. BEVEZETÉS

1. A témaválasztás indokolása, aktualitása

Magyarország Alaptörvénye¹ alapvetésének B) cikk (4) bekezdése szerint „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. A közvetlen hatalomgyakorlás eszköze a népszavazás², amely rendszerváltozást követően szinte folyamatosan a politikai és közjogi érdeklődés³ középpontjában állt. A jelen értekezés szerzője 2010-től 2013-ig tagja és elnökhelyettese volt az Országos Választási Bizottságnak (a továbbiakban: OVB). 2013 óta tagja a Nemzeti Választási Bizottságnak (a továbbiakban: NVB), amely a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szerveként központi szerepet tölt be az országos népszavazásokra vonatkozó eljárásokban. A NVB az országos népszavazáson – többek között - dönt a népszavazásra feltenni kívánt kérdés hitelesítéséről, a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról szóló határozatát közzéteszi a választások hivatalos oldalán, a kérdés hitelesítéséről szóló határozatát, illetve a hitelesítés megtagadásáról szóló közleményét a Magyar Közlönyben közzéteszi, megállapítja az aláírások ellenőrzésének eredményét, dönt az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogásról, jóváhagyja az országos népszavazás szavazólapjainak adattartalmát, felügyeli a levélben leadott szavazatok és külképviselleteken leadott szavazatok megszámlálását, megállapítja a népszavazás eredményét, közleményt tesz közzé a népszavazás eredményéről. A NVB tagjaként 2015. szeptember 24. napján részt vettem a Nemzeti Közszerológiai Egyetem (a továbbiakban: NKE) és a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) közös rendezésében tartott „A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon” című szakmai konferencián (a továbbiakban: NKE Konferencia), ahol a népszavazás kiváló külföldi és magyar szakértői, jogalkalmazói osztották meg gondolataikat, tapasztalataikat egymással és a hallgatósággal. A Konferencián Prof. Dr. Patyi András, mint a NVB elnöke és a NKE rektora, valamint Dr. Pálfi Ilona, mint a NVI elnöke a népszavazás intézményének magyarországi népszerűségének okát abban látták, hogy „a népszavazásra vonatkozó magyar szabályozás meglehetősen szélesre tárta a közvetlen

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény)

² Petrétei József – Tilk Péter: *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 70-75. o.

Papadopoulos, Yannis: How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making. *West European Politics*, 24(2), 2001, 35-40. o.

³ Halmai Gábor: Népszavazás és képviselői demokrácia. *JURA*, XIV/2., 2008, 29. o.

de Vreese, Claes H.: *Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns Really Matter*. In: de Vreese, Claes H. (Szerk.): *The Dynamics of Referendum Campaigns: an international perspective*. New York, Palgrave MacMillan, 2007. 1-5. o.

*hatalomgyakorlás eme eszközének alkalmazhatóságát, és e lehetőséggel a népképviselői többséggel szemben véleményt formálók gyakran éltek is.”*⁴ Dr. habil. Fábián Adrián ugyanezen a konferencián „*a NVB szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében*” című előadásában úgy vélekedett, hogy „*Az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben található rendelkezések – felfogásom szerint – meglehetősen szigorú korlátokat jelentenek a népszavazási kezdeményezésekre, illetve a kérdésekre vonatkozóan.*”⁵ A fent idézett, ellentétesnek látszó vélemények alapján felmerül a kérdés, hogy a magyar népszavazási szabályozás nemzetközi viszonylatban a megengedőbbek közé tartozik-e, vagy éppen ellenkezőleg, „szigorú korlátokat” ró a kezdeményezőkre. Ennek okán a jelen értekezésben a népszavazás fogalmának és funkciójának tisztázása után megismerkedhetünk a népszavazások egyetemes történetével, intézményi profiljukkal, megismerhetjük a népszavazási modelleket. Ezután a népszavazások szabályozásának magyarországi történetére emlékezhetünk és feleleveníthetjük mind a hét, a rendszerváltozást követően megtartott országos népszavazás kérdéseit, eredményeit. Ezt követően kitekintünk a szomszédos országok országos népszavazási szabályozására és gyakorlatára, illetőleg megismerhetjük az Európai Unió népszavazásokkal kapcsolatos elvárásait a tagállamokkal szemben. A disszertáció második felében az országos népszavazási eljárásra vonatkozó hatályos magyar szabályozással és gyakorlati kérdésekkel foglalkozik. Az eljárás kronológiájának bemutatása után külön fejezet szól a NVI, a NVB, a Kúria, illetőleg az Alkotmánybíróság szerepéről a népszavazási eljárásban. Végül konkrét ügyként a vasárnapi boltzárral kapcsolatos közérdeklődést felkeltő kérdéshitelesítésének anomáliáit, valamint a legutóbbi országos népszavazás, az ún. „kvóta-népszavazás” kérdésének hitelesítésével kapcsolatos eljárás történetét szeretném ismertetni. A disszertációt természetesen egy összefoglalás zárja, amely után elmélkedhetünk azon, hogy az országos népszavazások magyarországi szabályozása, illetőleg gyakorlata milyen helyet foglal el a nemzetközi összevetésben, valóban a „szélesre tárt alkalmazhatóság” jellemzi, illetőleg „szigorú korlátokat” jelent a kezdeményezők részére.

⁴ Gáva Krisztián – Téglási András (Szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon Tanulmánykötet a Nemzeti Köszolgálati Egyetem és a Nemzeti Választási Iroda 2015. szeptember 24-én rendezett közös konferenciáján elhangzott előadásokból.* (a továbbiakban: NKE Konferencia tanulmánykötet) Budapest, Nordex Kiadó, 2016. 7. o.

⁵ Fábián Adrián: *A Nemzeti Választási Bizottság szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében.* In: Gáva Krisztián – Téglási András (Szerk.) 2016, i.m. 127. o.

2. A kutatás módszerei

Jelen disszertációban, az előző fejezetben már említett és lehatárolt részekhez illeszkedő kutatási módszereket választottam annak érdekében, hogy érdemben vizsgálhatóak legyenek a jelen főfejezet 3. fejezetében meghatározott hipotézisek és elérhetővé váljon a kutatás során kitűzött célok megvalósítása. Ennek megfelelően,

- a disszertáció első részében, a közvetett hatalomgyakorlási formák, kiemelten a népszavazás jogintézményének megfelelő körbehatárolása érdekében történeti és exogenetikus, célkutató módszer segítségével megvizsgáltam a népszavazás jogintézményének történeti kialakulását és fejlődését, hogy erre tekintettel vizsgálhatóvá váljanak a jelen kor, magyar és nemzetközi szabályozási és joggyakorlatban mutatkozó vonatkozásai,
- szintén ebben az első részben dogmatikai módszer alkalmazásával foglalkozok a demokrácia, közvetlen hatalomgyakorlási formák és a népszavazás fogalmi elemeivel, azok összefüggéseivel, hogy később ezekre tekintettel vizsgálhatóvá váljanak a népszavazásra vonatkozó adottságok, jogeseteket, értelmezhetőek legyenek ezek jellemzői,
- az értekezés második felében kritikai elemzésnek vettem alá a vonatkozó nemzetközi ajánlásokat és hazai szabályozást és ugyanilyen módszer segítségével vizsgálom meg a népszavazással kapcsolatos hazai alkotmányos szervek joggyakorlatában felmerülő jogeseteket, annak érdekében, hogy azonosítható legyen, hogy ezek miként járultak hozzá a népszavazás intézményének fejlődéséhez, illetve hogy azonosíthatóak legyenek a további fejlődési irányok,
- végül pedig megvizsgálom két, a bevezetőben már említett a hazai gyakorlatban nagy hatást gyakorló jogesetet, annak érdekében, hogy ezek egyedi jellemzőit megragadva következtetéseket és javaslatokat tudjak levonni a népszavazás hazai szabályozása, a kapcsolódó jogalkalmazó szervek joggyakorlata vonatkozásaiban.

3. Kutatási célkitűzések és hipotézisek

Jelen disszertációban foglalt doktori kutatás az alábbi célkitűzések megvalósítására törekedett:

- feltárni és az elméleti-történeti módszerek segítségével elemezni a közvetlen hatalomgyakorlási formák, kiemelten a népszavazás alkotmányos intézményét, annak történeti fejlődéséből adódó jellemzőket,

- meghatározni a magyar szabályozás karakterisztikáját, jellegét a lefolytatott elméleti-történeti elemzés és a népszavazásra vonatkozó nemzetközi elvárások és ajánlások tükrében,
- kritikai szemszögből megvizsgálni a népszavazásra vonatkozó hazai szabályozást és annak érvényesülését a kapcsolódó alkotmányos szervek gyakorlatában, kiemelt tekintettel a népszavazással érintett kérdések hitelesítésével kapcsolatos eljárásra, a népszavazáshoz esetlegesen kapcsolódó bírói felülvizsgálati kérdésekre és az egyes felmerülő jogesetekre,
- a fenti célkitűzéseket felhasználva végül pedig központi célkitűzése az értekezésnek, hogy megállapításokat és javaslatokat tegyen a hazai szabályozás és joggyakorlat fejlesztése tekintetében.

Az értekezés során az alábbi hipotézis vizsgálatát tűztem ki célul: a magyar, népszavazásra vonatkozó szabályozás szigorúbb szabályokat és korlátokat állít fel a népszavazási kezdeményezésekkel szemben, mint az Európában mutatkozó átlagos szabályozási gyakorlat.

II. A KÖZVETLEN DEMOKRATIKUS HATALOMGYAKORLÁS ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI MEGKÖZELÍTÉSE

1. A demokrácia fogalmának releváns elemei

A népszavazás fogalmának meghatározását a demokrácia, a népszuverenitás, a választójog, valamint a közvetett (képviselési), és a közvetlen demokrácia definícióinak tisztázásával kell kezdenünk. A demokrácia meghatározása kialakulásától kezdve számos esztörténeti változáson ment át, így pontos megfogalmazása rendkívül nehéz feladat⁶. *A demokráciának számos változata ismert, és a történelmi fejlődés során sokféle típusa alakult ki. A demokrácia kifejezéssel ugyanis különböző politikai berendezkedéseket és uralmi rendeket jelöltek, továbbá politikai jelszóként is használták, így fogalmát gyakran az ideológiai-politikai viták során - az egyes álláspontok alátámasztása érdekében - eltérő szempontokra tekintettel kísérelték meg meghatározni.*⁷ A demokrácia, mint szó görög eredetű, a démosz (nép) és kratein (uralom) szavakból alakult ki, melynek jelentése népuralom⁸. Ez az összetett kifejezés az ókori görög városállamokban alakult ki a Krisztus előtti 5. század körül, ahol a törvényhozó testületet a polgárok összessége alkotta. A polgárok összessége alatt nem értették a politikai jogokkal nem rendelkező nőket és rabszolgákat, csupán a férfiakat. A demokrácia a társadalom jelentős számú, szavazati joggal rendelkező tagjainak hatalmából eredő politikai rendszer – Platon szerint a csöcselék uralma.⁹ *A modern kori demokrácia története a felvilágosodás filozófiájában nyert ismételt igazolást, és a XVIII. századi polgári forradalmi átalakulások korában került sor – már nem csak városállami méretekben történő – megvalósítására. Napjainkban a demokrácia államformát és a társadalom egészét átható sajátos intézményrendszert jelent, mivel a demokrácia érvényesülését meghatározott politikai és társadalmi intézmények biztosítják. Ez azonban azt is jelenti, hogy a demokrácia nem magától létrejövő és fennálló rendszer, életképessége annak a függvénye, hogy ezt az uralmi rendszert az adott állam lakosságának többsége milyen mértékben fogadja el, és mennyiben hajlandó támogatni. Ennek hiányában a demokráciát a diktatúra válthatja fel, ami a XX. században a totalitárius és az autoritárius rendszerek kialakulásában és működésében öltött testet.*¹⁰ A modern alkotmányos demokráciákban a nép uralma a népszuverenitás elvében

⁶ Mazo, Eugene D.: What causes democracy?. *Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Working Papers* 38, 2005. 1-4. o.

⁷ Petrétei, József.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, 2009. 13. o.

⁸ U.o.

⁹ Eedy Gergely: *Bevezetés a politológiába*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013. 105. o.

¹⁰ Petrétei, József, 2009, i.m. 14 o.

fejeződik ki¹¹. A népszuverenitás lényege, hogy minden személy egyenlő jogokkal rendelkezik és államalkotó tényező. A népszuverenitás elvének hagyományos megfogalmazása szerint minden hatalom a népé. Ebből a megfogalmazásból levezethető minden politikai hatalom legitimációja is, hiszen minden döntés meghozatalának visszavezethetőnek kell lennie a népre. Ezt elsőként 1789-ben az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja rögzítette: „semmilyen testület vagy egyén sem gyakorolhat olyan hatalmat, amely nem a nemzettől származik” (3. cikkely). A 6. cikkely szerint: *„a törvény az általános akarat kifejezése. Minden állampolgárnak joga van arra, hogy személyesen vagy képviselői útján részt vegyen a törvény megalkotásában”*.¹² A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy *a demokrácia fogalmát és lényegét általában a népuralommal azonosítják. A népuralom meghatározása azonban alapvetően kétféle megközelítést indokol: egyrészt annak megállapítását, hogy ki uralkodik, azaz ki a nép, másrészt azt, hogy hogyan történik a nép uralmának megvalósítása, vagyis milyen keretek között megy végbe ennek az uralomnak a gyakorlása, milyen eszközök és módok biztosítják, illetőleg milyen feltételek és garanciák szükségesek ahhoz, hogy a nép képes legyen hatalmának gyakorlására. Ahhoz, hogy a modern demokrácia a népuralom követelményének eleget tehessen, több elv és intézmény együttes léte és funkcionálása szükséges. Ezek közül a legfontosabb, hogy a demokratikus berendezkedésű államban a társadalmat alkotó polgároknak a politikai élet tényleges alanyaivá kell válniuk, nem lehetnek pusztán az államhatalom tárgyai. A demokratikus közösségi létnek arra kell törekednie, hogy megvalósítsa a nép uralmát, a nép általi és a népért való kormányzás eszméjét*.¹³ A demokrácia lényeges eleme tehát - a népszuverenitás elvének meghatározásán túl - hogy a nép politikai részvételi jogait – választójogát és a népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez kötődő jogait – gyakorolja. A választójog aktív oldala biztosítja, hogy a polgár érdekei képviseletére képviselőket válasszon. A választójog passzív oldala pedig a polgár választhatóságát jelenti, hogy a döntés meghozatalában közvetlenül részt vehessen: *„Annak megfelelően, hogy a nép a legfontosabb döntéseit választás és népszavazás formájában maga hozza-e meg, vagy pedig a népet a döntéshozatal során alapvetően a képviselői útján, rajtuk keresztül illeti-e meg a döntés, közvetlen és közvetett demokráciáról lehet beszélni.*

a) A közvetlen demokrácia esetében a politikai-hatalmi döntéseket az össznépsesség túlnyomó részét jelentő, aktív választójoggal rendelkező polgárok lényegében személyesen hozzák meg,

¹¹ Yack, Bernard: Popular sovereignty and nationalism. *Political Theory*, 29(4), 2001, 517-523. o.

¹² Cerny Ákos: Alkotmányjog. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014. 121-123. o.

¹³ Petrétei, József., 2009, i.m. 16. o.

az államhatalmat túlnyomó részben maguk gyakorolják. A közvetlen demokrácia ebben a formában csak akkor lehetséges, ha a döntéshozatalban részt vevő polgárok megalapozott információkkal rendelkeznek a döntési alternatívákról, a döntést igénylő közügyek világosak és áttekinthetők, így minden polgár képes ezeket következményükkel együtt átlátni és felelősséggel megítélni.”¹⁴

A népszavazás, illetőleg a népi kezdeményezés lehetővé teszi, hogy a nép valamely döntés közvetlen meghozatalát bármikor „magához ragadja”¹⁵, hiszen „közvetett (képviseleti) demokrácia esetén a nép csak teoretikusan az államhatalom birtokosa: az államhatalom gyakorlását azok a képviselők végzik, akiket a polgárok az előre megállapított szabályok szerinti, fair és nyílt választás során erre felhatalmaznak és egyúttal legitimálnak. A választás aktusa ezért a nép egészének politikai akaratát hivatott dokumentálni. A képviseleti demokráciában tehát a nép uralma áttételesen, a képviselők - a tulajdonképpeni politikai elit - uralmán keresztül valósul meg, de természetesen a népnek azzal a lehetőségével, hogy a rendszeres időközönként (periodikusan) ismétlődő, demokratikus elveken nyugvó, versengő (kompetitív) választás útján a képviselőket újra és újra megerősítik, vagy - a felelősségre vonást gyakorolva - a politikai elit cseréjét valósítják meg”.¹⁶

2. A népszavazás fogalmának körbehatarolása

Az előző fejezetben láthattuk, hogy a közhatalom gyakorlásának történetileg két alapformája alakult ki: a képviseleti és a közvetlen demokrácia, amelyeknek modern kori megjelenésük és alkotmányos szabályozásuk a népszuverenitás elvén alapul. A polgári demokráciákban a népszuverenitás az alkotmányos berendezkedést igazoló elv: az egyes országok különböző formákban fejezik ezt ki alkotmányukban (például: minden hatalom a néptől ered, a hatalom forrása a nép). Magyarország Alaptörvénye a B) cikk (3)-(4) bekezdésében így fogalmaz: „A közhatalom forrása a nép. A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

A mai modern alkotmányok egyik központi jelentőségű kérdése a demokrácia fogalmának és tartalmának való megfelelés, az egyes szabályok ehhez történő igazítása.¹⁷

¹⁴ U.o. 26. o.

¹⁵ Patyi András: *Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól*. In: Deli Gergely — Szoboszlai-Kiss Katalin (Szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., 2013. 379-395. o.

¹⁶ Petrétei, József., 2009, i.m. 26. o.

¹⁷ Petrétei, József, 2009, i.m. 14. o.

A közvetett-, és közvetlen demokrácia alkotmányos szabályozása azt jelenti, hogy az alkotmány keretei között mindkét hatalomgyakorlási formának van létjogosultsága, ezek nem opciói egymásnak, ugyanakkor ellentmondás sincs közöttük¹⁸. A képviseleti demokrácia intézményeinek, az intézményi garanciák megteremtésének fontossága Montesquieu munkásságával forrt egybe. A „törvények szelleméről” című munkájában kifejtette, hogy a törvényhozó hatalom egy szabad államban a nép egészét illeti – ami azonban a nagy államokban megvalósíthatatlan. Ezért úgy vélte, hogy amit a nép nem tud maga megtenni, azt az általa választott képviselői¹⁹ útján kell megvalósítani. Pontosan úgy fogalmaz: „*Minthogy szabad államban minden szabad lelkű ember maga kell, hogy kormányozza magát, következésképpen a nép egészét kell hogy illesse a törvényhozó hatalom. Minthogy azonban nagy államokban ez keresztülvihetetlen és kis államokban is sok hátránnyal jár, a népnek a maga képviselői útján kell megtennie mindazt, amit maga nem tud megtenni. A népnek a kormányzatban csak annyiban szabad részt vennie, hogy képviselőit megválassza.*”²⁰ Ezért a nép aktív választójoggal rendelkező polgárai a passzív választójoggal rendelkező állampolgárok közül érdekeik képviseletére képviselőt választanak. A képviseleti demokrácia intézménye a parlament, illetve helyi szinten a képviselő-testület. A nép által felhatalmazott képviselők a nép nevében járnak el és a népre kötelező döntéseket hoznak.²¹ A közvetlen demokrácia mélyen a történelmi múltban gyökerezik, ez a demokrácia „ősformája”. Modernkori történetének kezdete a XVI-XVII. századra, a reformáció időszakára nyúlik vissza. Eszméje Rousseau munkásságában teljesedett ki, aki az 1762-ben megjelent „Társadalmi szerződésről” című művében a képviseleti rendszert bírálja, és mint a törvényhozás szervét elutasítja. Rousseau felfogásában a törvényhozás a közakarat legfőbb hatósága, ahol a nép közvetlen jóváhagyása nélkül a törvények meg sem születnek.²² Vagyis a nép választójoggal rendelkező polgárai az államhatalmat közvetlenül gyakorolják, személyesen vesznek részt a törvényhozásban, a döntések meghozatalában, a közügyek vitélében. A megfelelő döntés feltételezi, hogy a nép kellően ismeri a különböző megoldási lehetőségeket, megalapozottan, kellő információ birtokában hozza meg az adott döntést. A

¹⁸ Delannoi, Gil – Dowlen, Oliver: *Sortition, direct democracy and indirect democracy*. In: Morel, Laurence – Qvortrup, Matt (Szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. New York, Routledge, 2017. 495-510. o.

¹⁹ Montesquieu: *De l' Esprit des Lois*. Genf, Barrillot & Fils, 1748.

²⁰ Dezső Márta: *Népszavazás és népi kezdeményezés*. In: Kukorelli István (Szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 175-177. o.

²¹ Csörgits Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései. Doktori értekezés*. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. 15. o.

²² Dezső Márta, 2007, i.m. 175-177. o.

közvetlen demokrácia azonban a társadalmi érdekek komplexitása folytán csupán csak másodlagos szerepet tölthet be a közvetett demokráciához képest.²³ A közvetlen demokrácia legelterjedtebb intézményei a népszavazás és a népi kezdeményezés. A modern államokban azonban dualista rendszer alakult ki, ami azt jelenti, hogy az adott állam alkotmánya biztosítja mind a képviseleti, mid pedig a közvetlen demokrácia vonásait²⁴. A képviseleti demokrácia intézménye jelenti a hatalom gyakorlásának szakszerűségét és folyamatosságát, míg a közvetlenség lehetővé teszi az állampolgárok részére az akaratuk kinyilvánítását. Számos állam alkotmánya a képviseleti és közvetlen demokrácia tekintetében a dualista és egyenrangú szabályozás felé halad. A népszavazás tehát a közvetlen hatalomgyakorlás legfontosabb eszköze, ez az intézmény teremti meg annak a lehetőségét, hogy a nép a képviseleti szervek megválasztásán túl, közvetlenül is beleszólhasson az ország életét befolyásoló kérdésekbe. A népszavazás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes módja.

Az Alaptörvény XXII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Vagyis az Alaptörvény a népszavazáson való részvétel jogát alapjogként biztosítja az országgyűlési képviselőválasztáson aktív választójoggal rendelkezők számára, vagyis mindazon nagykorú magyar állampolgárok részére, akiket a bíróság bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt nem zárt ki a választójogból. Az alapjog tartalmára vonatkozó alaphatározat az Alaptörvény hatálybalépését követően a 31/2013. (X. 28.) AB határozat. Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában foglaltakra is – a következőket állapította meg: *„az országos népszavazáson való részvétel jogának vonatkozásában a korábbi Alkotmány 70. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése, továbbá a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás vonatkozásában a korábbi Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése között szövegszerű egyezés mutatható ki”*. E tekintetben a korábbi Alkotmányhoz képest annyi változás történt, hogy az Alaptörvény a népszavazáson való részvétel jogát – mint általában a választójog gyakorlását – sem köti magyarországi lakóhelyhez. Az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek

²³ Csörgits Lajos, 2013, i.m. 15. o.

²⁴ Schedler, Andreas – Sarsfield, Rodolfo: Democrats with adjectives: Linking direct and indirect measures of democratic support. *European journal of political research*, 46(5), 2007, 637-645. o.

megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat²⁵. Ezeken túl az Alkotmánybíróság szerint a »népszavazás alkotmányos joga« a népfelség elvén alapul (987/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991, 527, 528–529.) Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatában a népszavazást érintően leszögezte, hogy az a „*népszuverenitás gyakorlásának*” olyan formája, amely „*a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű.*”²⁶. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatában ugyanakkor azt is megállapította: »[a] közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.« (ABH 1997, 331.) Mindezt figyelembe véve a népszavazásban való részvételhez való jog céljaként rögzíthető, hogy a közhatalom – közvetlen formában történő – gyakorlását biztosítsa²⁷. A jog tartalmát ezzel összhangban az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában úgy határozta meg, hogy az »*mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre.*« (ABH 1997, 331, 344.) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény érintett rendelkezése kapcsán rámutatott: »*A népszavazás intézménye a népszavazás kezdeményezését, támogatását és magát a szavazási eljárást foglalja magában. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.]*« {3160/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [23]; 3161/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [24]; 3162/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [24]}”.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése tehát az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jogot garantálja. Ez az alapjog az Alkotmánybíróság idézett 31/2013. (X. 28.) AB határozatában összefoglalt céljára figyelemmel a választókat azzal az alanyi joggal ruhazza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akaratukkal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a 12 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]–[28], hasonlóan: 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]–[25] 11 népszavazás megtartásáig. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására,

²⁵ Chronowski Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*. In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta (Szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 81–83. o.

²⁶ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.o.

²⁷ Téglási András: A népszavazáshoz való jog mint alapjog. *Acta Humana–Emberi Jogi Közlemények*, 2(2), 2014, 91–103. o.

(beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is²⁸. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint azonban a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy *”az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag »emberre« vonatkoztatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. [...] E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet.”* Az Alkotmánybíróság imént idézett gyakorlata több elméleti és gyakorlati kérdést is felvet, nevezetesen:

- a népszavazáson való részvételhez és a népszavazás kikényszerítéséhez való jog közti különbségtételt,
- ez utóbbi keretében az aláírásgyűjtéshez való jog, mint alapjog kérdését,
- a jogorvoslati fórumok (Kúria, Alkotmánybíróság) hatásköreinek elhatárolását,
- a pártok népszavazásban betöltött szerepének vizsgálatát, a nép politikai és állami akaratképzése közötti különbségtételt.

3. A népszavazások egyetemes történetének áttekintése

Az értekezés bevezetésében írt NKE konferencián Dr. Komáromi László a *„Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek”* című előadását a közvetlen demokrácia történeti áttekintésével kezdte, amely számomra is iránymutatást adott a népszavazások megítélésére vonatkozó történeti rész megalkotásában. Előadásában kifejtette, hogy a modern kori közvetlen demokrácia úttörője három nagy

²⁸ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben*. In: Fazekas Marianna (Szerk.): *Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának III. konferenciája, 2012. április 20.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 187-196. o.

népszavazási hagyomány: az észak-amerikai, a francia és a svájci. Az észak-amerikai modell egészen a protestáns eszmevilágig vezet vissza, addig a felfogásig, hogy az egyházi közösség ügyeiben is a hívek egyfajta közös megegyezése („common assent”²⁹), hozzájárulása alapján kell eljárni. Kálvin példáját – aki 1541-ben a genfi egyházi rendszabályait a minden felnőtt hívőt tömörítő Általános Tanács elé bocsátotta népszavazásra – az Észak-Amerikába áramló vallási disszidentek nemcsak egyházi, hanem politikai közösségeikre is alkalmazták, s Új-Anglia gyarmatain létesített városaikban ún. városgyűlések („town meetings”) keretében sajátos, közvetlen demokráciát valósítottak meg³⁰. A gondolat, hogy minden lényeges döntést az egész politikai közösségnek kell jóváhagynia, feléledt a függetlenségi háború idején, és az alkotmányreferendum megszületéséhez vezetett³¹. Ekkor vált gyakorlattá, hogy egyes felszabaduló – kezdetben főként új-angliai – gyarmatállamok új alkotmányaikat népszavazásra bocsátották megerősítés végett. Ez a példa hatott a forradalmi Franciaországra is, ahol elterjedt egyrészt Rousseau tanítása az általános akaratról („volonté générale”), amely a törvényben fejeződik ki, s csak a nép hozzájárulása esetén számít egyáltalán törvénynek, másrészt azonban ismerték az észak-amerikai gyarmatok gyakorlatát is, ahol az alaptörvényeket népszavazás útján fogadták el³². A jakobinusok 1793-as alkotmánya már az alulról jövő népi vétőt és az alkotmánymódosító kezdeményezést is lehetővé tette. A napóleoni időszakban azonban a népszavazás alkalmazása sajátos formát öltött. Bonaparte Napóleon és unokaöccse, Bonaparte Lajos - a későbbi III. Napóleon - is elsősorban hatalma erősítésére használta a népszavazást. A kérdést saját maguk fogalmazták meg, a népszavazást maguk rendelték el, esetenként a parlamentet megkerülve, mintegy közvetlenül a néphez fellebbezve („appel au peuple”). Ez sajátos, a mai napig is élő népszavazási hagyomány, az ún. plebiszcitárius hagyomány kialakulásához vezetett, amelynek értelmében népszavazást a diszkrecionális jog alapján csak az államfő rendelhet el, s attól a tárgyi kérdés eldöntése mellett saját politikai pozíciójának megerősítését is várja³³. Bonaparte Napóleon ugyan megkísérelte ezt a mintát Svájcban is meghonosítani, ott azonban a Helvét Köztársaságot követően, az 1830-as, 1840-es években inkább a korábbi saját közvetlen demokratikus

²⁹ Harriss, Gerald L.: War and the Emergence of the English Parliament, 1297–1360. *Journal of Medieval History*, 2(1), 1976, 35-50. o.

³⁰ DeSantis, Victor S. – Hill, David: Citizen participation in local politics: Evidence from New England town meetings. *State and Local Government Review*, 36(3), 2004, 166-173. o.

³¹ Edling, Max M. *A Revolution in Favor of Government: Origins of the US Constitution and the Making of the American State*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 17. o.

³² Stammler, Rudolf.: Notion et portée de la «volonté générale» chez Jean-Jacques Rousseau. *Revue de Métaphysique et de Morale* 20(3), 1912. 383-389. o.

³³ Servais, Christine: Appel au peuple/appel du public: décrire la réception comme une "adresse". *Questions de communication*, 2015/1., 167-180. o.

hagyományok, mindenekelőtt a Landsgemeindék gyakorlata éledt újjá, és vezetett új intézmények bevezetéséhez, először a kantonok szintjén, aztán a szövetségben is. Svájcban az 1860-as, 1870-es évek demokratikus mozgalma nyomán végül három fő intézmény kristályosodott ki³⁴:

- (1) a kötelező alkotmányreferendum, amely a szövetségi alkotmány minden módosításához a nép általi jóváhagyást ír elő,
- (2) a fakultatív törvényreferendum, amely a törvényhozás által elfogadott törvények hatálybalépése ellen tesz lehetővé alulról jövő népszavazási kezdeményezést 50 ezer polgár aláírásával,
- (3) a népi alkotmányiniciatíva, amely 100 ezer polgárt jogosít fel arra, hogy a szövetségi alkotmány módosítására vonatkozó javaslatot terjesszen elő és arról népszavazást kényszerítsen ki.

A francia gyakorlattal szemben a svájci hagyományt alulról jövő kezdeményezések jellemzik, és az, hogy a referendum kezdeményezésére képes erők tárgyalásra és kompromisszumra tudják készíteni a kormányzatot egy-egy döntés meghozatala során. A svájci intézmények a 19–20. század fordulóján visszahatottak az Amerikai Egyesült Államok egyes, főként nyugati tagállamaira is, ahol az ún. Populista és Progresszív mozgalom ezekkel a svájci mintájú közvetlen demokratikus eszközökkel igyekezett megtörni a törvényhozásra rátelepedett trösztök és konszernek korrupt hatalmát³⁵. A mai napig Svájcban és az USA nyugati tagállamaiban, különösen Kaliforniában tartják a legtöbb népszavazást. Az első világháború után aztán más országok alkotmányának fáján is megjelentek a közvetlen demokrácia oltványai. Mindenekelőtt a Weimari Köztársaságban, ahol az alkotmány lehetővé tette a felülről jövő, plebiszcitárius karakterű, illetve az alulról jövő kezdeményezéseket egyaránt, de hasonló volt a helyzet több új demokráciában, mint például a balti államokban vagy Írországbán. Az itáliai egységfolyamatban a már látott példák után ugyancsak ekkor, az első világháborút követően erősödött meg az a gondolat, hogy a szomszédos államok, különböző etnikumok egymással kapcsolatos vitás területi kérdéseiket népszavazás útján rendezzék. A fejlődésnek Európában új lendületet adott a második világháború, majd a volt keleti blokk felszabadulását követő demokratikus átalakulás, valamint az Európai Unióval kapcsolatos kérdésekről, például az új tagállamok csatlakozásáról vagy az alapszerződések módosításáról

³⁴ Trechsel, Alexander H. – Kriesi, Hanspeter.: *Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system*. In: Gallagher, Michael – Uleri, Pier V. (Szerk.): *The referendum experience in Europe*. London, Palgrave Macmillan, 1996. 185-208. o.

³⁵ Mudde, Cas: *The populist zeitgeist*. *Government and opposition*, 39(4), 2004, 541-563. o.

Saxton, Alexander: *San Francisco labor and the populist and progressive insurgencies*. *Pacific Historical Review*, 34(4), 1965, 421-438. o.

szóló népszavazások gyakorlata. A népszavazások számának növekedése mögött azonban nemcsak általában, a számos országban lezajlott demokratikus átmenetet kell keresnünk. Egy jelentős társadalmi változás is megtalálható a háttérben: a társadalom individualizálódása, az információkkal való ellátottság növekedése, a magasabb átlagos képzettségi szint mind erősítik azt az igényt, hogy a polgárok ahelyett, hogy különböző közvetítőkre (pártokra, szakszervezetekre, egyházakra stb.) bízják érdekeik képviselését, egyre inkább saját kezükbe kívánják venni a döntést számos, a közösséget érintő tárgyi kérdésben is. Tehát nem véletlen, hogy a részvételi demokrácia gondolata napjainkban több területen előtérbe kerül.³⁶

4. Az országos népszavazás története Magyarországon

Magyarországon a népszavazást szabályozó első jogszabály, az 1989. évi XVII. törvény megalkotása előtt hasznosítható hazai tapasztalatok nem álltak a törvényhozás rendelkezésére, a demokratikus jogállami berendezkedés csak ezen jogszabály elfogadását követően, az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott átfogó alkotmányreform eredményeként jött létre³⁷. Az Országgyűlés az 1989. évi XVII. törvényt azonban évekig nem hozta összhangba az Alkotmánnyal. Az Alkotmány módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény új rendelkezésekkel egészítette ki az Alkotmányt az országos népszavazás és a népi kezdeményezés tárgykörében, majd megszületett a régi Nsztv., amely törvényi szinten is szabályozta az országos népszavazással kapcsolatos kérdéseket és a OVB feladatává tette a népszavazási kérdés és az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését. A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény a 8. cikkében szabályozta a népszavazás intézményét, majd hatályba lépett az Nsztv. amely a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről és a népszavazási eljárásról szól. Az Nsztv. a megváltozott alkotmányos szabályok alapján szabályozta részletesen a népszavazással kapcsolatos eljárási kérdéseket.³⁸

³⁶ NKE Konferencia tanulmánykötet, i.m. 138-143. o.

³⁷ Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye–történeti-összehasonlító perspektívában. *Politikatudományi Szemle*, 1999/4., 107-111. o.

³⁸ Kúria, A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport: *Összefoglaló vélemény*. Budapest, Kúria, 2018. (a továbbiakban: Kúria összefoglaló vélemény)

4.1. Előzmények

A népszavazás intézményének elméleti háttere és gyakorlati alkalmazása viszonylag későn alakult ki hazánkban. Az intézményi szabályozás igénye először 1848-ban merült fel³⁹. Az Áprilisi törvények megfogalmazásával kapcsolatos vitákban az értelmiség a forradalom eszközeként tekintett a közvetlen demokrácia intézményére, a konzervatív nemesség pedig az ősi alkotmány védelmezése érdekében támogatta. A köznemesség azonban az erősebb képviselői rendszer mellett döntött, csak a cenzusos választójogot tudta elismerni.⁴⁰ A dualizmus kései időszakában – a választójog kiterjesztésével – ismét felvetődött a népszavazás törvényesítése, ami végül nem valósult meg, ugyanis a Jászi Oszkár vezette Polgári Radikális Párton kívül nem nyert támogatást. A két világháború között a népszavazás szabályozása közjogilag nem lett intézményesítve – mégis ezen időszakban, 1921. december 14-én tartották az első népszavazást Magyarországon, a híres soproni népszavazást. A velencei jegyzőkönyv értelmében Sopron és környékének lakossága népszavazáson döntötte el, hogy Magyarországhoz vagy Ausztriához tartozzon-e 257 km². A soproni népszavazás szabályait egy 12 pontból álló Népszavazási Szabályzat rögzítette, amely a nemzetközi béketárgyalásokon kialakult dokumentum volt. A referendumon Sopron magyar párti többsége bizonyult erősebbnek, az Országgyűlés ezért a „Hűség városa” címmel jutalmazta a várost. Erről emlékezik meg a soproni népszavazás emlékének törvénybeiktatásáról szóló 1922. évi XXIX. törvénycikk: *„A soproni népszavazási terület lakossága, amidőn válságos időkben az állami hovatartozás iránti hajlandóság próbára tévetett, a megtartott népszavazáson nyelvi és faji különbség nélkül az ezeréves magyar államhoz való tántoríthatatlan hűségről tett bizonyosságot.”* Az 1949. évi szocialista alkotmány szerint minden hatalom a népé. A nép hatalmát közvetlenül is gyakorolhatta, az Elnöki Tanács országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhetett el. E jogintézmény azonban négy évtizeden át ténylegesen nem működött, és a népszavazással kapcsolatos részletkérdések jogi szabályozatlansága miatt nem is működhetett. Így valójában a hatalom birtokosaként feltüntetett népnek még kiemelkedő jelentőségű ügyekben sem volt lehetősége a hatalom közvetlen gyakorlására. A rendszerváltást megelőzően egy referendumot sem tartottak az 1989 előtt uralkodó politikai ideológia miatt, amely a hatalom egységéből indult ki.⁴¹

³⁹ Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. *Pro Publico Bono*, 3/2013., 130-131. o.

⁴⁰ Horváth Csaba: Országos népszavazások Magyarországon. *JURA*, 14(2), 2008, 54. o.

⁴¹ Szalai András: *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai*, Doktori értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. 130-132. o.

4.2. Az első népszavazási törvény (az 1989. évi XVII. törvény)

A népszavazási törvény iránti társadalmi igény közvetlen kiváltója az 1984-ben bevezetett településfejlesztési hozzájárulás, az úgynevezett „teho” volt⁴². A Hazafias Népfront szorgalmazta a helyi szintű népszavazás kiírását⁴³, hogy a települések népszavazás útján határozzák meg a „teho” mértékét. A Népfront 1985 decemberében az ügyet kongresszus formájában vitatta meg, amely az ország nyilvánossága elé vitte a népszavazás kérdését. Innentől kezdve folyamatosan napirenden volt a népszavazási törvény megalkotásának szükségessége⁴⁴. Természetesen a közvetlen kiváltó okon kívül voltak mélyebb okai is a nép akaratának elfogadása iránt. Történetileg és politikailag a közvetlen demokrácia iránti igény általában a nép elégedetlensége esetén tör a felszínre, amikor a politikai rendszer, a kormányzat társadalmi elfogadottsága a minimálisra csökken. A válságba jutott posztkádári rendszerben, az 1980-as évek végére ez a helyzet alakult ki. Egy 1988-ban készült felmérés szerint a megkérdezettek többsége helyeselte, hogy a jövőben országos jelentőségű ügyekben népszavazást tartsanak. Budapesten 83%-os, vidéken 78%-os volt a népszavazás bevezetésének elfogadottsága.⁴⁵ 1988-ban környezetvédelmi mozgalmak foglalkoztak meg leghatározottabban a népszavazási törvény iránti igényt⁴⁶. A bős-nagymarosi vízlépcső megépítése elleni tiltakozások hatására aláírásgyűjtés kezdődött a vízlépcső megépítése ellen. E kezdeményezés hatására az 1988 novemberében hivatalba lépő Németh-kormány programjában már szerepelt a népszavazási törvény megalkotása. A napilapokban a Kormány 1989. április 8. napján tette közzé a törvénytervezetet. A társadalmi visszajelzéseket követően, 1989. június 1. napján az Országgyűlés tulajdonképpen képviselői hozzászólások és vita nélkül fogadta el a sarkalatos törvények részeként a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt.⁴⁷ Az 1989. június 15. napján hatályba lépő törvény (a továbbiakban: első Nsztv.) elsőként szabályozta a népszavazást Magyarországon – ezennel

⁴² Lengyel Imre: A helyi kormányzatok gazdálkodásának néhány regionális szempontja. *Alföldi Társadalom*, 1992/III., 119. o.

⁴³ Lásd: 1984. évi 12. tvr. a településfejlesztési hozzájárulásról

⁴⁴ Kukorelli István: *Az országos népszavazás, 1989-1998*. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (Szerk.): *Magyarország évtizedkönyve 1988-1998, I. kötet*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998. 468. o.

⁴⁵ Gulyás Mónika; 1999, i.m. 119. o.

⁴⁶ Hohmann Balázs: *Civil szervezetek és a társadalom részvételi lehetőségei a környezet védelmét érintő hatósági eljárásokban*. In: Szigyártó, Lívia-Irma – Attila Szikszai (Szerk.): *XIII. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia*. Kolozsvár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, 2017. 280-285. o.

Glied Viktor: Social Conflicts in the Shadow of the Paks Nuclear Power Plant. *Geographical Locality Studies*, 1(1), 2013, 209-210. o.

⁴⁷ Kukorelli István: *A közvetlen demokrácia "visszafejlésének" irányai*. In: Tóth Károly (Szerk.): *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István születésének 70. évfordulójára*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 1996. 316. o.

megszülethetett a politikai mozgásteret kibővítő intézmény.⁴⁸ Az első Nsztv. a rendszerváltás olyan jellegzetes történelmi momentumában jött létre, amikor a társadalom folyamatosan jelen lévő jellemzője volt a tömegpolitikai részvétel.⁴⁹ A törvény indokolása az állami döntések befolyására alkalmas állampolgári magatartás, a népszuverenitás elvén alapuló hatalomgyakorlás, valamint a törvényhozó hatalom külső ellenőrzésének jelentőségét emelte ki, azonban azt is világossá tette, hogy a népképviselői döntéshozatali forma az elsődleges.⁵⁰ Az általános indokolás a következőképpen fogalmazott: „*a népszavazás a törvényhozó hatalom külső ellenőrzését, alkotmányos korlátozását jelenti, realizálva ezáltal a kormányzati szervek működésében a fékek és ellensúlyok rendszerének, a hatalommegosztásnak elvi követelményét*”. Az indokolás egyébként mintha arra utalt volna, hogy az illegitim parlament és kormányzat helyett közvetlenül a nép veheti kezébe egyes esetekben a törvényalkotást.⁵¹ Az első Nsztv. eredetileg 35 szakaszból állt és átfogó módon szabályozta az országos és helyi népszavazás, valamint népi kezdeményezés anyagi és eljárási kérdéseit. A kezdeményezésre vonatkozó anyagi jogi szabályok túl megengedőek voltak, az eredmény megállapítására azonban már az abszolút többség elve vonatkozott. A népszavazás alól kivett tárgyak köre szűk volt, és több eljárásjogi kérdés hézagosan volt szabályozva.⁵² A jogszabály egyes rendelkezéseit az 1989. novemberi népszavazás előtt az 1989. évi XXXIX. törvény, az 1990. júliusi népszavazás előtt pedig az 1990. évi XLVI. törvény módosította csekély mértékben. A népszavazási törvényből a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe kerültek át. Az első népszavazási törvény – szokatlanul liberális volt, túlmutatott a nyugat-európai parlamentáris rendszerek népszavazási rendelkezésein – rendkívül megengedő, de ugyanakkor pontatlan is volt. A törvény koncepcionális gondokkal küzdött, amely főként a közvetlen demokrácia különböző formáinak keveredésében valósult meg. Másrészt a tág és pontatlan fogalmazás miatt nem lehetett egyértelműen az alkotmánnyal való összeegyeztethetőséget megállapítani.⁵³ A törvény különbséget tett ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazás⁵⁴

⁴⁸ Kukorelli István, 1998, i.m. 468. o.

⁴⁹ U.o. 469. o.

⁵⁰ Komáromi László: Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/35., 7. o.

⁵¹ Szalai András: A parlamentáris kormányzat ..., 2013, i.m. 222. o.

⁵² Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2002. 355-356. o.

⁵³ Dezső Márta: *A közvetlen demokrácia bekapcsolása a magyar államszervezetbe, a népszavazás hatása a törvényhozásra és a kormányzásra*. In: Inotai András (Szerk.): *EU-tanulmányok IV*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. 469. o.

⁵⁴ Suksi, Markku: *Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993. 5-15. o.

között. Előbbinek kötőerővel bír az eredménye, míg utóbbi az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában. Országos népszavazás volt elrendelhető a törvények megerősítésére, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések, így különösen: a törvényhozás elhatározása, törvény elveinek meghatározása, nem törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntése tárgyában. A népszavazás során hozott döntés az Országgyűlésre nézve kötelező volt: a népszavazással meg nem erősített törvény nem volt kihirdethető, illetve a népszavazás eredménye az adott kérdésben meghatározta az Országgyűlés további munkáját. Az első Nsztv. anyagi jogi szabályozása könnyűvé tette a népszavazás kezdeményezését. A kezdeményezésben való részvételre minden választójoggal rendelkező állampolgár jogosult volt, az aláírásgyűjtésben, annak szervezésében és a népszavazást támogatók az alkotmányos alapjogukkal éltek. A népszavazás kezdeményezője lehetett: a Köztársasági elnök⁵⁵, a Kormány, legalább 50 országgyűlési képviselő vagy legalább 50 ezer állampolgár (a Kormány köteles elrendelni a népszavazást, ha legalább 100.000 állampolgár kezdeményezi – kötelező referendum). Az aláírásgyűjtést bárhol folytatni lehetett, kivéve a munkahelyeken, fegyveres erőknél, tömegközlekedésen, illetve az egészségügyi intézményekben. A népszavazás tárgya lehetett az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, és nagyon fontos kiemelni, hogy a 7. § által az alkotmány elfogadása, megerősítése is. A népszavazás alól kivett tárgyak köre szűk volt: nem voltak népszavazásra bocsáthatók a költségvetésről, a központi adónemekről és illetékekről, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben való döntések, és a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése, illetve az e szerződéseket kihirdető törvények. A népszavazásra bocsátandó kérdést a kezdeményezőknek kellett megfogalmazniuk, amit az Országgyűlés elnökéhez kellett benyújtani. Az eljárási rendelkezések megfogalmazása nagyon hézagos volt, ugyanis például az aláírások gyűjtésének határidejét nem határozta meg. Elvileg tehát korlátlan ideig lehetett az aláírásgyűjtést folytatni. Az Országgyűlés elnökéhez benyújtott kezdeményezés 8 napon belül továbbításra került az Országos Választási Elnökségnek, akik gondoskodtak annak hitelesítéséről. A hitelesítés során ellenőrizték az aláírások számát, valamint az aláíró állampolgároknak az állami népesség-nyilvántartás adatai alapján történő azonosítását végezték el. Ezt az eljárást 30 napon belül kellett lefolytatni. A hitelesítés eredményéről az Országos Választási Elnökség tájékoztatta az Országgyűlés elnökét, aki jogosult volt elutasítani a kezdeményezést, ha az a törvényi feltételeknek nem felelt meg. A

⁵⁵ O'neil, Patrick: Presidential power in post-communist Europe: The Hungarian case in comparative perspective. *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 9(3), 1993, 180-195. o.

szabályosan benyújtott kezdeményezést a következő ülésszakán, de legkésőbb két hónapon belül rendelte el az Országgyűlés a képviselők kétharmadának egyetértő szavazatával. Nem lehetett kitűzni országos népszavazást az országgyűlési képviselők, illetőleg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának időpontját megelőző és azt követő 60 napon belüli időpontra. A népszavazást az elrendelését követő három hónapon belül kellett lefolytatni. A jogszabály értelmében az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény rendelkezései voltak irányadóak a lebonyolítás tekintetében. A népszavazásra feltett kérdést valamennyi állampolgár számára egyértelműen kellett megfogalmazni. Több népszavazásra bocsájtott kérdést is egy szavazólapra kellett feltüntetni. A népszavazásban résztvevő állampolgárokat az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény alapján nyilvántartásba kellett venni, amit az önkormányzat hivatali helyiségében 8 napra közzemlére kellett tenni. Ezzel egyidejűleg – ugyancsak a helyben szokásos módon – a népszavazás elrendeléséről, továbbá a szavazás napjáról és a szavazóhelyiség címéről a választópolgárokat tájékoztatni kellett. Az országos népszavazást az országgyűlési képviselők választására kialakított szavazókörokbén kellett lefolytatni. Az első Nsztv. szerint népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha az összes választópolgár több mint a fele érvényesen szavazott és a megfogalmazott kérdésre az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele azonos választ adott. A népszavazás eredményéről az Országos Választási Elnökség írásban tájékoztatta az Országgyűlés elnökét, aki gondoskodott a lakosság tájékoztatásáról az országos napilapokon és a tömegkommunikációs eszközökön keresztül. A népszavazás elrendelésének és a népi kezdeményezés érdemi tárgyalásának az eredménytelen hitelesítésen alapuló elutasítása, valamint a népszavazás lebonyolítására, a szavazás eredményének megállapítására vonatkozó törvényes előírások megsértése miatt jogorvoslatként az Alkotmánybíróságnál lehetett alkotmányossági panasszal élni⁵⁶. Ugyanabban a kérdésben két éven belül újabb népszavazást nem lehetett kitűzni. Az első népszavazási törvény 1998. február 27. napjáig volt hatályban, amelyre az alkotmányos rendszerváltás „koraszülött” termékeként tekinthetünk. Hiszen elmaradt a harmonizációja a később alkotott alkotmánnyal, ami minden népszavazási kezdeményezéskor alkotmányos feszültséget szított a közvetlen és közvetett demokrácia között. Ráadásul maga a törvény és az alkotmány között az alkotmányozó hatalmat illetően is ellentmondás volt, hiszen a törvény szerint az alkotmány elfogadásáról népszavazás útján kellett dönten, az alkotmány szerint viszont az alkotmány elfogadása az Országgyűlés hatáskörébe tartozott. Mindezek alapján az

⁵⁶Lásd: 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344

első népszavazási törvény hozzájárult ahhoz, hogy *formáljogilag* nem született, nem születhetett új alkotmány Magyarországon. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok közötti ellentmondásokat értelmezéseivel és alkotmányos követelmények meghatározásával próbálta áthidalni.⁵⁷ Elmondhatjuk, hogy az első Nsztv. különféle nehézségekkel küzdött, hiszen nem rendelkezett alkotmányos alappal, nem volt összhangban az alkotmánnyal, valamint hiányzott belőle az az egységes szemlélet, amely rendezte volna a közvetlen demokrácia szerepét. A kötelező referendumra vonatkozó rendelkezés okozta a legtöbb ellentmondást, amely szűk időkorláton belül lehetővé tette, hogy az Országgyűlésre kötelező legyen a népszavazás eredményeként megszülető döntés, és azt ne változtathassa meg két évig.⁵⁸ A törvényben nagyfokú koncepcionális problémák merültek fel, amely egyrészt a népi kezdeményezés és népszavazás egyes formáinak keveredésében mutatkozott meg, másrészt pedig a jogszabály olyan pontatlanul és széleskörűen szabályozta a népi kezdeményezés és népszavazás tárgyát, hogy nem lehetett kétséget kizáróan eldönteni, hogy alkotmányos-e az adott kérdésben a népszavazás megtartásának lehetősége. Az egyértelműséget nélkülöző és áttekinthetetlen szabályozás volt az oka, hogy számos népszavazás, népi kezdeményezés megrekedt.⁵⁹ A népszavazás jogintézménye szempontjából korszakos jelentőségű a 2/1993. (I. 22.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a népszavazás intézményét elsőként kísérelte meg elhelyezni a magyar alkotmányos rendszerben.⁶⁰ Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Alkotmány hogyan szabályozza a képviselet és a népszavazás viszonyát a népszuverenitás gyakorlásában. Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezett: „*a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja*”. A testület kimondta, hogy „*az Alkotmányból levezethető általános elv az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás, amelyhez képest a népszavazással való döntés kivételes. Hazánkban a népszavazás - az Alkotmány keretein belül - a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, befolyásolására szolgáló jogintézmény.*” Ebben a döntésben jelent meg az ún. „burkolt alkotmánymódosítás” tilalma is. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Törvényelőkészítő és Igazságügyi Bizottságának az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Országgyűlés feloszlása kimondásának tárgyában alkotmányosan van-e helye népszavazás elrendelésének. Az Alkotmánybíróság

⁵⁷Lásd: Kukorelli István fent idézett művei

⁵⁸Dezső Márta, 2004, i.m. 475. o.

⁵⁹Kukorelli István: *Alkotmánytan I.*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 181. o.

⁶⁰Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Budapest, Századvég Kiadó, 2006. 78. o.

megállapította, hogy az Alkotmány nem határozza meg kifejezetten a népszavazásra bocsátható ügyek körét sem pozitív, sem pedig negatív módon. Ezt csak a népszavazási törvény szabályozza, amely csaknem minden, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben lehetővé teszi országos népszavazás kiírását. A feloszlás kimondásának népszavazásra bocsátását a népszavazási törvény ugyan nem zárja ki, azonban a jogszabály olyan értelmezése, amely szerint a feloszlás kimondása népszavazás tárgya lehet, közvetett alkotmánymódosítást jelentene, amely által burkoltan az Alkotmányba iktatnák az Országgyűlés visszahívását. Az Alkotmány módosítása márpedig csak az abban előírt rendben mehet végbe.⁶¹ Ezen megállapításával kapcsolatban mutatott rá a testület arra, hogy szükséges az alkotmányellenes helyzet kiküszöbölése, mivel a népszavazási törvény nincs összhangban az Alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést, hogy 1993. december 31-ig tegyen eleget jogalkotási feladatának, azaz hozza összhangba a népszavazási törvényt az Alkotmánnyal. Az Országgyűlés azonban jogalkotási feladatát nem teljesítette a kitűzött határidőig.⁶² Az Alkotmánybíróság 25/1995 (V. 10.) AB végzésében újra kimondta a fent említett határozatban tett megállapításokat, és újból felhívta az Országgyűlés figyelmét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállására.⁶³ Az Országgyűlés 1995-ben kétszer is elutasította országos népszavazás kezdeményezését annak ellenére, hogy a szükséges számú hiteles aláírás összegyűlt mindkét esetben. A köztársasági elnök közvetlen választása és hatáskörének növelése, valamint a NATO-tagság tárgyában benyújtott népszavazási kezdeményezések ügyében az Alkotmánybíróság három határozatot hozott, melyekben megállapította, hogy összeegyeztethetetlen a hatalmi ágak elválasztásának Alkotmányban megfogalmazott elvével az, hogy az Országgyűlés minden egyes országos népszavazással kapcsolatos kezdeményezés esetén az elrendelés tárgyában az Alkotmánybírósághoz fordul állásfoglalásért. A törvényalkotó nem háríthatja át a népszavazás elrendelésével kapcsolatos döntésének felelősségét, valamint alkotmányellenes mulasztásának következményeit az Alkotmánybíróságra.⁶⁴ Az első Nsztv. alkotmányellenessége és egyértelműen kimutatható hibái ellenére évekig a jogforrási rendszer része volt, és több közjogi problémát eredményezett, melyek közül a legfontosabbak a következők voltak:

⁶¹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993. 33.

⁶² Péteri Attila: *Népszavazás, népi kezdeményezés*. In: Szoboszlai György (Szerk.): *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 265. o.

⁶³ Térey Vilmos: Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán. *Magyar Jog*, 44(5), 1997, 287. o.

⁶⁴ Kukorelli István, 2007, i.m. 181. o.

1. A törvény rendelkezései szerint az Alkotmány elfogadásáról népszavazást kellett volna tartani, amíg az Alkotmány értelmében az az Országgyűlés hatásköre volt.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan a 2/1993. (I. 22.) AB határozatában a következőket is kimondta: *„népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet.”*⁶⁶
2. Számos problémát okozott az eljárási szabályok hézagos szabályozása is, így például az, hogy nem volt előírva az aláírások összegyűjtésére határidő, valamint a népszavazásra bocsátható kérdések törvényességi-alkotmányossági kontrollja is hiányzott, hiszen sok esetben csak a megfelelő számú aláírás leadása után derült ki, hogy az adott kérdésben nem lehet népszavazást tartani.
3. Az 1989-es alkotmányreform nem érintette a népszavazási törvényt, a jogintézményre vonatkozó rendelkezések megalkotását az Országgyűlés hatáskörébe utalta, amely azonban a népszavazási törvény nyilvánvaló alkotmányellenessége ellenére nem alkotott új jogszabályt.⁶⁷

A népszavazás jogintézménye kapcsán fennálló alkotmányellenes helyzet évekig fennállt. Az Alkotmánybíróság – mint láttuk - már 1993 januárjában felhívta a jogalkotót a népszavazási törvény Alkotmánnyal való összhangba hozatalára, az Országgyűlés azonban csak 1998-ban, az új népszavazási törvény elfogadásával tett eleget jogalkotási kötelezettségének. A közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a népszavazás valósítja meg. Az alkotmányellenes és áttekinthetetlen szabályozás miatt a népszavazási kezdeményezések jelentős része megrekedt, így a „nép” nem tudott élni a közvetlen hatalomgyakorlás jogával.

4.3. A régi Nsztv. (az 1998. évi III. törvény)

A 2/1993. (I. 22.) AB határozatában – az Országgyűlés Alkotmányügyi, Törvényelőkészítő és Igazságügyi Bizottságának az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa tekintetében – az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást, az Országgyűlés népszavazás útján nem

⁶⁵ Dezső Márta, 2004, i.m. 476. o.

⁶⁶ Halmai Gábor.2008., i.m.29. o.

⁶⁷ Dezső Márta, 2004., i.m. 476-477. o.

kényszeríthető feloszlásának kimondására⁶⁸. Továbbá megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött létre azáltal, hogy az Országgyűlés a népszavazási törvényt a hatályos alkotmánnyal nem hozta összhangba. Mivel az első Nsztv. az 1989. évi alkotmánymódosítás előtt jött létre, az államhatalom elvére épülő alkotmány alapján készült, és a módosítást megelőző alkotmányos rendbe illeszkedett, így szükségképpen nem volt összhangban az államhatalom megosztásának alkotmányos rendszerét tartalmazó hatályos alkotmánnyal. Nem történt meg a törvénynek a hatályos alkotmányhoz történő igazítása, ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatainak tegyen eleget 1993. december 31. napjáig. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 27. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Az Országgyűlés azonban az említett törvényi rendelkezést figyelmen kívül hagyva nem tett eleget 1993. december 31. napjáig jogalkotói kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság 18/1993. (III. 19.) AB határozatában szintén mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, ezúttal azért, mert a jogalkotó a helyi önkormányzás népszavazás útján történő gyakorlásának feltételeit nem határozta meg. Az orvoslás határidejül szintén az 1993. december 31. napja lett kitűzve. Az Országgyűlés egyik kérdést sem rendezte határidőn belül. A helyi népszavazás tekintetében az 1994. évi LXIII. törvény megszüntette az alkotmányellenes helyzetet. Ettől kezdve azonban koncepcionális eltérések voltak az országos és helyi népszavazás szabályai között, hiszen például helyi referendum esetén bevezetésre került az aláírásgyűjtő ív előzetes hitelesítése, határidő volt az aláírásgyűjtésre és a garanciális szabályok is különböztek. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatában ismételt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre hívta fel az Országgyűlés figyelmét, hiszen jogalkotói kötelezettségének nem tett eleget azzal, hogy az első Nsztv-t a hatályos alkotmánnyal összhangba hozza. Ennek a mulasztásnak az lett a következménye, hogy népszavazási kezdeményezésekor az Országgyűlés egyre többször alkotmány értelmezésért fordult az Alkotmánybírósághoz és sok kezdeményezés elutasításra került a kialakult kritikus közjogi helyzetben. A helyzet súlyosságát csak fokozta, hogy az 1997-es alkotmánymódosítással az Országgyűlés nem fogadta el az új népszavazási törvényt, ennek következtében pedig még nagyobb feszültség támadt az alkotmány és a hatályban lévő „elavult” szabályokat tartalmazó népszavazási törvény között. A népszavazásokra irányuló jogalkalmazást rendkívül megnehezítette a fennálló helyzet és már elodázhatlanná vált egy új népszavazási törvény megalkotása. Számos népszavazási kezdeményezés elutasítása után, a

⁶⁸ Karsai Dániel: *A mulasztásos alkotmánysértés szankciórendszere*. <https://drkarsai.hu/fajl/mulasztasos-alkotmanysertes-szankciorendszer.pdf> (2021.06.01.)

tarthatatlan alkotmányellenes állapot megszüntetése érdekében került sor a közvetlen demokrácia két fontos intézményének kodifikációjára, amely két alkotmánymódosításból, a választási eljárásról szóló 1997. C. törvényből (továbbiakban: Ve.) és a(z új) népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényből (továbbiakban: régi Nsztv.) áll. Így lett a népszavazás intézménye 1997-től több szinten szabályozva: az alapvető rendelkezéseket az alkotmány, az anyagi normák további részét az új népszavazási törvény, míg az eljárási szabályokat pedig a Ve. tartalmazta. Az alkotmánymódosítások jelentősége, hogy alkotmányos intézménnyé tették a hatalomgyakorlás népszavazásos formáját. Az alkotmányozás arra törekedett, hogy összhangba kerüljön a képviseleti és a közvetlen demokrácia. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket iktatott be az alaptörvénybe⁶⁹. Így az alkotmányba kerültek az alapvető szabályok: népszavazás fajtáira, a népszavazás kezdeményezésére jogosultakra, a tiltott népszavazási tárgykörökre, a népszavazás eredményességére vonatkozó legfontosabb szabályok. A módosítás igazodott más európai országok szabályozásához. Szigorodtak a népszavazás állampolgári kezdeményezésének feltételei is: 100.000-ről 200.000-re nőtt a kötelező népszavazás kezdeményezéséhez szükséges aláírások száma, fakultatív népszavazásnál (népi kezdeményezésnél) is emelkedett a szükséges aláírások száma: 50.000-ről 100.000-re. Az 1997. évi XCVIII. törvény tovább módosította az alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezéseit: eszerint csak az ügydöntő országos népszavazásnak lettek eredményességi kritériumai, és fontos szabályként beiktatta az állampolgári kezdeményezés esetén az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló határidőt, amely négy hónap volt.⁷⁰ 1998 februárjában, jogalkotási „szükséghelyzetben”, hosszú huzavona után került elfogadásra az alkotmányt végrehajtó és tehermentesítő új törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről. A 23. §-ból álló törvény tartalmában és szerkezetében is magán viseli megalkotásának előzményeit, hiszen az anyagi és eljárási normák szétszabdolásának köszönhetően önállóan nem, csak az alkotmánnyal és a választási eljárási törvénnyel együtt volt alkalmazható. Mégis a koherensnek nem mindig nevezhető szabályozás az 1989-es helyzethez képest sokkal átfogóbb és kiterjedtebb volt. A régi Nsztv. meghatározza a népszavazás fajtáit jogalap és kötőerő szerint. Jogalap szerint különbséget tehetünk kötelező és fakultatív referendum között. Kötelező elrendelni a népszavazást, ha azt legalább 200.000 választópolgár kezdeményezi. Az alkotmány egy esetben maga is meghatározta kötelező

⁶⁹ Molnár Dóra: A népszavazás és a népszavazási eljárás az új törvény tükrében - különös tekintettel az alkotmányjogi panasz jogorvoslati eljárásban betöltött szerepére. *Diskurzus*, 4(1), 2014, 26-27. o.

⁷⁰ Péteri Attila, 2004, i.m. 265-266. o.

népszavazás tartását a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozása tárgyában. A fakultatív referendum elrendeléséről az Országgyűlés szabadon dönthet. Kötőerő alapján ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazások között tehetünk különbséget. Ügydöntő referendummal hozott döntés az Országgyűlésre kötelező, a véleménynyilvánító népszavazás pedig nem köti az Országgyűlést, de jelentős politikai súllyal bír. Országos népszavazáson az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésről lehet csak dönteni. Az első Nsztv-hez képest bővültek a tiltott tárgykörök. Az Alkotmánybíróság több beadvány kapcsán vizsgálta a tiltott népszavazási tárgyak körét, melyekben kimondta, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés semmilyen formában sem tartalmazhat sem nyílt, sem burkolt alkotmánymódosítást (lásd: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 25/1999. (VII. 7.) AB határozat). A tiltott tárgyköröket az alkotmány sorolta fel: Nem volt tartható népszavazás a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról; a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról; az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről; az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről; az Országgyűlés feloszlásáról; a Kormány programjáról; a hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről; a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról; a közkegyelem gyakorlásáról. Népszavazást kezdeményezhet a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada, illetve legalább 100.000 választópolgár. Népszavazáson minden nagykorú magyar állampolgár szavazhat (az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően akkor is, ha a szavazás napján nem tartózkodik Magyarországon). A népszavazás kezdeményezésére jogosultak kezdeményezésükkel az OVB elnökéhez kell, hogy forduljanak. Az OVB 30 napon belül dönt a kérdés és az aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről. Az OVB megtagadja a kérdés hitelesítését, ha az nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe; a tiltott népszavazási tárgykörök közé tartozik; ha annak megfogalmazása nem felel meg a törvényi feltételeknek; illetve ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a Ve. szabályainak. Az OVB döntése ellen kifogás nyújtható be az Alkotmánybíróságnak címezve, aki ezt soron kívüli eljárásban bírálja el. Az Országos Választási Iroda (a továbbiakban: OVI) hitelesítő záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát⁷¹, és ettől számított 4 hónapon belül van lehetőség a szükséges aláírások összegyűjtésére. Ugyanazon kérdésben nem lehet újabb népszavazást kezdeményezni annak

⁷¹ Lásd: 57/2004. (XII. 14.) AB határozat

megtartásáig, a kezdeményezés elutasításáig vagy az aláírásgyűjtő ív benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen lejártaig. Aláírásokat csak a hitelesített példánnyal megegyező íveken lehet gyűjteni. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napját megelőző és követő 41. napon belül nem lehet aláírásokat gyűjteni. Az OVB gondoskodik statisztikai és matematikai módszerekkel az aláírások ellenőrzéséről azok benyújtását követő 45 napon belül. Az ellenőrzést követően az Országgyűlésnek kötelező népszavazás esetén 15, fakultatív népszavazás esetén 30 napon belül kell döntenie annak elrendeléséről. Az országgyűlési határozat ellen kifogással lehet élni az Alkotmánybíróságnál. Az Országgyűlés elnöke három napon belül tájékoztatja a köztársasági elnököt a népszavazás elrendeléséről, aki - az országgyűlési határozat jogorvoslati határidejének eredménytelen elteltétől vagy jogorvoslat esetén annak elbírálásától számított - 15 napon belül tűzi ki a népszavazás időpontját. Az időpontot olyan napra kell kitűzni, hogy a kitűzés és a megtartás napja között legalább 35 nap legyen, de a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat közzétételét követő 90 napon belülre essen. Nem tűzhető ki népszavazás az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára, és az azt megelőző és követő 41. napon belülre. A népszavazás lebonyolítására vonatkozó eljárási szabályokat a Ve. tartalmazza. Ennek megfelelően a választási bizottságokra és választási irodákra a Ve. általános rendelkezései az irányadóak⁷². A népszavazás során működő választási bizottságok: szavazatszámláló bizottság, helyi választási bizottság, területi választási bizottság, OVB, ahova megbízott tagok delegálhatók a kezdeményezők és a frakcióval rendelkező pártok részéről. A népszavazás során működő választási irodák a helyi választási iroda, területi választási iroda, és az OVI. A választópolgárok névjegyzékét a szavazást megelőző 18. napon kell közszemlére tenni. A választópolgárok értesítése a szavazás előtti 16. napig kell, hogy megtörténjen. A népszavazásra feltett valamennyi kérdést külön-külön kell figyelembe venni. A népszavazás eredményét az OVB állapítja meg a szavazatszámláló bizottságok jegyzőkönyvei alapján. Az ügyszöntő népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár egynegyede azonos választ adott a feltett kérdésre. Véleménynyilvánító népszavazásra vonatkozóan semmiféle érvényességi, illetve eredményességi feltétel nincs meghatározva. A népszavazási kodifikáció két alkotmánymódosító törvényből - 1997. évi LIX. törvény és 1997. évi XCVIII. törvény -, a

⁷² Fábrián Adrián – Pál Emese: *Választási bizottságok működése Magyarországon, különös tekintettel a 2014. évi helyi önkormányzati választásokra*. In: Cserny Ákos (Szerk.): *Választási dilemmák: Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem, 2015. 38-45. o.

választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényből, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényből állt.⁷³ A népszavazási kodifikáció eredményeként létrejött 1998. évi III. törvény tulajdonképpen csupán azt tartalmazta, ami az Alkotmányból és a Ve.-ből kimaradt. A régi Nsztv.-vel kapcsolatban az Alkotmánybíróság két fontos mulasztásos határozatot hozott, hiszen 2006 őszén a belpolitikai események hatására ugrásszerűen megnőtt a népszavazási kezdeményezések száma. Ekkor került előtérbe az ún. versengő, azaz egy időben, de ellentétes céllal kezdeményezett népszavazások, a kötőerő, valamint a moratórium szabályozási kérdése. A 27/2007. (V. 17.) AB határozatban a taláros testület kifejtette, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert a jogalkotó nem szabályozta, hogy mennyi időn belül nem lehet benyújtani újabb népszavazást ugyanabban a kérdésben – tehát a népszavazás kötőerejét és a moratóriumszabályt kérte számon a jogalkotótól az Alkotmánybíróság. A határozatban 2007. december 31. napjában határozták meg az alkotmányellenes helyzet feloldását. A határozatnak megfelelően az Országgyűlés módosította az Nsztv.-t a 2007. évi CLXXII. törvénnyel, amelyben hároméves kötőerőt és moratóriumszabályt írt elő. E szerint az ügydöntő népszavazás eredménye három évig köti az Országgyűlést, és nem lehet olyan kérdést hitelesíteni, amelyben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak. Az OVB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta az Alkotmánybíróságnál a régi Nsztv.-vel összefüggésben, ugyanis abban látta az alkotmányellenes helyzet kialakulását, hogy a törvény nem rendezi a „versengő népszavazási kezdeményezések” esetét⁷⁴, pedig ez a hiányzó szabály számos konfliktus forrása a gyakorlatban. Az alkotmánybírák 100/2007. (XII. 6.) AB határozatukban az OVB indítványának helyt adva megállapították a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet és felhívták az Országgyűlést, hogy 2008. március 31. napjáig tegyen eleget jogalkotói kötelezettségének. Trócsányi László alkotmánybíró azonban különvéleményt csatolt a határozathoz, mert szerinte a szabályozás hiánya nem éri el az alkotmányellenesség szintjét. Az Alkotmánybíróság a határozatban továbbá megállapította azt is, hogy *„indokoltnak látja a népszavazás alkotmányos jogintézményére vonatkozó hatályos joganyag teljes körű felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog érvényesülését biztosítani hivatott szabályozás teljes körűen és a jogállamiság (jogbiztonság) alkotmányos követelményének megfelelően biztosítsa az alkotmányos alapjog érvényesülését”*. Ezen felül a 2006 és 2007-es évben tömeges és

⁷³ Kukorelli István, 2006, i.m. 74. o.

⁷⁴ Erdős Csaba: *A versengő népszavazási kezdeményezések szabályozásának változásai*. In: Chronowski Nóra, et. al. (Szerk.): *A szabadságszerető embernek*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 650-662. o.

komolytalan kezdeményezések megtépázták a népszavazás intézményének méltóságát, és mind a jogalkalmazók, mind a népszavazás iránt elkötelezett választópolgárok okkal várták a jogalkotótól egy működőképes és hatékony népszavazási eljárás bevezetését.⁷⁵ Az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta Magyarország Alaptörvényét, ezzel szimbolikusan is lezárta a múltat, hiszen a szocialista országok közül hazánk volt az utolsó, amely a szovjet mintájú alkotmányát lecserélte. Az Alaptörvény jelentősen módosított az alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezésein, így egyértelművé vált, hogy szükséges egy új népszavazási törvény megalkotása. Ez az új népszavazási törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.). Az Alaptörvény és a népszavazásokra vonatkozó, jelenleg hatályban lévő jogszabályok által szabályozott népszavazási eljárás a jelen értekezés IV. és V. főfejezetében kerül ismertetésre. Előljáróban annyit megjegyezhetünk, hogy az új szabályozás megerősítette a népszavazásnak a magyar alkotmányjogban kialakult szerepét, nevezetesen, hogy az a közvetlen hatalomgyakorlás legális eszköze, de csak másodlagos a képviseleten alapuló hatalomgyakorláshoz képest⁷⁶. Összegzőként megállapíthatjuk, hogy az 1989. október 23-i Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. A hatalomgyakorlás két módjának meghatározása ekkor került alkotmányos szinten első alkalommal megfogalmazásra. Az országos népszavazás a hatalom közvetlen gyakorlásának az egyik formája. Az Alkotmánybíróság a 894/B/1990. AB határozatban megállapította, hogy az Alkotmányból levezethetően a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás nem két azonos rangú formája a népszuverenitás gyakorlásának, a testület a népszavazással történő döntést tartja kivételesnek. Az Alkotmánybíróság a népszavazás tartalmi elemeit értékelve ezen határozatában kifejtette azt is, hogy a népszavazás esetén a választópolgár két kérdésben dönt: az egyik kérdés, hogy a kitűzött kérdésben kívánják-e korlátozni az Országgyűlés egyébként meglévő hatáskörét. A másik pedig az, hogy a népszavazásra kitűzött kérdésben milyen választ ad a többség. Az első kérdésre a megjelenéssel/meg nem jelenéssel, a másodikra a szavazással lehet válaszolni. *„Így a népszavazáson való meg nem jelenés is a népakarat kifejeződése, legalábbis abban a vonatkozásban, hogy a meg nem jelentek nem tartották szükségesnek a döntés jogának az Országgyűléstől való elvonását”*. A 2/1993. (I.22.) AB határozat a magyar népszavazás-szabályozási és alkotmányossági gyakorlatban mérföldkönek számít. Az ügy előzménye, hogy

⁷⁵ NKE Konferencia tanulmánykötet, i.m. 7. o.

⁷⁶ Trabucco, Fabio Ratto: The evolution of referendum experience in Hungary. *Jura*, 2017/2., 208-215. o.

a Létfélté Alatt Élték Egyesülete népszavazást kezdeményezett az Országgyűlés feloszlására. Kifejezett bírói hatáskör hiánya miatt az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottsága nyújtott be az Alkotmánybírósághoz alkotmányértelmezésre irányuló indítványt, amelyben azt a kérdést tette fel, hogy az Országgyűlés feloszlása tárgyában el lehet-e e rendelni népszavazást. Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megállította ezt a törekvést. Az Alkotmánybíróság szerint - A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást. Mivel az Alkotmány 28. §-ának (2) és (3) bekezdései kimerítően meghatározzák az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának eseteit, az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására. Az Alkotmánybíróság tehát megerősítette azon korábbi álláspontját, hogy – az Alkotmány kifejezett rendelkezésének hiányában is – általános elvnek az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás tekinthető („*a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet*”), ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes. Magyarországon a népszavazás – hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az alkotmányos szabályok keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény. A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, azaz komplementer jellegű. Az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában immár a kiegészített Alkotmány rendelkezései alapján erősítette meg a korábbi határozataiban foglalt azon álláspontját, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája. Kimondta azt is, hogy ennek ellenére a közvetlen hatalomgyakorlás a kivételes megvalósulása esetén a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll, az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül és azt kell biztosítani, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eljárását ne fenyegetse semmi, egészen az eredményes népszavazásig, amikor ez a kötelezettsége tartalmira fordul (ti. a döntés végrehajtására). Az Alkotmánybíróság következtetése szerint a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező (ti. a nép által kezdeményezett) népszavazás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája. A 25/1999. (VII.7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ismételt megerősítette, hogy a népszavazás kiegészítő jellegű, amely az alkotmányos szabályokban rögzített parlamentáris

kormányforma lényegéből következik. A parlamentáris kormányformának a képviselő útján való hatalomgyakorlás a meghatározó formája. Kiemelendő a határozatból a népszavazás funkciója tekintetében tett azon lényeges következtetés, amely szerint *„az Alkotmányból – a taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül – a népszavazásnak más korlátai is levezethetők”*. Ezt megerősítette a 26/2007. (IV.25.) számú határozat is, amikor megállapította, hogy ilyen korlát az is, hogy csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. A népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőséget az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés egyértelműsége részének tekintette. A népszavazás jogintézményének értelmezésében ki kell emelni továbbá a 18/2008. (III.12.) AB határozatot, ami a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét is értelmezte. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választási alapelvek közül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítését különösen indokoltta az a körülmény, hogy az adott időszakban népszavazásra irányuló kérdések soha nem látott tömegét nyújtották be hitelesítésre. A kezdeményezések nagy száma mellett új jelenség volt az is, hogy a kezdeményezők egy időben vagy rövid időközön belül azonos tárgykörben azonos, hasonló vagy éppen ellentétes tartalmú kérdésekben nyújtottak be aláírásgyűjtő íveket hitelesítésre, ezáltal zavaró befolyást gyakorolva más kezdeményezések alapján indult eljárásokra. Számos esetben az aláírásgyűjtés – tehát a népszavazás kezdeményezésének – valódi szándéka nélkül kezdeményeztek hitelesítési eljárást. A benyújtott aláírásgyűjtő íveken több *„komolytalan”*, a népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes kérdés került megfogalmazásra. Fontos magatartási mércét fogalmazott meg az Alkotmánybíróság annak kimondásával, hogy *„annak a választópolgárnak, aki úgy dönt, hogy országos népszavazás kezdeményezése érdekében aláírásgyűjtési eljárást indít el a népszavazás rendeltetésének megfelelően, az elérni kívánt országgyűlési döntést szem előtt tartva kell kérdését megfogalmaznia”*. Közjogi értelemben ezért nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul. Azzal, hogy - a korábban említetteknek megfelelően - a népszavazás tekintetében az Alaptörvény B) cikkében deklarálja azt, hogy a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja, a korábban alkotmánybírósági határozatokban kifejtett kivételesség alkotmányos szinten is szabályozást nyert, ahogyan azt a Kúria a Knk.IV.37.728/2013/3. számú végzésében is hangsúlyozta. A Kúria ezen ügyben népszavazással kapcsolatos kérdés hitelesíthetőségének megítélése tárgyában hozott

határozatot és ebben részletesen vizsgálta a népszavazás intézményét és alkotmányos szabályozását, így annak tekintetében számos lényeges megállapítást tett. Az 52/1997. (X.14.) AB határozatban foglaltakat megerősítve a Kúria kiemelte, hogy a népszavazáshoz való jog politikai alapjog. E jog a B) cikk (3) és (4) bekezdésbe foglalt népfelség elvéből következik. A választópolgárok az általános, egyenlő, közvetlen, titkos és szabad választások útján választják meg a képviseleti szerveket, ezen alapul aztán az államhatalmi ágak működése, legitimációja. A képviselet útján történő hatalomgyakorlás elsődlegessége az Alaptörvényben rögzített, így az állampolgárok amikor az országgyűlési képviselők választása során leadják a szavazatukat, annak tudatában teszik, hogy a választási cikluson belül a közhatalom gyakorlásba történő közvetlen beleszólásuk – azaz amikor nem az Országgyűlés, hanem népszavazás dönt az adott kérdésben – kivételes. A hatalommegosztás elvéből egyáltalán nem következik, hogy bármely kérdésben népszavazást lehessen tartani. Mind a jogállamiság, mind pedig az államhatalmi ágak elválasztásának elve maradéktalanul érvényesülhet akkor is, ha a népszavazási tárgykörök az adott alkotmányos berendezkedésben korlátozottak. A Kúria – utalva az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésére, a 2. cikk a) és b) pontjára, továbbá 4. cikk (1) bekezdésre – megállapította, hogy az Alaptörvény 1. cikk (1) és (2) bekezdéseihez megfelelően igazodik a közvetlen demokrácia intézményét szabályozó 8. cikk. E rendelkezésekből egyértelműen kitűnik, hogy az „alkotmányozó hatalom” az Országgyűlés, az Országgyűlés alkotja meg az Alaptörvényt, annak módosítása tárgyában népszavazásnak nincs helye. Ezen túlmenően viszont népszavazásnak van helye – ha az tiltott tárgykört nem érint – valamennyi az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben, így azokban a tárgykörökben is, amelyekben az Országgyűlés törvényt alkot. Az érvényes és eredményes népszavazás kötelező az Országgyűlés „törvényhozó hatalmára”, így ebben az esetben az Országgyűlés – mint legfőbb népképviseleti szerv – a ciklusokon belüli időszakban is alá van rendelve a nép akaratának közvetlenül is. Egyébiránt az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni, az Alaptörvény tehát megfelelő egyensúlyi helyzetet teremtett az Országgyűlés törvényhozó (és egyéb a feladat-és hatáskörébe tartozó döntési) hatalma és az országos népszavazás lehetősége között. Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 2.) AB határozatában amellet, hogy megerősítette a népszavazáshoz való jog alapjogi jellegét, az alapjogból levezette az aláírásgyűjtéshez való jog részjogosítványát. A népszavazás uniós jogi összefüggéseit is vizsgálta a Kúria a Knk.IV.37.222/2016 számú ügyben és határozatában a Kormány által kezdeményezett népszavazás kérdésének kontextusában megállapította, hogy a kérdés hitelesítésében „csak

annyiban lehet jelentősége uniós összefüggéseknek, amennyiben az az Nsztv. 11.§. rendelkezései szerint vizsgálható és értelmezhető”.⁷⁷

4.4. A magyarországi országos népszavazások

Az országos népszavazás intézménye – mint a fentiekben láthattuk - eredetileg a választópolgárok akaratának érvényesítésére szolgál⁷⁸, akik a parlamenti választások között így módon kifejezhetik akaratukat, illetve véleményüket bizonyos kérdésekben. A kezdeményezések többsége azonban nem jut el a szavazás tényleges megtartásáig. Magyarországon 1989-től napjainkig csupán hét országos népszavazást tartottak 1989. november 26-án a „négyigenes népszavazás”-t, 1990. július 29-én a köztársasági elnök közvetlen megválasztásáról szóló népszavazást, 1997. november 16-án a NATO-csatlakozásról-, 2003. április 12-én az EU-tagságról szóló népszavazást, ezen felül a 2004. december 5-i népszavazásra, a 2008. március 9-én megtartott „vizitdíjas népszavazás”-ra, illetőleg a 2016. október 2. napján megtartott „kvóta-népszavazás”-ra emlékezhetünk. A megtartott országos népszavazások viszonylag kis számának egyik fő oka egyrészt az, hogy sok kezdeményezésnek nem is egy népszavazás kieszközlése a végső célja. Jól látható ez abból, hogy számtalan esetben a szervezők a NVB-nak a kérdést hitelesítő jogerős határozata ellenére sem kezdik meg az aláírások gyűjtését. Megelégszenek azzal, hogy a www.valasztas.hu oldalon, vagy a Magyar Közlönyben közzé teszik a kérdésüket. Elmondhatjuk tehát, hogy az országos népszavazás kezdeményezések igazi célja általában a közvélemény figyelmének egy problémára való ráirányítása⁷⁹, vagy egy pártot támogató réteg megszólítása a politikai holt szezonban. Az országos népszavazások a múltban is a politikai elit eszközei voltak a választók mobilizálására, jó lehetőségek arra, hogy az aláírásgyűjtéseken keresztül a pártok azonosítsák a szavazópolgárok tömegéből saját elkötelezett szavazóikat. A népszavazások nem a választók autonóm kezdeményezéseként működtek. Az országos népszavazások történetében megfigyelhető, hogy az eddig elrendelt népszavazások kezdeményezője általában a Kormány vagy az ellenzéki pártok, míg a sikertelen népszavazási kezdeményezéseket többségükben magánszemélyek indítványozták.⁸⁰

⁷⁷: Kúria összefoglaló vélemény, 73-76. o.

⁷⁸ Magleby, David B.: Let the Voters Decide-An Assessment of the Initiative and Referendum Process. *University of Colorado Law Review*, 66(1), 1994, 13. o.

⁷⁹ Bencsik András, et. al.: A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono*, 3(4), 2015, 61-65. o.

⁸⁰Cservák Csaba: *A politikai részvétel előmozdítása*. In: Kaiser Tamás (Szerk.): *Jó állam jelentés 2016*. Budapest, Nordex Kiadó, 2016. 107. o.

4.4.1. Az 1989. évi ún. „négyigenes” népszavazás

Az újjászületett magyar demokrácia első népszavazását 1989. október 31-én írta ki az Országgyűlés az Ellenzéki Kerekasztal kezdeményezésére⁸¹. Ez volt az úgynevezett „négyigenes” 1989-es országos népszavazás, melyet 1989. november 26-án tartottak meg. Minderre azért került sor, mert 1989. szeptember 18-án lezárultak a nemzeti kerekasztal tárgyalások, ahol az a megállapodás született, hogy 1990. január 7-én fogják megtartani a közvetlen köztársasági elnökválasztást – ez azonban az ellenzék nemtetszését vívta ki. A népszavazásra feltett kérdések:

1. *„Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?”*
2. *„Kivonuljanak-e a pártszervek a munkahelyekről?”*
3. *„Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában, vagy a kezelésében levő vagyonról?”*
4. *„Feloszlassák-e a Munkásőrséget?”*

A népszavazáshoz akkor szükséges 100.000 aláírás már október közepére, nem egészen egy hónap alatt összegyűlt. Az összegyűjtött 204.152 aláírás közül 114.470 bizonyult hitelesnek.⁸² Valódi politikai küzdelem az első kérdés vonatkozásában alakult ki, mivel a többi kérdést az Országgyűlés 1989 őszén rendezte, így azok gyakorlati jelentőségükből nagymértékben vesztettek, csupán az Országgyűlés által hozott döntések megerősítéseként szolgáltak. A népszavazás eredményét az Országgyűlés állapította meg a 41/1989. (XII. 27.) OGY határozatában. Eszerint a kiírt országos népszavazás mind a négy kérdésben érvényes és eredményes volt, hiszen a 7.824.775 választásra jogosult állampolgár 58,03%-a, azaz 4.541.077 állampolgár vett részt a Magyarország köztársasággá válása utáni első népszavazáson.⁸³ Az eredmények kérdésekként:

1. *„Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?”* Érvénytelen szavazatok: 3,11%, érvényes szavazatok: 4.297.751, „igen”: 2.151.926 – 50,07%, „nem”: 2.145.825 – 49,3%. A kérdésre a választópolgárok többsége „igen” választ adott – a különbség csupán 6101 szavazat (0,14 %) volt – ezzel eldöntve azt, hogy az első szabad parlamenti választás előtt nem lesz közvetlen köztársasági elnökválasztás. Az eredménynek megfelelően az Országgyűlés visszavonta a köztársasági elnök választásának kitűzéséről és a választási eljárás kérdéseiről szóló 26/1989. (XI. 10.) OGY határozatát, így az

⁸¹ Balog Iván: Miért veszít teret az antinacionalizmus?. *Regio*, 26(4), 2018, 105-106. o.

⁸² Gulyás Mónika, 1999, i.m. 120. o.

⁸³ 102. Választási füzet és <http://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/t0.jsp> (2021.06.01.) (Megjegyzés: a részvételi adatok és az országos eredmények a két dokumentumban nem azonosak)

országgyűlési képviselők megválasztásáig nem került sor a köztársasági elnök megválasztására.⁸⁴

2. „Kivonuljanak-e a pártszervek a munkahelyekről?” Érvénytelen szavazatok: 2,94%, érvényes szavazatok: 4.310.999, „igen”: 4.101.958 – 95,15%, „nem”: 209.041 – 4,85%. A feltett kérdésre a választópolgárok szinte egésze „igen” választ adott – az eredmény elsőprő volt.
3. „Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában, vagy a kezelésében levő vagyonról?” Érvénytelen szavazatok: 2,89%, érvényes szavazatok: 4.314.550, „igen”: 4.114.994 – 95,37%, „nem”: 199.556 – 4,63%. A választópolgárok többsége „igen” választ adott a feltett kérdésre, melynek hatására az Országgyűlés felkérte az Állami Számvevőszéket, hogy 1993. január 31-ig az MSZP-nek (mint az MSZMP jogutódjának) a bejegyzési kérelmével egyidejűleg a bírósághoz benyújtott vagyonmérlegét, és az eredményről tájékoztassa az Országgyűlést.
4. „Feloszlassák-e a Munkásőrséget?” Érvénytelen szavazatok: 3,26%, érvényes szavazatok: 4.285.604, „igen”: 4.068.420 – 94,94%, „nem”: 217.184 – 5,7%. A „négyigenes” népszavazás utolsó kérdésére is „igen” választ jelölt be a választópolgárok többsége, amely eredmény megerősítette a Munkásőrség megszüntetéséről szóló 1989. évi XXX. törvényt.

4.4.2. Az 1990. évi népszavazás a köztársasági elnök választásáról

A második országos népszavazás kezdeményezését az akkori ellenzék, az MSZP kezdeményezte a köztársasági elnök nép általi választása ügyében. Az 1990. évi XL. törvény ugyanis a köztársasági elnök parlament általi választását deklarálta, ez ellen tiltakozott az ellenzék. 1990. június 25-én a közel 200.000 gyűjtött aláírásból 160.000 darabot hitelesített az OVB, így az Országgyűlés a lehető legkorábbi időpontra, 1990. július 29. napjára kitűzte a népszavazást, hiszen ez az időpont befolyással bírhatott volna az önkormányzati képviselők és polgármesterek választására.⁸⁵ A népszavazásra feltett kérdés a „*Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg?*” volt. Az előzetes közvélemény-kutatások a választópolgárok 45%-os részvételét jósolták, ennek ellenére a választásra jogosultak (7.820.161 fő) csupán 13,91%-a (1.087.968 fő) ment el szavazni. Így a népszavazás érvénytelen volt, hiszen az első népszavazási törvény az érvényességi küszöböt

⁸⁴ Lásd: 1/1990. (II. 12.) AB határozat

⁸⁵ 56/1990. (VII. 10.) OGY határozat

az összes választópolgár több mint a felének részvételéhez kötötte. Az Országgyűlés a hivatalos eredményt 1990. augusztus 8-án hirdette ki.⁸⁶ Ezek szerint az érvénytelen szavazatok: 9069 – 0,84%, érvényes szavazatok: 1.078.899 – 99,16%, „igen”: 926.823 – 85,9%, „nem”: 152.076 – 14,1% volt.

4.4.3. Az 1997-es népszavazás Magyarország NATO-csatlakozásáról

Magyarországot az Észak-Atlanti védelmi szervezet tagjai közé hívták meg az 1997 júliusában tartott madridi NATO csúcstalálkozó után. A köztársasági elnök 1997. október 9-én írta ki az Országgyűlés⁸⁷ által elrendelt országos ügydöntő népszavazást, melynek időpontját 1997. november 16. napjára tűzte ki. A népszavazásra feltett kérdés: *„Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védeltségét?”* volt. A szavazás hivatalos eredményét az OVB a Magyar Közlöny 1998/4. számában tette közzé, melyben megállapította, hogy a referendum érvényes és eredményes volt, hiszen a választásra jogosultak (8.059.039 fő) 49,24%-a ment el szavazni (3.964.075 fő). Az érvénytelen szavazatok: 44.961 – 1,13%, érvényes szavazatok: 3.919.114 – 98,87% volt. Az „igen” szavazat: 3.344.131 – 85,33%, „nem” szavazat: 574.983 – 14,67% volt. Az érvényesen szavazó választópolgárok többsége (az összes választásra jogosulthoz viszonyított aránya 41,5%) „igen” választ adott a feltett kérdésre, így eredményes volt a népszavazás. Magyarország a népszavazás után másfél évvel később, 1999 márciusában lett NATO-tag.

4.4.4. A 2003-as népszavazás az Európai Unióhoz való csatlakozásról

Magyarország a rendszerváltás után csatlakozni kívánt a nyugat-európai integrációs szervezetekhez, ezért 1998-tól már csatlakozási tárgyalásokat folytatott az Európai Unióval, ami 2002-re a végéhez közeledett. Az alkotmány 2002. decemberi módosítása⁸⁸ kötelezővé tette az ügydöntő országos népszavazás tartását a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásról, illetve annak időpontját is meghatározta 2003. április 12. napjában. Ez a népszavazás időpontját tekintve egyedülálló volt a legújabb kori magyarországi demokrácia történetében, mivel szombati napon tartották meg, holott szokásjog alapján hagyományosan mindig vasárnap tartják a választásokat és népszavazásokat. A népszavazásra feltett kérdés *„Egyetért-e azzal, hogy a Magyar*

⁸⁶ 63/1990. (VIII. 8.) OGY határozat

⁸⁷ 86/1997. (X. 8.) OGY határozat

⁸⁸ Lásd: 2002. évi LXI. törvény: 10. §

Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?” volt. A szavazás eredménye: a szavazásra jogosultak (8.042.272 fő) 45,62%-a (3.669.252 fő) jelent meg a népszavazáson és a szavazók 83,76%-a adott a feltett kérdésre „igen” választ, így a referendum érvényes és eredményes volt. Az érvénytelen szavazatok száma 17.998 – 0,49%, az érvényes szavazatok száma: 3.648.717 – 99,44%, az „igen”: 3.056.027 – 83,76%, míg a „nem” szavazatok 592.690 – 16,24% volt.

4.4.5. 2004-es országos népszavazás

2004. december 5. napjára az akkori köztársasági elnök két kérdésben írt ki országos üggyöntő népszavazást. Az egészségügyi ellátás finanszírozása az 1990-es években egyre nagyobb terhet jelentett a magyar állam számára, a politikusok egy része a megoldást a magántőke bevonásában látta. 2003-ban a Medgyessy-kormány az Országgyűlés elé terjesztette javaslatát, miszerint a magántőke meghatározott feltételek mellett kisebbségi tulajdonosként bevonható legyen a egészségügy üzemeltetésébe. 2003 őszén a Thürmer Gyula vezette, parlamenten kívüli, Munkáspárt üggyöntő népszavazást kezdeményezett az egészségügyi rendszer privatizációja ügyében. 2003. december 15-én az Alkotmánybíróság megsemmisítette a privatizációt lehetővé tevő törvényt, de a Munkáspárt folytatta az aláírásgyűjtést. Az Országgyűlés az OVB aláírás hitelesítése után, 46/2004. (V. 18.) OGY határozatával elrendelte a népszavazás kiírását, amelyet a kormánypártok (MSZP, SZDSZ) az Alkotmánybíróság előtt megtámadtak. A taláros testület a nyári szabadságolások miatt csak szeptember 28-án hagyta jóvá a parlament népszavazás kiírását elrendelő határozatát. A köztársasági elnök pedig október 13-án tűzte ki a referendumot. A Magyarok Világszövetsége az 1990-es évek közepétől szorgalmazta a határon túli magyarság, illetve az anyaország közötti kapcsolat jogi alapra helyezését. Ennek első lépéseként 2001-ben az első Orbán-kormány elfogadta a státustörvényt⁸⁹, aminek célja a határon túl élő magyarok szociális helyzetének javítása volt az úgynevezett „Magyar igazolvány” bevezetésével. A magyarok Világszövetségének vezetése 2003. augusztus 13-án népszavazást kezdeményezett a nem magyar állampolgárságú magyarok kedvezményes honosításáról, amit azonban először az OVB formai hibákra hivatkozva elutasított – csak szeptember 18 napján adott zöld utat a kezdeményezésnek. Az aláírások összegyűjtése 2004 nyarán zajlott. Az OVB hitelesítése után az országgyűlés 82/2004. (IX. 15.) OGY határozatában rendelte el a népszavazás kiírását. A

⁸⁹ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról

köztársasági elnök pedig október 24-én a kórház privatizációkról szóló népszavazás napjára tűzte ki a referendumot. A népszavazásra feltett kérdések:

1. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?”*
2. *„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással - kérelmére - magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti „Magyar igazolvánnyal” vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”*

A szavazás eredménye: a választásra jogosultak (8.048.739 fő) 37,49%-a (3.017.739 fő) jelent meg a népszavazáson, ami így mindkét kérdés tekintetében érvénytelen, és mivel egyik kérdésre sem született 25 % feletti azonos válasz, eredménytelen lett.⁹⁰

Az eredmények kérdésekként:

1. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?”* Érvénytelen szavazatok: 1,78%, érvényes szavazatok: 2.957.320 fő, „igen”: 1.922.680 – 65,01%, „nem”: 1.034.640 – 34,99%, összes választópolgárhoz viszonyítva: „igen”: 23,89%, „nem”: 12,85%. A kórházprivatizáció ügye egyértelmű vereséget szenvedett, néhány hónapon belül kiszorult a közéletet tematizáló kérdések közül.
2. *„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással - kérelmére - magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti „Magyar igazolvánnyal” vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”* Érvénytelen szavazatok: 2,03%, érvényes szavazatok: 2.949.849 fő, „igen”: 1.521.271 – 51,57%, „nem”: 1.428.578 – 48,43%. Az összes választópolgárhoz viszonyítva: „igen”: 18,90% „nem”: 17,75%.

Mivel egyik válasz sem érte el a 25%-os küszöböt, így eredménytelen lett a népszavazás a feltett kérdésben. A válaszok elkeseredett reakciókat váltottak ki a határon túli magyarság

⁹⁰ Nemzeti Választási Iroda: Országos Népszavazás 2004. december 05. http://www.valasztas.hu/nepszav04/hu/08/8_0.html (2021.06.01.)

képviselőiből. 2010-ben a második Orbán-kormány végül elfogadta a kettős állampolgárságról szóló törvényt.⁹¹

4.4.6. A 2008-as „vizitdíjas népszavazás”

A 2006-os országgyűlési választásokat követően bevezetett reformintézkedések heves társadalmi vitákat váltottak ki, ezért a Fidesz-KDNP országos ügydöntő népszavazást kezdeményezett a kormányzati reformpolitika emblemikus intézkedései ellen. 2007 őszén gyorsan összegyűlt a szükséges mennyiségű aláírás és az OVB hitelesítése után 2007. december 17-én rendelte el az Országgyűlés⁹² a kórházi napidíj, a vizitdíj és a képzési hozzájárulás megszüntetése ügyében a referendumot. Sólyom László köztársasági elnök a népszavazás időpontját 2008. március 9-re tűzte ki. A népszavazásra feltett kérdések: eredetileg hét kérdésben kezdeményezték a népszavazást, de végül az alábbi kérdések eldöntésére írták ki a referendumot:

1. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?”*
2. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen vizitdíjat fizetni?”*
3. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?”*

Az első két kérdésben a „következő év január 1-jétől” fordulat kezdeményezők általi szerepeltetésére azért volt szükség, mert az e fordulat nélkül benyújtott kérdéseknél az OVB, illetőleg az Alkotmánybíróság tiltott tárgykörbe ütközést állapított meg, amely a költségvetés érintettsége volt. A szavazás eredménye:⁹³ A népszavazáson a választópolgárok (8.040.125 fő) 50,51%-a (4.061.015 fő) jelent meg és mindhárom kérdésre elsöprő igen választ adtak, így az eredményes és érvényes volt. Az eredmények kérdésekként:

1. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?”*

⁹¹ 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról

⁹² Elrendelő határozatok: 109/2007. (XII. 19.) OGY határozat, 110/2007. (XII. 19.) OGY határozat és a 111/2007. (XII. 19.) OGY határozat

⁹³ Nemzeti Választási Iroda: Országos Népszavazás 2008. március 09. http://www.valasztas.hu/nepszav08/hu/08/8_0.html (2021.06.01.)

Érvénytelen szavazatok: 0,79%, érvényes szavazatok: 4.026.917 fő, „igen”: 3.385.981 – 84,08%, „nem”: 640.936 – 15,92%.

2. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen vizitdíjat fizetni?”* Érvénytelen szavazatok: 0,73%, érvényes szavazatok: 4.029.596 fő, „igen”: 3.321.313 – 82,42%, „nem”: 708.283 – 17,58%.
3. *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?”* Érvénytelen szavazatok: 0,83%, érvényes szavazatok: 4.025.258 fő, „igen”: 3.309.616 – 82,22%, „nem”: 715.642 – 17,78%.

A feltett kérdésekre elsőprő igen válaszok születtek, a népakarat a díjak megszüntetésére irányult. A kormány a reformok visszavonása mellett döntött, így a díjak már 2008. április 1-től eltörlésre kerültek. Az eredménynek nagy valószínűséggel szerepe volt a kormánykoalíció későbbi felbomlásában.⁹⁴

4.4.7. A 2016-os országos népszavazás a kötelező betelepítésről

Az „arab tavasz” (az arab államokban 2011 elején kitört kormányellenes tüntetések) eseményeit követően Afrikában és a Közel-Keleten meginogtak, illetőleg összeomlottak az addigi diktatúrák, ami polgárháborúk kirobbanásait okozta és a radikális mozgalmak megerősödéséhez vezetett⁹⁵. 2015-ben már milliós nagyságrendben érkeztek menedékkérők és illetéktelen határátlépők az Európai Unió területére⁹⁶. Az európaiak egymás közötti szolidaritására hivatkozva javaslatot tett az Európa Bizottság arra, hogy a menedékkérőket az Európai Unió tagállamai között egy arányszám, azaz kötelező betelepítési kvóta szerint automatikusan szétosztaná az adott állam adottságainak és teherbíró képességeinek figyelembevételével. A közép-európai tagállamok között nagy ellenszenvet és ellenállást fejtett ki a Bizottság javaslata⁹⁷. 2016. február 24-én Orbán Viktor miniszterelnök rendkívüli sajtótájékoztatón jelentette be, hogy a kormány népszavazást kezdeményez a kötelező betelepítési kvóta ellen. A kezdeményezést bíróságon megtámadták, de a Kúria május 5-én

⁹⁴ Farkas Zoltán: Reformkörtani töprengések–népszavazás után. *Az Elemző – Közép- és kelet-európai politikai és gazdasági szemle*, 22(2), 2008, 21-42. o.

⁹⁵ Kurzman, Charles: The Arab spring uncoiled. *Mobilization: An International Quarterly* 17(4), 2012, 377-390. o.

⁹⁶ Hammond, Timothy G.: The Mediterranean migration crisis. *Foreign Policy Journal*, 19(5), 2015, 1-12. o.

⁹⁷ Stojarová, Věra: Populist, Radical and Extremist Political Parties in Visegrad countries vis à vis the migration crisis. In the name of the people and the nation in Central Europe. *Open Political Science*, 1(1), 2018, 32-45. o.

meghozott döntése értelmében lehetett az adott tárgykörben népszavazást tartani, hiszen az nem a csatlakozási szerződés módosítására irányul. Mindeközben a Bizottság új menekültügyi politikával állt elő: ha egy ország úgy dönt, hogy nem fogad be menedékkérőket, akkor a helyette befogadó ország számára 250.000 Euró szolidaritási hozzájárulást kellene fizetnie minden be nem fogadott személy után. Végül a kormány gyorsított eljárásban az Országgyűlés elé terjesztette a népszavazást, amit május 10-én el is rendeltek.⁹⁸ A népszavazás időpontját Áder János köztársasági elnök 2016. október 2. napjára tűzte ki. A népszavazásra feltett kérdés: *„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”* volt. A szavazás eredménye: A NVB hivatalos adatai alapján választópolgárok (8.272.625 fő) 41,32%-a (3.418.387 fő) jelent meg a népszavazáson, így érvénytelen lett. Érvénytelen szavazatok: 6,17%, érvényes szavazatok: 3.418.387 fő, „igen: 56.163 – 1,64%, „nem”: 3.362.224 – 98,36%. Mivel a népszavazás érvénytelen volt jogi hatása nincs, de politikai igen – hiszen a kormány megbizonyosodhatott róla, hogy az érdekeikért fellépő választópolgárok 98,36%-a támogatásáról biztosította a kormányt a kvóta ügyben. A kvótanépszavazással kapcsolatos kritikai észrevételeket a VII. fejezetben szerepeltetem.

⁹⁸ 8/2016. (V. 10.) OGY határozat

III. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS – NEMZETKÖZI AJÁNLÁSOK, NEMZETI SZABÁLYOZÁSOK

1. Nemzeti szabályozások a népszavazás témakörére vonatkozóan

A közvetlen demokrácia európai modelljei közül a francia modell legfőbb jellemzője, hogy az államfő jogosult a népszavazás elrendelésére⁹⁹. Ezért a referendum gyakran nem más, mint az államfő és a francia nép közötti közvetlen kommunikáció, melynek során az államfő a választópolgárokat egy már meghozott politikai döntés utólagos legitimálására kéri. Svájcban egészen más a helyzet, ahol a népszavazási intézményrendszert az „alulról jövő”, választópolgári kezdeményezések uralják. Dániában a népszavazás egy hangsúlyozottan képviseleti rendszer keretei között funkcionál. Választópolgári kezdeményezés helyett itt a meghatározott tárgykörökben kötelező, illetőleg a parlamenti kisebbség által kezdeményezett népszavazások jellemzők. Svájc után a legtöbb népszavazást Olaszországban tartották, ahol az abrogatív referendum szerint népszavazást kell tartani valamely törvény teljes vagy részleges hatályon kívül helyezéséről, ha azt 500 000 választópolgár kéri. A fenti országok országos népszavazásainak részletes ismertetésétől azonban eltekintek, a jelen doktori értekezés a nemzetközi kitekintés fejezetében a szomszédos országok népszavazásainak szabályozására koncentrál, amelyeket a IV. főfejezetben ismertetett hatályos magyar szabályozással összevethetők.

1.1. Ausztria

Ausztria Magyarországnál némileg kisebb ország 9 tartománnyal, 8,4 millió lakossal. A közvetlen demokrácia eszközei és a választási ügyek tekintetében a tartományok fontos szerepet játszanak. A választási ügyekkel és a népszavazásokkal érintett szereplők skálája meglehetősen széleskörű. Az osztrák Parlament kétkamarás. Az egyik ház a teljes nemzet, míg a másik a 9 tartomány képviselte: Burgenland, Karintia, Alsó-Ausztria, Salzburg, Stájerország, Tirol, Felső-Ausztria, Bécs és Vorarlberg. Ausztria sok önkormányzattal rendelkezik, összesen több mint kétezerrel. A különféle közügyekben a helyi szinteknek

⁹⁹ Welp, Yanina: *Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates*. In: Morel, Laurence – Qvortrup, Matt (Szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. New York, Routledge, 2017. 454-460. o.

fontos szerepe van.¹⁰⁰ A Szövetségi Belügyminisztérium szövetségi szinten az igazgatás vezető szerve. Többek között ez a választások vezető testülete. Törvényileg a belügyminiszter látja el a Szövetségi Választási Bizottság elnöki tisztségét. Alapjában véve ez egy tiszteletbeli megbízatás, ami azt jelenti, hogy a Szövetségi Választási Bizottság tagjai dönthet a szükséges lépések meghozataláról, ahol az elnök szavazatára tulajdonképpen nincs is szükség. Ennek ellenére az Alkotmányból fakadóan a szövetségi belügyminiszter a Szövetségi Választási Bizottság elnöke. A szövetségi minisztériumok hatásköreit szabályozó osztrák jogszabály alapján a választási ügyek – beleértve a népszavazásokat – a Szövetségi Belügyminisztérium kompetenciájába tartoznak. Az osztrák parlament létfontosságú szerepet tölt be a népszavazások tárgyában. A népszavazásról szóló viták egyik eleme jelzi azt a tényt, hogy e viták hozzájárulnak a jogalkotási folyamathoz. Ausztriában a népszavazás, nem elszigetelt jelenség, hanem az osztrák parlamentből induló jogalkotási folyamat része. Az osztrák közvetlen demokráciának szövetségi szinten három eszköze van:

- a törvényhozással kapcsolatos ügydöntő népszavazás („Volksabstimmung”)¹⁰¹,
- a véleménynyilvánító népszavazás („Volksbefragung”)¹⁰²,
- a népi kezdeményezés („Volksbegehren”)¹⁰³.

Szövetségi szinten kétféle népszavazás létezik, ezek eljárási tekintetben viszonylag hasonlóak, tartalmukat tekintve viszont már kevésbé. Az ügydöntő népszavazás („Volksabstimmung”), és a véleménynyilvánító népszavazás („Volksbefragung”) főbb elemei azonosak. Mind az ügydöntő, mind a véleménynyilvánító népszavazást (konzultációt) a szövetségi elnök tűzi ki. A szövetségi parlament rendelkezik az ügydöntő, illetve a véleménynyilvánító népszavazás pontos napjáról, valamint az ügynevezett záró napot illetően, amely a szavazati jogot és számos más határidőt is meghatározó viszonyítási pont. A „valódi”, ügydöntő népszavazás vita tárgyává tesz, illetve szavazásra bocsát valamely, a Nemzeti Tanács, azaz a parlament alsó háza által már elfogadott törvényt. Ez azt jelenti, hogy már megalkották a törvényt, de ezt követően a lakosság jogosult annak eldöntésére, hogy a törvény életbe lépjen-e. Egy másik példa az osztrák szövetségi elnök lemondatása érdekében megindított eljárás, amely szintén a

¹⁰⁰ NKE Konferencia tanulmánykötet, i.m. 23. old.

¹⁰¹ Kirchgässner, Gebhard, Frey, Bruno S.: *Volksabstimmung und direkte demokratie: Ein beitrag zur verfassungsdiskussion*. In: Klingemann, Hans-Dieter, Kaase, Max (Szerk.): *Wahlen und Wähler*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1994. 42-69. o.

¹⁰² Martini, Mario: *Die Bürger-/Volksbefragung—eine Verjüngungskur für die Demokratie?*. In: Feld, Lars P., et. al. (Szerk.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018. 11-20. o.

¹⁰³ Erne, Roland: *Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren—drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich*. In: Schiller, T; Mittendorf, V (Szerk.): *Direkte Demokratie*. Baden-Baden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2002. 76-87. o.

népszavazás tárgykörébe tartozik. Fentiekkel ellentétben a véleménynyilvánító népszavazás nem törvényeket vitat, inkább olyan „alapvető fontosságú ügyekkel” foglalkozik, amelyek döntést igényelnek. Ezért megszólítják az osztrák lakosságot, hogy egyetértenek-e bizonyos, az ország számára valóban fontos intézkedésekkel. Az ügydöntő népszavazás kötelező érvényű, míg a véleménynyilvánító konzultáció nem. Mindkét esetben, a népszavazás és a véleménynyilvánító népszavazás esetében is, lehetőség van igennel vagy nemmel válaszolni. Ami az ügydöntő népszavazásban és a véleménynyilvánító népszavazásban közös, és amiért mind a kettő népszavazásnak tekinthető az az, hogy úgy bonyolítják le őket, mint egy választást. A választópolgár, aki bemegy a szavazófülkébe, hogy az ügydöntő népszavazásról vagy a véleménynyilvánító konzultációról döntsön, nem lát különbséget a választásokhoz képest. Ott van a szavazatszámoló bizottság, a szavazólap, a boríték és a szavazóurna. Ott találjuk a választási megfigyelőket, és lehet levélben is szavazni. Tehát minden, amit az osztrák állampolgárok megszokhattak egy általános választásnál, ugyanúgy történik a népszavazásnál és a véleménynyilvánító népszavazásnál is. A „valódi”, ügydöntő népszavazás tekintetében, kötelezően elrendelendő és fakultatív népszavazást különböztethetünk meg. Kötelezően elrendelendők azok, ahol valamely, a vita tárgyát képező, a parlament által meghozott törvény az osztrák alkotmány fő alapelveit érinti, vagyis a demokratikus alapelvek, a köztársasági alapelvek, a szövetségi alapelvek és a jogállamiság tárgykörét. Kötelező népszavazást tartani továbbá a szövetségi elnök lemondatása tárgyában. Emellett léteznek nem kötelezően, hanem a parlament mérlegelése alapján elrendelésre kerülő (fakultatív) népszavazások, amelyek sarkalatos és egyszerű törvényekről szólhatnak. Ezek megvalósulása kevésbé valószínű, hiszen a sarkalatos törvények kapcsán a parlamenti képviselők $\frac{1}{3}$ -ának szavazatával indítványozható népszavazás, míg egy sarkalatos törvény elfogadásához a parlamenti képviselők $\frac{2}{3}$ -os többségi támogatása szükséges. Az ügydöntő népszavazás másik esete, amikor „egyszerű”, nem sarkalatos törvény vonatkozásában merül fel. Az ilyen egyszerű törvények egyszerű többséget igényelnek a parlamentben (50% + 1 szavazat), mégis előfordulhat, hogy a képviselők több mint felének kezdeményezésére, vagy saját döntése alapján a parlament a közvélemény döntését kéri. Ausztriában 1978-ban egy ilyen fakultatív népszavazásra került sor az atomenergia használatát illetően. Ausztriában a népszavazások jogalapja jól kidolgozott mind az Alkotmányban¹⁰⁴, mind a népszavazási törvényben¹⁰⁵, így tulajdonképpen nem maradt megválaszolatlan kérdés; alig van valami, ami értelmezésre szorul, mert a törvény minden részletre kitér. Amióta Ausztria alkalmazza a közvetlen

¹⁰⁴ Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 01.06.2021

¹⁰⁵ Volksabstimmungsgesetz 1972 (röviden: VAbstG)

demokrácia eszközeit két törvény vonatkozásában rendeztek népszavazást. 1978-ban a „zwentendorfi népszavazást” és 1994-ben az Európai Unióhoz való csatlakozási népszavazást. A zwentendorfi népszavazást nem volt kötelező kiírni, pusztán politikai döntés eredménye volt¹⁰⁶. Az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazást kötelező volt megtartani, mivel a csatlakozáshoz módosítani kellett az Alkotmányt. Az 1978-as legelső osztrák népszavazáskor a kérdés az volt, hogy hatályba léphessen-e az atomenergia békés felhasználásáról és az Alsó-Ausztriában található zwentendorfi atomerőmű használatáról szóló törvény? Érdekes, hogy a népszavazás kiírásának idején az osztrák kormány már megépítette a zwentendorfi atomerőművet. A viták 1975-ben kezdődtek. Az osztrák kormány évekig növekvő atomenergia-ellenes mozgalommal nézett szembe, így az akkori kancellár, Bruno Kreisky, alapvetően politikai döntést hozott annak érdekében, hogy a növekvő atomenergia-ellenesség ügyét dűlőre vigye. Nem valószínű, hogy a kormány ilyen szoros eredményre számított a kérdésben, ugyanis a „nemek” 50,5%-ban nyertek. A népszavazás véleménynyilvánító jellege ellenére a kormány – mivel elhatározta, hogy mindenképp a lakosságot kérdezi meg – úgy gondolta, hogy a döntés számára kötelező. Ezek után egy konkrét törvényt hoztak arra vonatkozóan, hogy Ausztria ezentúl soha nem fog atomenergiát használni, majd mindezt 1999-ben sarkalatos törvényben rögzítették. A másik népszavazás Ausztria 1995-re tervezett Európai Unióhoz való csatlakozásáról szólt 1994-ben. A Magyarország számára is ismerős esemény a jogszabályok sokrétű változtatását igényli. A csatlakozás az osztrák Alkotmányt is jelentős mértékben érintette, a demokratikus és a szövetségi alapelvekre is hatással volt, és ennek kapcsán kellett kiírni a kötelező népszavazást. Nem lehetett kitérni előle, a lakosságnak kellett eldöntenie, hogy elfogadja-e a belépést az Európai Unióba. A sarkalatos törvényt 1994. június 12-én $\frac{2}{3}$ arányban támogatták. A véleménynyilvánító konzultáció, azaz a „Volksbefragung” nem kötelező érvényű, és nem egy a parlament által már elfogadott törvényt kifogásol, hanem alapvető fontosságú, illetve a nemzet számára meghatározó jelentőségű kérdésekkel foglalkozik. Az intézmény már 1989 óta létezik, gyakorlati alkalmazására azonban hosszú ideig nem volt politikai akarat. Ez egyáltalán nem meglepő, hiszen ha egy nem kötelező érvényű népszavazást kezdeményezünk, amelyik ugyanolyan eljárást és ugyanolyan infrastruktúrát igényel, mint egy választás, majd ezek után mégsem ragaszkodunk az eredményéhez, az mindenképp elgondolkodtató. Ám 25 évvel a „Volksbefragung” (véleménynyilvánító népszavazás) törvénybe iktatása után, a

¹⁰⁶ Pelinka, Anton, Greiderer, Sylvia: Austria: the referendum as an instrument of internationalisation. In: Gallagher, Michael, Uleri, Pier Vincenzo (Szerk.): *The Referendum Experience in Europe*. London, Palgrave Macmillan, 1996. 20-32. o.

kormány elhatározta, hogy 2012 őszén a kötelező sorkatonai szolgálatról (amely Ausztriában még napjainkban is érvényben van) véleménynyilvánító népszavazást ír ki. A 18. életévüket betöltött férfiaknak katonai vagy polgári alternatív szolgálatra kell bevonulniuk. 2012-ben az osztrák politika a katonai szolgálat jövőjéről vitatkozott, és arról, hogy megtartsa vagy elvesse azt. Mivel a kormányzó koalíciós pártok akkor erről nem tudtak megegyezni, elhatározták, hogy megkérdezik a lakosságot. Akkoriban senki nem tudta, milyen eredménye lehet majd a népszavazásnak, mivel a kormányzó koalíció két pártja ellentétes véleményen volt. A vita nem az igenekről és nemekről szólt, hanem két lehetőségéről. Az egyik kérdés *„Támogatja Ön a hivatásos hadsereg és az önkéntes fizetett polgári szolgálat bevezetését?”*, a másik pedig *„Támogatja Ön a kötelező sorkatonai, illetve polgári szolgálat megtartását?”* volt. A véleménynyilvánító népszavazásra 2013. január 20-án került sor¹⁰⁷, ahol is a szavazáson megjelentek közel 60%-a a kötelező sorkatonai szolgálat megtartása mellett kötelezte el magát. A részvétel nem volt nagyon magas, de a lakosság több mint 50%-a részt vett a konzultációban. A kampány egy rendes választáshoz hasonlóan nagyszabású volt, az álláspontok nagy reklámozást kaptak az utcákon, a televíziós spotokban és az újságokban. A közvetlen demokrácia ezen eszköze Ausztriában újdonság volt. A kormány a konzultáció előtt már elkötelezte magát, hogy ragaszkodni fog az eredményhez, még akkor is, ha az nem is kötelező érvényű, és végül így is tett.¹⁰⁸ A közvetlen demokrácia egy másik eszköze: a „Volksbegehren”, azaz a népi kezdeményezés. Ausztriában sem az ügydöntő, sem a véleménynyilvánító népszavazáshoz nem kell aláírásokat gyűjteni. A népszavazás feltétele egy, a nép által megvitatandó törvény vagy alapvető fontosságú ügy. Mindkét esetben a szövetségi államfő rendeli el a népszavazást, a kormány pedig – a parlament bevonásával – rendeletet alkot és kitűzi a referendumot, így tehát nincs szükség aláírások gyűjtésére. A „Volksbegehren” eljárásának elindításához azonban legalább 8401 támogató aláírást kell gyűjteni. Amennyiben az aláírások a formai követelményeknek megfelelnek, és amennyiben a kérdés tárgya törvényekre, illetve törvénymódosításokra vonatkozik, a népi kezdeményezés megvalósítható. Nem lehet vita tárgya, hogy a benyújtott népi kezdeményezés elbírálására jogosult belügyminiszternek ez tartalmilag tetszik-e vagy sem. Ha a követelményeknek megfelel, le kell bonyolítani az eljárást. Az utolsó „Volksbegehren”-re 2015. június végén és

¹⁰⁷ Rejs, Patryk: *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego*. In: Halub, Olga, et. al. (Szerk.): *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce* Wrocław, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016. 166-167. o.

¹⁰⁸ NKE Konferencia tanulmánykötet, i.m. 23-30. o.

július elején került sor. A kérdés az volt, hogy Ausztria kilépjen-e az Európai Unióból?¹⁰⁹ A kezdeményezést 261 056 ember támogatta. Mivel 100 ezer aláírás szükséges ahhoz, hogy a parlament tárgyalja a kérdést, és a küszöböt ez a szám egyértelműen meghaladta, a parlamentben 2015. december 3-án szakértői meghallgatást tartottak. 1963 óta Ausztriában 38 népi kezdeményezésre került sor. Mindent összevetve azt mondhatjuk tehát, hogy ez nagyon népszerű eszköz.¹¹⁰ Az osztrák kormányzó pártok koalíciójához tartozó parlamenti képviselők 2013 januárjában törvényjavaslat formájában egy ún. „demokrácia-csomagot” indítottak útjára. A törvényben különböző javaslatok szerepeltek, amelyek megerősítenék a népi kezdeményezéseket többek között azzal, hogy kötelező nyilvános meghallgatást garantálnának, új központi választói névjegyzéket hoznának létre, megengednék az internetes kezdeményezéseket stb. A parlamenti eljárás alatt más kérdések is felmerültek, amelyek egyértelműen érintették a népszavazásról szóló vitákat. Az egyik új ötlet „a nagyon sikeres népi kezdeményezések” véleménynyilvánító vagy ügydöntő népszavazássá való átfordításának lehetősége volt. Ugyanakkor ezzel kapcsolatban számos kérdés megoldatlan maradt: A választók mekkora százalékával léphetnek át magasabb szintre? 10, 15 vagy 20%? Melyik az a téma, amelyik konzultációra bocsátható? Minden, akár a költségvetést érintő ügyek is vagy az emberi jogok? És ki döntsön ezek engedélyezéséről, ha valamiért vitathatók? Döntsön a választási testület vagy az Alkotmánybíróság? Amikor 2013 szeptemberében lezajlottak az országos választások, egy időre befejeződött ez a parlamenti folyamat, de a kormány ismét elővette a „demokrácia-csomagot”, és folytatja a megbeszéléseket. 2014 decemberében a parlamentben létrehoztak egy bizottságot, amely azt a feladatot kapta, hogy folytassa a „demokrácia-csomagról” és más, a demokráciával kapcsolatos kérdésekről szóló megbeszéléseket. A közvetlen demokráciáról szóló tárgyalások a mai napig folytatódnak Ausztriában.

1.2. Szlovák Köztársaság

A népszavazás intézménye a demokrácia gyakorlásának közvetlen eszközeként jogot biztosít a Szlovák Köztársaság polgárainak arra, hogy az életüket alapjaiban érintő kérdések tekintetében döntéseket hozzanak a köztársaság Alkotmányával összhangban¹¹¹. Ezen

¹⁰⁹ Boes, Vera–Catharina: Aktuelle rechtliche Entwicklungen im Artenschutz–Volksbegehren Artenvielfalt in Niedersachsen und EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland. *Natur und Recht* 43(1), 2021, 32-36. o.

¹¹⁰ NKE Konferencia tanulmánykötet, i.m. 31-32. o.

¹¹¹ Kopeček, Lubomír – Belko, Marián: Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences. *Central European Political Studies Review*, 5(2-3), 2003, 193-201. o.

alkotmányos jog a választói akaratnyilvánítás legmagasabb formája Szlovákiában. Egyik határozatában a szlovák alkotmánybíróság a népszavazást „alkotmányos intézményként” határozza meg, *„melynek az a célja, hogy lehetővé tegye az állam polgárai számára, hogy azonnal és együttesen cselekedhessenek a nemzeti akarat kifejezése során”*.¹¹² A szlovák polgárok népszavazáson szavazatuk útján gyakorolják jogaikat, s ennek joghatása van. A népszavazással kinyilvánított döntéseket törvényként hirdetik ki a Szlovák Köztársaság törvénygyűjteményében. A Szlovák Alkotmány rögzíti, hogy népszavazással kinyilvánított döntésükkel a polgárok nemcsak magukra, hanem a hatóságokra vonatkozó magatartási szabályokat is meghatároznak.¹¹³ A választópolgárok döntéshozatala szempontjából fontos a népszavazásra feltett kérdés megszövegezése, különösen a tekintetben, hogy a szavazás eredménye közvetlenül alkalmazandó, vagy az alkalmazást törvények, jogszabályok meghozatalának kell megelőznie. A Szlovák Köztársaság történetében a népszavazás intézményét – mint a demokrácia gyakorlásának közvetlen eszközét – az ország Alkotmánya rendezi. Az Alkotmány közvetlenül szabályozza a népszavazás tárgyát, a népszavazás kezdeményezésére és a részvételre vonatkozó eljárást, továbbá a szavazás megtartásával kapcsolatos egyéb kérdéseket. Rendelkezik emellett az eredményesség megállapításához szükséges módszerről is. A népszavazás megszervezéséről, az előkészületekről, magáról a szavazásról, illetve az eredmény megállapításáról a választójog gyakorlásának körülményeiről szóló külön törvény rendelkezik.¹¹⁴ A törvény alapján népszavazást kezdeményezhet Szlovákia Nemzeti Tanácsa (a szlovák parlament) vagy az ország állampolgárai. A Nemzeti Tanácsnak a népszavazás kitűzésére vonatkozó határozata a Tanács jelen lévő tagjai abszolút többségének támogatását kell, hogy élvezze. A határozat elfogadását célzó indítványt előterjeszthetik a Nemzeti Tanács képviselői vagy a Kormány. A népszavazás kitűzésére vonatkozó állampolgári kérelmet a köztársasági elnökhöz kell benyújtani. A kérelmet legalább 350.000 polgárnak kell támogatnia. A köztársasági elnök köteles kitűzni a népszavazást az állampolgári kérelem vagy a Nemzeti Tanács határozatának kézhezvételétől számított harminc napon belül. A népszavazás kitűzését megelőzően a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság elé döntéshozatalra vonatkozó javaslatot terjeszthet abból a célból, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa, hogy a népszavazás tárgya megfelel-e az Alkotmánynak, illetve az alkotmányerejű törvényeknek. Az alapvető jogok és szabadságok, adók, illetékek és

Kuźelewska, Elżbieta: How far can citizens influence the decision-making process? Analysis of the effectiveness of referenda in the Czech Republic, Slovakia and Hungary in 1989–2015. *Baltic Journal of European Studies*, 5(2), 2015, 175-176. o.

¹¹² L. ÚS 24/2014-90 sz. Szlovák alkotmánybírósági határozat

¹¹³ Szlovák Köztársaság Alkotmánya (460/1992 Coll.).

¹¹⁴ t. 564/1992, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának törvénye a népszavazás végrehajtásának módjáról.

az állami költségvetés nem lehetnek népszavazás tárgyai. Egy 2015-ös népszavazás kitűzését megelőzően az alkotmánybíróság – a Szlovák Köztársaság történetében először – úgy döntött, hogy az egyik népszavazási kérdés nem egyeztethető össze az Alkotmánnyal, ennél fogva nem lehet népszavazás tárgya.¹¹⁵ A Szlovák Alkotmány 97. cikkének 1. bekezdése a népszavazás időpontjára vonatkozó korlátozást tartalmaz, amelynek értelmében nem lehet népszavazást tartani a nemzeti tanácsi választásokat megelőző 90 napon belül. Az Alkotmány ezen cikkének második bekezdése értelmében ugyanakkor népszavazás tartható a nemzeti tanácsi választások napján. A népszavazás akkor érvényes, ha a választásra jogosultak több mint fele részt vett a népszavazáson, és akkor eredményes, ha a döntést a résztvevők több mint fele támogatta. A népszavazás útján meghozott döntést a Nemzeti Tanács ugyanazon a módon hirdeti ki, ahogyan a törvényeket, a Szlovák Köztársaság törvénygyűjteményében. Az Alkotmány megengedi, hogy a népszavazás útján kinyilvánított döntést alkotmányerejű törvénnyel módosítsák három évvel a hatályba lépését követően.¹¹⁶ Fentiekből következik, hogy minden, az állampolgárok által népszavazás útján hozott döntés az alkotmányerejű törvény hatásával rendelkezik, ugyanakkor nem számít alkotmányerejű törvénynek. A szlovák alkotmány 99. cikkének 2. bekezdése úgy rendelkezik, hogy lehetséges a népszavazás megismétlése, de ugyanarról a kérdésről leghamarabb három év múlva lehet ismételten népszavazást tartani. A népszavazáson részt vehetnek a Nemzeti Tanács megválasztásán aktív választójoggal rendelkező szlovák állampolgárok, vagyis azok, akik a népszavazás napján betöltötték tizennyolcadik életévüket, lakóhelyük a népszavazás napján a Szlovák Köztársaság területén van, és nem áll fenn a népszavazáson való szavazati jogukat akadályozó körülmény. Ez a definíció lényegesen leszűkíti a népszavazáson való részvételét azon személyi körnek, akik aláírásukkal kezdeményezték a népszavazást, tekintettel arra, hogy ez utóbbi jog bárkit megillet, aki külön törvény (petíciós törvény) hatálya alá tartozik, így a kiskorúakat is, feltéve, hogy képesek megérteni a kezdeményezés (petíció) értelmét és misszióját. Azok az állampolgárok, akik rendelkeznek állandó lakóhellyel Szlovákiában, de a szavazás napján külföldön tartózkodnak, valamint akik nem rendelkeznek állandó lakóhellyel Szlovákia területén, levélben (postán) szavazhatnak. A választópolgár kérelme alapján az állandó lakhely szerinti települési önkormányzat, illetve ha szlovákiai állandó lakóhellyel nem rendelkezik, a Belügyminisztérium küldi meg a szavazólapot. Egy népszavazás lebonyolítására szolgáló szavazókörben legfeljebb kétezer választópolgár lehet. A

¹¹⁵ L. ÚS 24/2014-90 sz., i.m.

¹¹⁶ Kuzelewska, Elżbieta: Referendum in the Czech Republic and Slovakia. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K–Politologia*, 21(1), 2014, 97-110. o.

szavazóköroket úgy kell kialakítani, hogy kövessék a meglévő területi határokat azzal a céllal, hogy a szavazókörokhöz való legteljesebb hozzáférést tegyék lehetővé a választók számára. Egészségügyi, szociális, illetve ezekhez hasonló intézményekben nem lehet népszavazás lebonyolítására szolgáló szavazóköroket kialakítani. A szavazatszámoló bizottságok ugyanakkor – együtt működve a fenti intézmények vezetőivel – biztosítják, hogy a népszavazás napján az ezen intézményekben, valamint a rendőrségi fogdában vagy börtönben tartózkodó, a népszavazáson szavazati joggal rendelkező polgárok gyakorolhassák szavazati jogukat. Az állampolgárok szavazásra feljogosító igazolással is szavazhatnak, amennyiben ezt a lakóhelyük szerinti települési önkormányzattól kérték, illetve élhetnek a mozgóurnás szavazás lehetőségével is. Minderre jogosultak azok a választópolgárok is, akik börtönbüntetésüket töltik, feltéve, hogy az ítéletet nem kiemelkedően súlyos bűncselekmény elkövetése miatt szabták ki rájuk. A népszavazás törvényességét felügyelik egyrészt a választási bizottságok, másrészt a választásokat és a pártfinanszírozást ellenőrző állami bizottság. E testületek tagjai a Nemzeti Tanácsban képviselettel rendelkező politikai pártok küldöttei, illetve – amennyiben a népszavazás kitűzésére az ország polgárainak kezdeményezését követően került sor – a kezdeményező bizottság egy küldöttje is. A Szlovák állam tehát igyekszik olyan körülményeket teremteni, amelyek minden állampolgár számára lehetővé teszik, hogy részt vegyenek a népszavazáson, így azon polgárok is, akik a szavazás napján nem tartózkodnak lakóhelyükön, vagy akik Szlovákia területén kívül tartózkodnak. Mindazonáltal az eddigi szlovákiai népszavazási eredményekből kitűnik, hogy a népszavazás iránti állampolgári érdeklődés alacsony. A Szlovák Köztársaságban 1994 óta tartott nyolc népszavazás közül egy volt eredményes, nevezetesen az, amelyet az Európai Unióba való belépésről tartottak. Érdemes tehát végiggondolni, hogy hogyan lehetne növelni az állampolgárok érdeklődését a népszavazás intézménye iránt. E vonatkozásban felmerülhet a népszavazás összekapcsolása a nemzeti tanácsi választással. Eddig egy alkalommal fordult elő – 1998-ban –, hogy a népszavazást (a stratégiai jelentőségű energiaszolgáltató vállalatok privatizációjának megtiltásáról) egy napon tartották a nemzeti tanácsi választással, ám a kívánt részvétel elmaradt. Az 1998-as nemzeti tanácsi választás 84,24%-ával szemben a népszavazáson csak a választók 44,25%-a vett részt.¹¹⁷

¹¹⁷ NKE Konferencia tanulmánykötet, i.m. 35-40. o.

Láštic, Erik: Referendum experience in Slovakia: a long and winding road. In: Pállinger Zoltán et. al.: *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. 189-198. o.

1.3. Szlovénia

A Szlovén Köztársaság Alkotmánya szerint is a hatalom a népé. Az állampolgárok ezt a hatalmat közvetlenül és választások útján gyakorolják. A törvényekkel összhangban a közügyek intézésében való közvetlen részvétel minden állampolgár alkotmányos joga. A közvetlen demokrácia különböző eszközei közül a legfontosabb a népszavazás.¹¹⁸ Helyi és országos szinten tíz népszavazási formát különböztetnek meg Szlovéniában¹¹⁹. Eltekintve a helyi népszavazásoktól, az országos népszavazásnak négy fajtája van: az alkotmányos, a nemzetközi szövetségekről szóló, a véleménynyilvánító és a jogalkotási népszavazás. A véleménynyilvánító népszavazás kivételével mindegyik alkotmányos kérdéseket taglal, vagyis a szlovén alkotmány mindegyikre alapvető szabályokat ír elő. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény¹²⁰ (a továbbiakban: NNKT) alapján meghatározott és részletes rendelkezések vonatkoznak a négy országos szintű népszavazási formára. A törvény elnevezéséből láthatjuk, hogy Szlovéniában még él a népi kezdeményezés intézménye, amely abban különbözik a népszavazástól, hogy az előbbinél a választópolgárok kezdeményeznek alkotmány- vagy törvénymódosítást, és nem jóváhagyják vagy elutasítják azt.¹²¹ Alkotmánymódosítást 20 országgyűlési képviselő, a Kormány vagy legalább harmincezer választópolgár kezdeményezhet. Ilyen kezdeményezés támogatásához a jelenlévő nemzetgyűlési képviselők $\frac{2}{3}$ -os többségének támogatására van szükség. Alkotmányos népszavazás esetén a választópolgárok döntenek el, hogy megerősítik-e a kihirdetést megelőzően a Nemzetgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítást. Ilyen népszavazást a Nemzetgyűlés legalább 30 képviselője indítványozhat. Alkotmánymódosításra abban az esetben kerülhet sor, ha erről a népszavazás abszolút többséggel döntött, azaz, ha a választásokon részt vett szavazók többsége a módosításra szavazott, feltéve, hogy a választók többsége részt vett a népszavazáson.¹²² A Nemzetgyűlés köteles az ilyen népszavazás eredményének két éven belül érvényt szerezni.¹²³ A nemzetközi szövetségekkel kapcsolatos népszavazások a szlovén szuverén jogok gyakorlásának nemzetközi szervezetekre való átruházását hivatottak szolgálni, illetve jóváhagyják Szlovénia védelmi szövetséghez való csatlakozását, mielőtt a Nemzetgyűlés az ezzel kapcsolatos szerződést ratifikálná. Ilyen népszavazást legalább tíz

¹¹⁸ Szlovén Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: SZKA) 44. cikk

¹¹⁹ Podolnjak, Robert: Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum. Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia. *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*, 26/2015., 129-149. o.

¹²⁰ No. (15/1994), 26/2007

¹²¹ SZKA, 168. cikk

¹²² SZKA, 170. cikk; NNKT, 4–6. §.

¹²³ NNKT, 8. §.

képviselő vagy egy parlamenti képviselőcsoport, vagy maga a Nemzetgyűlés, illetve a Kormány kezdeményezhet. A népszavazási kezdeményezés akkor eredményes, ha azt a relatív többség támogatta, vagyis amennyiben a választásokon szavazatukat leadók között a támogatók voltak többségben. A Nemzetgyűlést a népszavazás eredménye köti: amennyiben a népszavazást megtartották, az érintett szerződés ratifikálásáról szóló törvényről nem lehet új referendumot kiírni.¹²⁴ Véleménynyilvánító népszavazást a Nemzetgyűlés tűzhet ki, annak érdekében, hogy a hatáskörébe tartozó, az állampolgárok szélesebb körének érdeklődésére számot tartó ügyekről visszajelzéseket kapjon. Mielőtt a Nemzetgyűlés az ügyről végleges döntést hozna, a népszavazás megtartható. Véleménynyilvánító természeténél fogva az ilyen népszavazás eredménye nem kötelező érvényű. Eddig a szlovén Nemzetgyűlés akceptálta a véleménynyilvánító népszavazások eredményeit. A hatályos szabályozás szerint a jogalkotási népszavazás a Nemzetgyűlés által elfogadott törvény elutasítását szolgálja, annak kihirdetése előtt. Szlovéniában ez a közvetlen demokrácia legáltalánosabb és egyben legvitatottabb népszavazási formája. Emellett a jogalkotási népszavazás szabályozásával kapcsolatos szlovén tapasztalat azért is érdekes, mivel az egy végtelenül liberális modelltől egy meglehetősen korlátozó felé vezető utat mutat. Éppen ezért hasznos példának tekinthető. Nem sokkal a szövetségi, autoriter Jugoszláviától való önállóság elnyerése után, 1991-ben Szlovéniában demokratikus alkotmányt fogadtak el. A jogalkotási népszavazásról a 90. cikkben olvashatunk. „A Nemzetgyűlés azokban a kérdésekben, amelyeket törvénnyel szabályoznak, népszavazást írhat ki. A Nemzetgyűlésre a népszavazás eredménye kötelező. A Nemzetgyűlés az előző bekezdésben foglalt népszavazást elrendelheti saját kezdeményezése alapján, illetve köteles azt elrendelni, amennyiben ezt legalább a képviselők $\frac{1}{3}$ -a vagy a Nemzeti Tanács vagy negyvenezer választópolgár kéri. A népszavazáson minden választójoggal rendelkező állampolgár szavazhat. A népszavazás akkor eredményes, ha a választópolgárok többsége által leadott szavazatok azonosak. A népszavazásra vonatkozó szabályokat a jelenlévő nemzetgyűlési képviselők $\frac{2}{3}$ -a által elfogadott törvény állapítja meg.” Amint azt látjuk, a jogalkotási népszavazás szabályozása rendkívül megengedőnek bizonyult. Nem voltak kifejezett korlátozások a népszavazás tárgyát illetően, továbbá az Alkotmány kimondta, hogy bármely, a törvény által szabályozott tárgyban ki lehet írni népszavazást. Széles volt a kezdeményezésre jogosultak köre, még akkor is, ha összehasonlítjuk néhány liberális külföldi szabályozással. Öt lehetséges kezdeményezőt határoztak meg: a Nemzetgyűlés, a nemzetgyűlési képviselők legalább $\frac{1}{3}$ -a (harminc képviselő a kilencvenből),

¹²⁴ SZKA, 3a. cikk, NNKT 25a–25g. §.

a Nemzeti Tanács¹²⁵ és legalább negyvenezer választópolgár. Akkor a negyvenezer szavazó a választásra jogosultak kevesebb, mint 3%-a volt. Több hasonló külföldi rendelkezéssel összehasonlítva ez a szám alacsonynak mondható. A Nemzetgyűlés népszavazást írhatott ki saját – az összes képviselő többségének – döntése alapján legalább tíz képviselő, egy képviselőcsoport, a törvény kezdeményezője vagy a Kormány indítványozására.¹²⁶ A népszavazás sikere érdekében nem került meghatározásra tényleges érvényességi küszöb. A népszavazás eredményesnek volt tekinthető, amennyiben a szavazók többsége azt támogatta, így ahhoz a relatív többség is elegendő volt. Az Alkotmány továbbá nem határozta meg a jogalkotási népszavazás formáit sem. Mindezt az 1994-ben meghozott, népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény egészítette ki, amely a jogalkotási népszavazás két formáját biztosította: a megelőző és az utólagos népszavazást. A megelőző népszavazás tette lehetővé a választópolgárok számára, hogy olyan kérdésekről döntsenek, amelyekről a Nemzetgyűlés még nem határozott, azok csak törvénytervezetekben szerepelnek. A Nemzetgyűlés által már elfogadott törvényeket követő népszavazást a kérdéses jogszabály egészére való tekintettel kellett megrendezni. Az ilyen népszavazásoknak megerősítő jellegük volt, ami azt jelentette, hogy a választópolgároknak el kellett dönteniük, hogy jóváhagyják-e a törvényt vagy sem. Mindkét, előbb említett népszavazási forma felfüggesztő hatályú volt. Más külföldi rendszerekkel összehasonlítva a megelőző népszavazás szlovén szabályozása nagyon különleges volt. 2006-ban ezt meg is szüntették, ezért csak a megerősítő népszavazás maradt hatályban.¹²⁷ Azóta a választópolgárok már csak az elfogadott törvényről dönthetnek, annak hatályba lépése előtt, még hozzá a jogszabály egészére vonatkozóan, és nem egy bizonyos, a törvény által szabályozott kérdésről. A népszavazási kérdésekkel kapcsolatos alkotmányos korlátozások hiánya miatt a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény felhatalmazta a Nemzetgyűlést, hogy indítványozza a népszavazás kérdésének felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Amennyiben az alkotmányellenesség megállapításra került, annak következménye a törvény végrehajtásának felfüggesztése, illetve el nem fogadása is lehetett. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény meghatározza, hogy a Nemzetgyűlést a jogalkotási népszavazás eredménye egyéves időtartamra köti. Emellett fontos népszavazási eljárási kérdéseket is szabályoz, részletes formai feltételeket és az eljárási fázisok meghatározott időtartamát is előírja. A törvény rendelkezéseit többször is

¹²⁵ Szlovén Nemzeti Tanács a szociális, gazdasági, szakmai és helyi érdekcsoportok egyfajta felsőház jellegű jogalkotója. Lásd: SZKA, 96–101. cikk.

¹²⁶ NKT, 11. §.

¹²⁷ Ribičič, Clril – Kaučič, Igor: Constitutional Limits of Legislative Referendum: The Case of Slovenia. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* 12(4), 2014, 900-901., 922. o.

módosították. A jogalkotási népszavazás ilyen alkotmányos előírása hosszú évekig egyike volt a legellentmondásosabb politikai és jogi kérdéseknek. Kritizálták, mert elégtelennek, nem megfelelőnek, félreérthetőnek és önkényes jellegűnek tartották. A népszavazási szabályozás ellenzői azt kritizálták, hogy a népszavazást meglehetősen széles körben és egyszerűen lehetett kezdeményezni, valamint a helytelen normatív keret lehetővé tette, hogy a jól szervezett civil csoportok kicsinyes politikai érdekeiket szolgálva visszaéljenek vele. Azt állították, hogy egyesek visszaéltek a népszavazással, annak érdekében, hogy pártok közötti konfliktusokat oldjanak meg (mivel az ellenzéki képviselők voltak a népszavazás legfőbb támogatói), valamint hogy egy ilyen szabályozás sokkal inkább a politikai pártok, semmint a szavazók érdekeit szolgálta. Ezenfelül a választópolgárok által meghatározott népszavazási kérdések legtöbbje nem a szélesebb társadalmi igények irányába mutatott, ezért nem lehetett ezeket a lakosság fő gondjaként megfogalmazni. A népszavazások szabályozásának kritikusai elismerték, hogy az úgynevezett gyengeségek csak esetenként voltak kimutathatók, de hangsúlyozták, hogy azok egyértelműen a gazdasági válság kitörésekor jelentek meg, amikor népszerűtlen, sürgős pénzügyi-gazdasági és reformszabályozásokat kellett meghozni. Az 1991-es Alkotmány elfogadásától a 2013-as jogalkotási népszavazás reformjáig hatvan különböző kezdeményezés, javaslat és a jogalkotási népszavazással kapcsolatos kérelem került előterjesztésre, ezekből azonban ténylegesen csak tizenhét népszavazást bonyolítottak le¹²⁸. A fentiekből nyolcat a Nemzetgyűlés képviselőinek (legalább) egyharmada, hetet negyvenezer választópolgár, egyet a Nemzeti Tanács kérésére tűztek ki, egyet pedig a folyamatos kérések eredményeként mindhárom említett jogosulti kör kezdeményezésére. A népszavazási kérdés tekintetében meglevő alkotmányos megszorítások hiánya következtében a Szlovén Alkotmánybíróság rendkívül fontos szerepet játszott annak eldöntésében, hogy a népszavazások kiírása jogos volt-e, vagy sem. A kérdéses esetekben az Alkotmánybíróság a nemzetgyűlés kérésére meghatározta, hogy az adott népszavazási kezdeményezésnek lehetnek-e alkotmányellenes következményei. Azokban az esetekben, amikor az Alkotmánybíróság megakadályozta egy népszavazás kiírását, az alkotmányos demokrácia alapelveire, az alapvető alkotmányos értékek védelmére, valamint az emberi jogokra és a kisebbségek jogaira hivatkozott. Jogszerűségi és arányossági tesztek alapján hozták meg döntésüket, mérlegelve a népszavazás megtartásának alkotmányos jogát más alkotmányosan

¹²⁸ Kuźelewska, Elżbieta: *Direct Democracy in Slovenia*. In: Marczevska-Rytko, Maria (Szerk.): *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe After 1989*. Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2018. 285-301. o.

védett érdekekkel szemben.¹²⁹ Az Alkotmánybíróság tizenkilenc jogalkotási népszavazás megtartására irányuló kérelmet vizsgált meg, amelyek közül hetet engedélyezett, tizenkettőt elutasított megállapítva, hogy azok eredménye alkotmányellenes következményekkel járt volna. Az Alkotmánybíróság engedélyezte például a nyugdíjreformról (2011), a házasságról és családi kapcsolatokról (2012) szóló népszavazást, de megakadályozta az egészségügyi ellátásról és egészségbiztosításról (2006), a bírák illetményéről (2009), valamint a pénzügyi területeken való beavatkozás mértékéről (2012) szóló törvények kapcsán. A népszavazással kapcsolatos új szabályozási javaslatok 2001-ben és 2011-ben meghíúsultak. 2013-ban a jogalkotási népszavazásra vonatkozó szabályozás megváltozott (amelyhez a nemzetgyűlési képviselők kétharmados többsége kellett) a Szlovén Köztársaság Alkotmányának módosítása következtében.¹³⁰ A módosított szövegzet a következő: I. 1.cikk: A 90. § első bekezdése a következőképpen módosul: A nemzetgyűlés az általa elfogadott törvény alapján, annak életbelépése után népszavazást ír ki, amennyiben azt legalább negyvenezer választópolgár támogatja. A második bekezdés a következőképpen módosul: Nem írható ki népszavazás: sürgős intézkedésekről szóló törvényekről, amelyek az állam védelmét, illetve a természeti csapások következményeinek felszámolását hivatottak biztosítani; adó, vám és más közterhekkel kapcsolatos, valamint az elfogadott államháztartás alkalmazásáról szóló törvényekről; egyezményeket ratifikáló törvényekről; az emberi jogok és alapvető szabadságok vagy más alkotmányellenesség felszámolásával kapcsolatos törvényekről. A negyedik bekezdés a következőképpen módosul: A népszavazás elutasítja a törvényt, amennyiben a választópolgárok többsége által leadott érvényes szavazatok a jogszabályt elutasítják, illetve ha a szavazásra jogosultak legalább egyötöde a törvény ellen szavazott. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény életbelépését követően egy éven belül egybevetendő ezen alkotmánytörvény 1. §-ával. Amíg a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény harmonizálása megtörténik, az alkotmánytörvény rendelkezései mutatis mutandis az irányadók a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény alkalmazásánál. Az alkotmánymódosítás kapcsán elmondhatjuk, hogy a rendszer lényegi alapjai nagymértékben átalakultak. A népszavazás megerősítő természetét egy tagadó jelleg váltotta fel, amely szerint a választópolgárok nem a nemzetgyűlés által megszavazott törvény életbe lépése előtti elfogadásáról, hanem annak elutasításáról döntenek. *„A szlovén népszavazási gyakorlatnak megfelelően a modell átalakult megmutatva, hogy a népszavazások kiírását azok támogatták, akik a nemzetgyűlés által elfogadott törvényt*

¹²⁹ Ribičič, Kaučič: i. m., 902–914.

¹³⁰ Alkotmánytörvény, UZ 90, 97, 99. Hivatalos Közlöny, 47/2013.

ellenezték. A népszavazás jellegének megváltoztatása, a későbbi forma és a felfüggesztő hatály nem módosult. Ahogy ezt megelőzően is, a szavazók csak a jogszabály egészét, nem pedig egy bizonyos kérdést illetően dönthettek. Mivel a népszavazás egy törvény végrehajtását hivatott megakadályozni, ez egy ún. „népi vétó” volt.”¹³¹ A hivatalos kezdeményezők köre egyre csökkent. A kezdeményezés kizárólag a választópolgárookra hárult, míg a népszavazás kezdeményezésére jogosult választópolgárok száma ugyanaz maradt (legalább negyvenezer). Az új szabályozás egyértelműen szűkítette a népszavazás tárgykörét, kizárva a törvények azon négy csoportját, amelyekről nem tartható népszavazás¹³². Az első csoportot azok a sürgős intézkedéseket szabályozó törvények jelentik, amelyek biztosítják az állam védelmét, biztonságát, valamint helyreállítják a természeti károk következményeit. Ez a kitétel nem minden, a felsorolt területet érintő jogszabályra vonatkozik, csak a gyors, hatásos és sürgős beavatkozást szabályozó rendelkezésekre, amelyek végrehajtását egy népszavazási eljárás szükségképpen megakasztaná. A második csoportot az adókról, vámról és más díjakról szóló jogszabályok, valamint az elfogadott, de még végrehajtás előtt álló költségvetési törvény képezik. A törvények világos felsorolásából látszik, hogy nem mindegyik pénzügyi és költségvetési törvény tartozik ide, hanem csak azok, amelyek a jogalkotó szerint biztosítják az alapvető fiskális és pénzügyi forrásokat, és ezzel finanszírozzák az államot, valamint végrehajtják kötelezettségeit ezen a területen. Prof Dr. Marko Kambic alkotmányjogász véleménye szerint az ilyen törvények elutasítása közvetlenül fenyegetné az ország pénzügyi stabilitását, és megakadályozná az államháztartás és más állami alap tartós finanszírozását. A törvények harmadik csoportja a szerződések ratifikálásáról szól, mivel Szlovéniában a nemzetközi szerződéseket törvény ratifikálja. Ez a tilalom a nemzetközi szerződések megkötésének természetéből fakad. Ezenkívül létezik egy jogi mechanizmus, amely megoldja a ratifikálás előtti lehetséges problémákat. Azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek ratifikálásához a nemzetgyűlési képviselők 2/3-os többségi szavazatára van szükség, nem tartoznak e jogszabályok csoportjához. Ezek a szerződések tehát jogalkotásról, valamint nemzetközi szövetségekről szóló népszavazások tárgyai lehetnek. A törvények negyedik csoportja az emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat sértő vagy más alkotmányellenességet kiküszöbölő törvényeket jelenti. Ez esetben a népszavazás megtiltása olyan törvények lehetséges elutasítását hivatott meggátolni, amelyek alkotmányellenes helyzetet küszöbölnék ki, és tartalmazzák az emberi jogok és alapvető szabadságjogok

¹³¹ Ribičič – Kaučič, 2014, i. m., 914–915. o.

¹³² Zuber, Bruna – Kaučič, Igor: Referendum challenges in the Republic of Slovenia. *Bialstockie Studia Prawnicze* 24/2019., 137-147. o.

megsértését megsemmisítő törvényeket. Az alkotmányos demokrácia elvének szempontjából ilyen sürgős, határozott intézkedésre valójában nincs szükség. Szlovén alkotmányjogászok szerint ezt az Alkotmány kifejezetten tartalmazza, hogy általa nyomatékosítsa az alkotmányos jogok és szabadságok védelmének fontosságát. Összevetve az előbbieket az első három csoport tiltásaival, itt a törvények nincsenek konkretizálva, ezért az alkotmányellenesség kiküszöbölésére vonatkozó rendelkezés további interpretációknak hagy teret (ilyen a népszavazások megtiltásának lehetősége). Végül, de nem utolsó sorban, az új népszavazási szabályozás elutasításra vonatkozó küszöböt állapított meg, amely azt jelenti, hogy a népszavazás akkor eredményes, ha a szavazók többsége érvényes szavazatával a törvény ellenében döntött, és ha a szavazásra jogosultak 1/5-e a jogszabály ellen szavazott. Az e jogszabályt megelőző rendelkezés alapján csak relatív többségi döntésre volt szükség. Amint azt az alkotmánymódosító jogalkotók állítják, a változtatás fő célja az volt, hogy a népszavazás legitimitásának egy magasabb szintjét és a demokrácia döntéshozatalának magasabb színvonalát éri el. Ugyanakkor elismerik, hogy az elutasítási küszöb belefoglalása jelentősen emelte az érvényességi küszöböt. Az előző szabályozással összehasonlítva ez lényegesen befolyásolja a népszavazási döntés sikeres alkalmazásának esélyét (azaz a törvény elutasítását). Prof. Dr. Marko Kambič szerint a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvénymódosítást még az új alkotmányos előírásokkal is harmonizálni kell. Mindeközben a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény kapcsán az új alkotmányos rendelkezéseket mutatis mutandis kell alkalmazni. A módosítás kiemeli, hogy amíg a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény harmonizálása nem történik meg, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény 21. §-a a szükséges módosításokkal alkalmazandó úgy, hogy – minden, a népszavazás kezdeményezője és a nemzetgyűlés között felmerülő – vitában az Alkotmánybíróság jogosult dönteni, valamint akkor is, ha a nemzetgyűlés elutasít egy, a jogalkotási népszavazás kiírására benyújtott kérelmet. Ez a módosítás tulajdonképpen megváltoztatta az előző népszavazási viták szabályozását, amely arra hatalmazta fel a nemzetgyűlést, hogy a tárgy felülvizsgálatára kérje fel az Alkotmánybíróságot, ha úgy véli, hogy a törvény felfüggesztése és el nem fogadása miatt annak alkotmányellenes következményei lehetnek. A nemzetgyűlésnek nem volt joga a népszavazás kiírására irányuló kérelmet visszautasítani. Ezt a döntést minden egyes esetben az Alkotmánybíróságnak kellett meghoznia. Az új alkotmányos rendelkezések szerint a népszavazás kiírására való kezdeményezés visszautasításának jogát a nemzetgyűlés kapta meg, és a népszavazás kezdeményezője fellebbezést nyújthat be az Alkotmánybírósághoz. Az alapvető kérdés, amiben az Alkotmánybíróságnak döntenie kell, hogy a kérdéses törvény

olyan-e, hogy a jogalkotási népszavazás emiatt alkotmányosan nem bocsátható kiírásra. Végül példaként lássunk két a szlovén nemzetgyűléshez benyújtott népszavazási kezdeményezést. Az egyiket 2014-ben az úgynevezett dokumentumok, archívumok és archiváló intézmények védelméről szóló törvény módosítására kezdeményezték¹³³. Ebben a kérdésben a népszavazást megtartották, de az eredmény az elutasítási küszöböt nem érte el. A másik kezdeményezés a házasságról és a családi kapcsolatokról szóló törvény módosítására vonatkozott 2015 márciusában¹³⁴. Hivatkozással annak alkotmányellenességére (a Szlovén Köztársaság Alkotmánya, 90. cikk, 4. sor)¹³⁵ a nemzetgyűlés még azelőtt elutasította, hogy a negyvenezer támogató aláírás gyűjtésére meghatározott idő letelt volna.

2. A népszavazásra vonatkozó Európai Unió ajánlások

. Az Európai Unió népszavazással kapcsolatos ajánlásainak megismerésével értékelni tudjuk azt, hogy Magyarország népszavazással kapcsolatos jogalkotása és joggyakorlata mennyiben felel meg az Európai Unió elvárásainak. A Velencei Bizottság 1990-ben alakult meg az Európa Tanács egyik speciális szerveként¹³⁶, amelynek fő célja akkor az új demokráciák alkotmányozási, illetve az alkotmányhoz szorosan kapcsolódó törvényhozási munkájának segítése volt. Ez később földrajzilag is és a feladatok sokrétűségét tekintve is kiterjedtté vált, hiszen egyfelől ennek a speciális szervezetnek nemcsak az Európa Tanács tagállamai, hanem más kontinenseken elhelyezkedő államok is tagjai lehetnek (ma 57 taja van a szervezetnek). A Velencei Bizottság működésének fő területe egyrészt a demokratikus intézmények vizsgálata, másrészt az alkotmánybíráskodás, illetve a hasonló feladatot ellátó szervezetek munkájának segítése – többek között egy adatbázis fenntartásával és folyamatos frissítésével –, továbbá harmadikként említhető a testület választásokkal és a népszavazással összefüggő feladatköre.¹³⁷ Nemcsak maga a Velencei Bizottság foglalkozik népszavazásokkal kapcsolatos kérdésekkel, hanem ezt megelőzően egy jobban szakosodott szervezet, a Választások Demokratikus Tanácsa is, amelynek a Velencei Bizottság mellett az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, illetve a Régiók és Helyi Önkormányzatok Kongresszusa is tagja. E testület országvéleményeket állít össze a választójogi törvényekről vagy azok módosításairól,

¹³³ Krasovec, Alenka: The 2014 referendum in Slovenia. *East European Quarterly*, 43(2-3), 2015, 225-233. o.

¹³⁴ Krasovec, Alenka: The 2015 referendum in Slovenia. *East European Quarterly*, 43(4), 2015, 303-312. o.

¹³⁵ A házasságról és a családi kapcsolatokról szóló törvénnyel (ZZZDR-D, EPA 257-VII) kapcsolatos jogalkotási népszavazás kiírásának visszautasításáról született döntés, Közlöny 20/2015

¹³⁶ Unger Anna: A választás mint rendszerkaraktisztikus intézmény. *Fundamentum*, 2018/2-3., 6. o.

¹³⁷ Trócsányi László: Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. *Európai Tükör*, 21(1), 2018, 109-114. o. NKE Konferencia Tanulmánykötet, i.m. 11. old.

részt vesz választási megfigyelésekben, valamint átfogóbb tanulmányokat készít.¹³⁸ A népszavazásra vonatkozó legjobb gyakorlatok összegyűjtését a Velencei Bizottság, illetve a Demokratikus Választások Tanácsa készítette el. A munka első fázisában, 2005-ig bezárólag széles körű felmérést készített az európai országok népszavazásra vonatkozó törvényeiről. Az eredményt egyrészt külön dokumentumban tette közzé a Velencei Bizottság, amely ma is hasznos munkaanyag, másrészt egy összefoglaló, szintetikus tanulmányt közölt, amelyet 2005 októberében fogadott el. E tanulmány Az európai népszavazások – az európai államok vonatkozó jogszabályainak elemzése¹³⁹ címen foglalkozott az országos népszavazások kérdésével, nevezetesen, hogy milyen jogi alapon szervezhetők, milyen típusai vannak, kik kezdeményezhetik a népszavazást, formálisan milyen szöveget lehet benyújtani, melyek a formális kritériumai a népszavazásra bocsátandó kérdésnek, és melyek a tartalmi követelmények a kérdés népszavazásra bocsáthatóságához. Foglalkozott továbbá a kampány kérdéseivel, illetve a kampány során felmerülő finanszírozási lehetőségekkel – különösképpen azokkal, amelyek eltérnek az általános választási kampányszabályoktól –, a népszavazások hatásaival, különböző lehetséges következményeivel, végül áttekintette a népszavazáshoz hasonló, de attól joghatályában, jogkövetkezményeiben eltérő népi kezdeményezéseket és más hasonló kezdeményezéseket is. Egy külön rész mutatta be a népszavazások felülvizsgálatával kapcsolatos különböző bírói utakat az egyes országokban. A tanulmány második része nagyjából ugyanilyen megközelítésben a helyi, illetve regionális vagy tartományi népszavazások kérdését vette sorra. A dokumentum általános tanulságai egyrészt arra mutattak rá, hogy európai viszonylatban a közvetlen demokrácia gyakorlása kétségtelen értéket jelent még akkor is, ha vannak olyan országok – például Németország –, amelyek kizárólag és szinte teljes mértékben – vagy legalábbis nemzeti, országos szinten – csak a képviseleti demokráciát követik. Ugyanakkor második tanulságként a tanulmány azt fogalmazta meg, hogy az új demokráciák, tehát a volt szovjet tábor országai közül gyakorlatilag mind bevezette a népszavazás valamilyen formáját, sőt a népszavazásnak meglehetősen jelentős, adott esetben a képviseleti demokrácia által elfogadott törvényeket felülbíráló szerepet is szán. Ez jelentős különbség volt a „rég” és az új demokráciák között, miután ez utóbbiakban sokkal nagyobb szerepe van a népszavazásoknak, mint a már hagyományosan megszilárdult demokráciákban. A tanulmány megállapította, hogy a népszavazásra nagyjából ugyanazoknak a mércéknek kell érvényesülniük, mint az általános

¹³⁸ NKE Konferencia Tanulmánykötet, i.m. 13. old.

¹³⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Referendums in Europe – An Analysis of The Legal Rules in European States*. Strasbourg, 2005, CDL-AD(2005)034.

választójogi szabályokra, és felvetette azt a kérdést, hogy fel lehet-e állítani egyáltalán valamilyen közös európai mércét. Ennek érdekében azt javasolta, hogy készüljön – a választójog általános kérdéseihez hasonlóan – egy, a jó gyakorlatokat összefoglaló kódex a népszavazásokra vonatkozóan is. 2007 tavaszára készült el a *Code of Good Practice on Referendums*¹⁴⁰ című dokumentum (a továbbiakban: Népszavazási Kódex), amely azóta is alapja a Velencei Bizottság vizsgálódásainak, és amelyet a törvényhozás, illetve a jogalkalmazás is széles körben használ a mindennapi gyakorlatban. Maga a Népszavazási Kódex nem hosszú, de ahogy a *Code of Good Practice in Electoral Matters* (A választási ügyek jó gyakorlatának kódexe) esetében is, tartalmaz egy magyarázó mellékletet, ami jóval részletesebben írja le, illetve indokolja azokat a következtetéseket, amelyeket a kódex szövege tömören megfogalmaz. Teszi ezt először is az európai örökség összefüggésében, azután annak a népszavazásnál is alkalmazandó gyakorlati feltételeinek a vizsgálatával, végül pedig a speciális szabályok bemutatásával.

2.1. Általános alapelvek

Mindenekelőtt jelezni kell, hogy a Népszavazási Kódex azokat az általános alapelveket érvényesíti a népszavazásra is, amiket általában a választójog európai örökségének, illetve közös örökségnek tekint. Ezek az általános elvek jól ismertek, köztük az első az általános választójog elve¹⁴¹. Ezen belül a kódex a különböző korlátozásokat tekinti át: úgymint a kor, az állampolgárság, a lakóhely, továbbá a választó- és a szavazati jog korlátozása, illetve megvonása speciális esetekben. Ez az utóbbi eset áll leginkább a viták középpontjában. Maga a Népszavazási Kódex azt fogalmazza meg, hogy ezeket a feltételeket törvényben kell szabályozni, a korlátozásnak arányosnak kell lennie, a korlátozás alapja pedig vagy súlyos bűncselekmény miatti büntetőjogi ítélet, vagy az elmebeli képességek hiánya lehet. Az utóbbira külön is kitér, köztudott ugyanis, hogy széles körű vita folyik napjainkban erről Európában, és számos világméretű szervezet folytat küzdelmet a szellemi fogyatékosok jogainak kiterjesztése, többek között a teljes mértékű választójog megadása érdekében. Ebből a vitából annyi szűrődött csak le a Velencei Bizottság kódexében, hogy a szellemi képességek hiánya miatti politikai jogkorlátozás, tehát a politikai jogok, választójog korlátozása csak egy kifejezetten erre irányuló és ezt indokoló bírósági döntéssel alapulhat. Az elmúlt tizenöt év

¹⁴⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Code of Good Practice on Referendums*. Strasbourg, 2007, CDL-AD(2007)008.

¹⁴¹ Tierney, Stephen: *Constitutional referendums: The theory and practice of republican deliberation*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 128-130. o.

során számos fejlemény történt, többek között a Velencei Bizottság is kiadott ebben a témában egy részletesebb magyarázatot. Ezt a jogvédő szervezetek rendkívüli mértékben támadták, amelynek eredményeként a Velencei Bizottság – történetében szokatlanul éles hangú, személyeskedő viták után – finomította az e tárgyhoz fűzött magyarázatát, de a bizottság többségi álláspontja szerint a szellemi fogyatékosoknak a választójog teljes gyakorlását automatikusan nem lehet megadni. Az általános választójoghoz tartozó második kérdés a választójogi nyilvántartások, névjegyzékek tárgykörét érintette.¹⁴² A másik nagy alapelv a választójog egyenlősége. Itt arra mutat rá a Velencei Bizottság, hogy az esélyegyenlőségnek érvényesülnie kell a referendumról folytatott, azt megelőző kampányban, a média általi bemutatásban, a kampány közpénzekből történő finanszírozásában, a reklámlehetőségekben, a gyülekezési jog gyakorlásában és a demonstrációk megrendezésében is. A Népszavazási Kódex külön hangsúlyozza, hogy az esélyegyenlőségi szabályokat nem sérti, ha a nemzeti kisebbségek számára speciális, kedvezőbb szabályokat állapítanak meg azok az országok, ahol ennek a törvényhozás teret adott¹⁴³. A harmadik alapelv, a szavazati jog szabad gyakorlása, beleértve azt, hogy a választók szabadon formálhatják véleményüket. Ennek érdekében a közigazgatási hatóságoknak tekintettel kell lenniük a semlegesség követelményére. A Népszavazási Kódex ugyanakkor kiemeli, hogy a hatósági, kormányzati beavatkozás – eltérően az általános választójogi szabályoktól – a népszavazás esetében nem tiltható meg. Itt a kormánynak lehet olyan nyomós érdeke bizonyos népszavazási kérdések melletti vagy azzal szembeni propaganda folytatására, ami nem teszi lehetővé azt, hogy a hatóságok teljes mértékben tartózkodjanak a véleménynyilvánítástól, sőt kifejezetten lehetőségük van arra, hogy érveiket a választók tudomására hozzák. A népszavazási eljárásban, szintén a harmadik alapelvhez kapcsolódóan mutatja be a Népszavazási Kódex magát a népszavazás lebonyolítását, eljárását, a hagyományos és a szavazófülkéken kívüli szavazati módokat. Ennek a különböző országokban számos formája létezhet. A negyedik fő elv a szavazás titkossága, amelyet a Népszavazási Kódex nemcsak lehetőségként, hanem egyenesen kötelességként fogalmaz meg, tehát a szavazók nem hozhatják nyilvánosságra, nem demonstrálhatnak a szavazatukkal.

¹⁴² NKE Konferencia Tanulmánykötet, i.m. 15. o.

¹⁴³ Cuesta-López, Victor: A comparative approach to the regulation on the European Citizens' initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 2012. 257-260. o.

2.2. A népszavazás szabályozására vonatkozó főbb elvárások

Az előző pontban említett négy nagy alapelvre – a szavazójog általánosságára, titkosságára, szabadságára és egyenlőségére – épülnek a választójogi szabályok. A Népszavazási Kódex kiemeli, hogy ezen elvek érvényesülése esetén figyelemmel kell lenni különböző feltételekre. Először is ezeket az alapelveket úgy kell értelmezni, hogy az alapvető jogok érvényesüljenek az eljárásban. Különösen a sajtószabadságnak, a véleménynyilvánítási szabadságnak, a szabad mozgásnak, a gyülekezési és egyesülési szabadságnak kell érvényesülni a választási eljárás elveinek megvalósítása során¹⁴⁴. A másik ilyen feltétel, amit a kódex említ, a választási – jelen esetben népszavazási – eljárás szabályozási szintje, azaz, hogy az alapvető kérdések megfogalmazása legalább törvényi szinten történjék. Ahogy az előző fejezetben láttuk, számos országban az alkotmány teszi lehetővé magát a népszavazást, és adott esetben tartalmaz is néhány alapvető garanciális szabályt. Természetesen a technikai részletkérdések törvénynél alacsonyabb szinten is szabályozhatók. A törvények vonatkozó szabályainak megváltoztatása kapcsán ez a Népszavazási Kódex is tartalmazza azt a megállapítást, miszerint a népszavazást megelőző egy éven belül nem illendő megváltoztatni a szabályokat, illetve az európai normák értelmében azokat magasabb szinten – akár az alkotmányban vagy az egyszerű törvényeknél magasabb szintű törvényekben – felülbírálni. A Népszavazási Kódex meghatározza, hogy melyek azok az alapvető szabályok, amelyeket ilyen értelemben törvényben és viszonylag stabilan kell szabályozni¹⁴⁵. Ezek a választási bizottságok összetétele, a választójogi névjegyzékek összeállítása, a kérdések formai és tartalmi követelményei, azaz hogy azok népszavazásra bocsáthatóak lehessenek, a népszavazások jogkövetkezményei, és végül ötödikként emeli ki, miszerint a kezdeményezés támogatói és ellenzői egyaránt kifejthessék a kérdésről alkotott véleményüket a közmédiában. Az egyéb, elsősorban a választási bizottságokra vonatkozó szabályok megegyeznek az általános választási szabályokkal, a jogorvoslati rendszer is gyakorlatilag ennek felel meg, de mindenképp egy hatékony jogorvoslati rendszert vár el a Népszavazási Kódex. Speciális viszont a népszavazási kérdések formai és tartalmi vizsgálata. E tekintetben ugyanis elvárás, hogy erre a vizsgálatra még a szavazás előtt sor kerüljön: a szavazás előtt ki kell derülnie, hogy a kérdés formai vagy tartalmi okokból nem bocsátható népszavazásra. A törvény határozza meg azt is, hogy ez a vizsgálat kötelező-e vagy pedig csak ajánlott. A Népszavazási

¹⁴⁴ Renwick, Alan – Sargeant, Jess: *The rules of referendums*. In: Smith, Julie (Szerk.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021, 67-81. o.

¹⁴⁵ Reidy, Theresa – Suiter, Jane: Do rules matter? Categorizing the regulation of referendum campaigns. *Electoral Studies*, 2015/38., 159-169. o.

Kódex az eljárási formai kérdéseknél megfogalmazza a formai egység elvárását, tehát hogy ne keveredjen a kérdés megfogalmazása más kérdések nyílt vagy akár implicit beleépítésével. A kérdés szövege tartalmilag legyen egységes, kivéve természetesen, amikor egy nagy jogszabály – akár egy alkotmány – népszavazással való megerősítéséről van szó (hiszen itt nyilvánvalóan kérdések tömkelege kerül a szavazó állampolgár elé). Legyen szoros tartalmi összefüggés a kérdés különböző részei között, hogy a szavazók ilyen értelemben is szabadon tudjanak dönteni, ne bonyolódjanak bele az értelmezésébe. Végül pedig az egység valósuljon meg a jogalkotási szintek vonatkozásában is¹⁴⁶: legyen világos, hogy a jogalkotás melyik szintjét – a törvényhozást vagy a helyi jogalkotást – kötelezi majd a kérdésre adott válasz. Érdeemes még szót ejteni a finanszírozásról, hiszen ez megint csak eltér az általános választásoktól. A népszavazási eljárás során sokkal inkább megengedhető a választási eljárás magánforrásokból történő finanszírozása, mindenekelőtt és különösképpen az eljárás megindításához szükséges aláírások megszerzésének a folyamatában. Szinte természetes is, hogy elsősorban magánjellegű forrásokból valósul meg finanszírozása, amely kiterjedhet egészen az aláírásgyűjtők anyagi ellentételezésére is, tehát ilyen értelemben is speciális szabály érvényesül. A Népszavazási Kódex előírja, hogy minden aláírást ellenőrizni kell, nemcsak szűrőpróbaszerűen, hanem tételen is. Végül ki kell emelni még a választási küszöb kérdését. E tekintetben ugyanis a Kódex meglehetősen egyértelmű: a népszavazásoknál kifejezetten ellenzi bármiféle évenyességi küszöb bevezetését. Egyrészt azért utasítja el a részvételi küszöböt, mert ebben az esetben a kampány racionálisan irányulhat a népszavazáson való részvételtől tartózkodásra. Márpedig az általános demokratikus szabályok szerint arra buzdítani valakit, hogy ne éljen a választójogával, elég szerencsétlen. A Velencei Bizottság éppen a tartózkodóknak a „nem” szavazatokkal való azonosítása miatt ellenzi a részvételi küszöb, vagyis egy minimális részvételi arány bevezetését. Azt pedig, hogy a választásra jogosultak egy meghatározott minimális százaléka hozza az adott kérdés, illetve az adott népszavazás sikerességét, azért utasítja el a bizottság, mert a demokráciára veszélyesnek tartja, hogy ha egy adott résztvevői létszámon belül – tehát a szavazókörökben – egyértelműen győz az egyik álláspont, de mégsem érhetik el céljukat, mert nem szerezték meg az egész választásra jogosult közösségen belül azt a minimális arányt, amelyet sok ország törvényei előírnak.

¹⁴⁶ Zellweger, Tobias – Serdült, Uwe – Renfer, Irène: *Referendum Campaign Regulations in Europe and Latin America*. In: Lutz, Karin Gillard, Hug, Simon (Szerk.): *Financing Referendum Campaigns*. London, Palgrave Macmillan, 2010. 201-228. o.

2.3. A népszavazásra vonatkozó egyes speciális ajánlások és magyarországi teljesítésük

Ahogy az előző pontokban láttuk, a Népszavazási Kódex nagyrészt a választásokról szóló Kódex rendelkezéseire épít, azokat részben megismétli. Az első részében a népszavazások és Európa választójogi öröksége közötti kapcsolatot vizsgálja, végigvezetve az általános, egyenlő, szabad és titkos választójog követelményén. A második rész pedig az elvek teljesítéséhez szükséges feltételeket veszi végig, amelyek nem különböznek a Választási Kódex vonatkozó részeitől. A harmadik rész az, amely a népszavazásra vonatkozó speciális követelményeket határoz meg. A választójog általánossága vonatkozásában a Népszavazási Kódex azt ajánlja, hogy a külföldön élő választópolgárok is részt vehessenek a népszavazáson, különösen az országos szintűn. Törekedni kell azonban a csalás kiküszöbölésére, és biztosítani számukra, hogy külföldön vagy külföldről szavazhassanak. Ennek a követelménynek megfelel a magyar szabályozás, mivel lehetőséget ad a külföldi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgároknak, hogy az országos népszavazáson részt vehessenek, és levélben szavazhassanak. Az esélyegyenlőséget itt a népszavazásban feltett kérdést támogatók és ellenzők között kell biztosítani¹⁴⁷. Ezt az esélyegyenlőséget biztosítani kell a közszolgálati médiában a népszavazási kampány során, kiegyensúlyozott jelenléttel biztosítva a támogatók és ellenzők részére. Az egyenlőségnek meg kell jelennie a költségvetési és egyéb támogatásoknál. A Népszavazási Kódex azt ajánlja, hogy a feltett kérdésnek világosnak kell lennie, nem lehet félrevezető, nem sugallhatja a választ. A választópolgárokat tájékoztatni kell a népszavazás hatásáról. A kérdésnek igennel vagy nemmel megválaszolhatónak kell lennie, illetve lehetőséget kell adni érvénytelen szavazatra. A magyar törvényi szabályozás ennek megfelel, mivel úgy rendelkezik, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A Kúria gyakorlata szerint az is követelmény, hogy a választópolgár számára a népszavazásra feltett kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, határozott „igen” vagy „nem” válasszal megválaszolható legyen, és ne legyen megtévesztő. A Népszavazási Kódex szerint az állami szerveknek objektív információt kell közölniük. A népszavazási kérdésnek, és a támogatók és ellenzők kampányanyagainak jóval a szavazás napja előtt rendelkezésre kell állniuk. A kérdést közzé kell tenni a hivatalos lapban, meg kell küldeni a választópolgároknak. A magyarázó anyagnak mindkét oldal érveiről tájékoztatást kell adnia. A magyar szabályozás szerint a kérdés megjelenik a hivatalos lapban, a választópolgárokat plakátokon és értesítőkön tájékoztatják a népszavazásra bocsátott kérdésről, további állami

¹⁴⁷ Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A kampány a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatában: A 2016-os népszavazással kapcsolatos döntések elemzése. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 5(11), 2018. 4-5. o.

tájékoztatási kötelezettséget azonban nem ír elő a törvény. A választópolgár akaratának szabad kifejezését biztosítandó a Népszavazási Kódex szerint szükséges, hogy a törvényben előírt esetben a közigazgatás megszervezze a népszavazást (akkor is, ha a kezdeményezés nem a végrehajtó hatalomtól érkezik), a népszavazás megfeleljen az eljárási szabályoknak, és az eredményt egy népszavazások lebonyolítására létrehozott szerv állapítsa meg és tegye közzé a hivatalos lapban. Ezeknek a követelményeknek a magyar szabályozás és a gyakorlat megfelel. A népszavazás lebonyolításáért és az eredmény megállapításáért a választási szervek a felelősek. Az államnak azonban emellett az is a kötelezettsége, hogy a népszavazáshoz való jogot a választópolgárok egymás közötti viszonyában is megvédje. Így fel kell lépnie a mások népszavazáshoz való jogát akadályozó jogellenes magatartások ellen. Ezt tette a Kúria az esélyegyenlőség és a rendeltetésszerű joggyakorlás megsértésének megállapításával, amikor egy csoport fizikailag akadályozta meg egy népszavazási kérdés hitelesítésre való benyújtását. A népszavazásra bocsátott kérdés eljárási érvényessége a Népszavazási Kódex szerint három követelményt foglal magában: a forma egységességét, a tartalom egységességét és a jogforrási szint egységességét. Ezen követelmények egy része arra utal, hogy több országban nem csak kérdést, hanem alkotmány- vagy egy jogszabály-módosítás szövegét, valamely konkrét rendelkezést is népszavazásra lehet bocsátani. A magyar gyakorlat szerint azonban csak igennel és nemmel megválaszolható kérdésről lehet népszavazást tartani, így ebből a szempontból vizsgáljuk csak ezeket a követelményeket. A forma egységessége azt jelenti, hogy ugyanaz a kérdés nem kombinálhat pontosan megfogalmazott módosítási javaslatot általános szövegezésű elvi kérdéssel. A tartalom egységessége a Kódex szerint azt jelenti, hogy egy kérdés különböző részei között belső összefüggésnek kell lennie, hogy garantálja a választópolgár szabadságát, akitől nem várható, hogy egymással össze nem függő kérdéseket támogasson vagy elutasítson együttesen. Ennek a követelménynek megfelel a magyar gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB határozatában megfogalmazott és azután gyakorlatnak tekinthető követelményei szerint *„[ö]nmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti (...) az egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak (...) sértik a választói egyértelműség követelményét”*. Végül a harmadik követelmény, hogy ugyanaz a kérdés nem vonatkozhat több jogforrási szintre. Ez a követelmény, amely egyébként a Velencei Bizottság szerint nem olyan alapvető, mint az előző kettő, annyiban valósul meg, hogy az alkotmány módosításáról népszavazás nem

tartható, a népszavazás eredménye pedig vagy az Országgyűlést, vagy az önkormányzat képviselő-testületét kötelezi jogalkotásra. A népszavazásra bocsátott kérdés tartalmi érvényességét tekintve ki kell emelni, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésnek a Népszavazási Kódex szerint összhangban kell lennie a magasabb szintű jogszabályokkal, nem lehet ellentétes a nemzetközi jogi kötelezettségekkel és az Európa Tanács elveivel (demokrácia, emberi jogok, jogállam). Ezen követelmények teljesülését az előzetes hitelesítési eljárás hivatott biztosítani. A kérdés, illetve az a jogalkotási kötelezettség, amire irányul, nem lehet ellentétes az alkotmánnyal. Az Alaptörvény szerint nem lehet népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Kúria összefoglaló vélemény, i.m.

IV. AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOZÁSA

A történeti áttekintést követően, a szomszédos országok szabályozásának, valamint az EU elvárásainak megismerése után térjünk át az országos népszavazásnak magyarországi szabályaira. Magyarország Alaptörvénye az országos népszavazás szabályait megújította. Megszüntette a véleménynyilvánító népszavazást és a népi kezdeményezés intézményét. Az országos népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos részletes szabályokat a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény tartalmazza, amely 2014. január 18. napján lépett hatályba. Az új népszavazási törvény az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban határozza meg az országos népszavazási eljárásra vonatkozó szabályokat¹⁴⁹. Az Alaptörvény kiegészítette az országos népszavazáson választójoggal rendelkezők körét, a külföldi választópolgároknak is biztosítva a részvétel jogát. Emellett visszaállította a népszavazás eredményességére vonatkozó régebbi szabályozást, azaz érvényességi feltételként a választópolgárok több mint 50%-ának részvételét írja elő. Az Alaptörvény csekély mértékben módosította a tiltott tárgyak körét, továbbá a népszavazás kezdeményezésének és kötőerejének szabályait. Az Nsztv. egységes szemléletű eljárási keretek között szabályozza a helyi és országos népszavazás kezdeményezésére és lebonyolítására vonatkozó szabályokat, valamint orvosolja az Alkotmánybíróság által korábban megállapított mulasztásokat, például a jogorvoslati határidők, az azonos tartalmú kérdések és a kezdeményezés visszavonhatóságának tárgykörét érintően.¹⁵⁰ A fent hivatkozott jogszabályok alapján Magyarországon az országos népszavazásnak két típusa van:

- kötelező népszavazás: kötelező népszavazást tartani, ha azt 200.000 választópolgár kezdeményezi
- fakultatív népszavazás: ha a népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány vagy 100.000 választópolgár kezdeményezi, az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy elrendelje-e a népszavazást.

A választópolgárok teljes körű tájékoztatása érdekében a benyújtott, népszavazásra javasolt kérdések a NVI által a valasztas.hu oldalon közzétételre kerülnek. Attól függően, hogy ki kezdeményezi az országos népszavazást, beszélhetünk választópolgári kezdeményezésről vagy a Kormány, illetve a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazásról. Legalább

¹⁴⁹ Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 2014/35., 1-10. o.

¹⁵⁰ NKE Konferencia Tanulmánykötet, i.m. 60. o.

100.000 választópolgár kezdeményezhet országos népszavazást. A választópolgárok aláírásainak összegyűjtését a kezdeményezés szervezőjének kell koordinálnia. Az országos népszavazási kezdeményezés szervezője lehet minden olyan nagykorú magyar állampolgár, akit a bíróság a választójog gyakorlásából nem zárt ki és van magyarországi lakcíme vagy nincs magyarországi lakcíme, de kérelmére a központi névjegyzékbe felvették, párt vagy egyéb egyesület, a létesítő okiratában szereplő tevékenységi körrel összefüggő kérdésben. Egy kezdeményezésnek akár több szervezője is lehet, ebben az esetben ki kell jelölni azt az egy személyt, aki jogosult a szervezők képviseletében a választási szervekkel, így a NVI-val, illetőleg a NVB-gal való kapcsolattartásra. Mint láthattuk, a Kormány, illetve a köztársasági elnök is kezdeményezhet országos népszavazást. Lényeges különbség azonban, hogy míg a választópolgári kezdeményezés – az aláírások számától függően – kötelező és fakultatív is lehet, addig a Kormány, valamint a köztársasági elnök kezdeményezése minden esetben fakultatív, azaz az Országgyűlés szabadon dönt, hogy elrendeli-e a népszavazást. A népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtés megkezdése előtt - az erre rendszeresített aláírásgyűjtő ívek mintapéldányán -, hitelesítés céljából be kell nyújtani a NVB-hoz. Az aláírásgyűjtő íven csak egy kérdés szerepelhet. Az országos népszavazás aláírásgyűjtő íveinek mintapéldányát a 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet tartalmazza. A magánszemély szervezőnek a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát is közölnie kell a NVB-gal, az egyesületnek pedig a létesítő okiratát kell csatolnia. Az országos népszavazási kezdeményezés alkotmányos funkciójának és komolyságának megőrzése érdekében az Nsztv. előírja, hogy a választópolgári kezdeményezés szervezőjének az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával kell benyújtania. Ha a kezdeményezés szervezője magánszemély, akkor az ő aláírását is bele kell számítani a szükséges 20 támogatói aláírásba. Ezt a követelményt a korábbi jogszabály nem tartalmazta, így előfordult, hogy egy magánszemély egy alkalommal 140 kérdést egymaga nyújtott be, kézzel írva, egy kockás füzetlapon. A paksi atomerőmű bővítéséről szóló első népszavazási kezdeményezést pedig, az Nsztv. hatályba lépése után, támogatói aláírások nélkül nyújtották be. Ez a későbbiekben döntően befolyásolta a kezdeményezés hitelesítését, ugyanis a NVI elutasítását követően, az érvényes támogatói aláírásokkal benyújtott kérdés hitelesítését a NVB az időközben megkötött nemzetközi szerződés tiltott tárgykörébe ütközés miatt volt kénytelen megtagadni. A népszavazási kérdés tartalmára az alábbi követelmények irányadóak: a kérdés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó tárgykört érintsen, a kérdés egyértelmű legyen, a kérdés megfogalmazása és tartalma összhangban legyen az

országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával. Olyan ügyekben lehet országos népszavazást tartani, melyekről egyébként az Országgyűlés jogosult dönteni. Vannak azonban olyan, ún. tiltott tárgykörök, amelyek nem tehetők népszavazás tárgyává annak ellenére, hogy azok az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartoznak.¹⁵¹ Az Alaptörvény 8. cikkének (3) bekezdése alapján nem lehet népszavazást tartani:

„a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;

b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;

c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;

d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;

e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;

f) az Országgyűlés feloszlásáról;

g) képviselő-testület feloszlásáról;

h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;

i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről;

j) közkegyelem gyakorlásáról.”

További fontos követelmény a népszavazásra javasolt kérdéssel szemben, hogy a választópolgárok és az Országgyűlés számára egyaránt egyértelmű legyen. Az előbbi követelményt választópolgári egyértelműségnek, míg az utóbbit jogalkotói egyértelműségnek nevezzük. A választópolgári egyértelműség szempontjából egyértelmű a népszavazási kérdés, ha jól érthető, a kérdés a magyar helyesírás szabályainak megfelel és lényege világos, megfogalmazása pontos, egyféleképpen érthető, és így egyértelműen megválaszolható, következményei világosak (ügynevezett előreláthatóság), a választópolgárok a döntés pillanatában fel tudják mérni a népszavazás hatásait, várható következményeit. Hangsúlyozni kell, hogy a precíz megfogalmazás a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget jelenti, azaz a vonatkozó szaknyelv használata nem kötelező a népszavazás kezdeményezője számára. Ha a kezdeményező mégis él a szakszavak használatának lehetőségével, törekednie kell arra, hogy a kérdés minden választópolgár számára érthető legyen. A jogalkotói egyértelműség szempontjából az a fontos, hogy a kérdés az Országgyűlés számára is egyértelmű legyen, azaz

¹⁵¹ Szabó Szilárd: Adalékok a népszavazás intézményének 2013 utáni hazai szabályozásához. *Metszetek-Társadalomtudományi folyóirat*, 6(1), 2017, 9-12. o.

el tudja dönteni az Országgyűlés, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és amennyiben igen, milyen tartalmú jogszabály megalkotására köteles. Az országos népszavazás intézményének alkotmányos célja, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyekben a nép, mint a hatalom birtokosa közvetlenül döntsön. A népszavazás jogintézményéhez nem méltó kifejezést, illetve tartalmat magában foglaló népszavazási kérdés nem bocsátható népszavazásra. A népszavazási kezdeményezéshez minimum 20, maximum 30 választópolgár aláírásának (úgynevezett támogató aláírás) összegyűjtése szükséges. A kezdeményezést az támogathatja aláírásával, aki az országos népszavazáson választójoggal rendelkezik, azaz minden olyan nagykorú magyar állampolgár, akit a bíróság a választójog gyakorlásából nem zárt ki és van magyarországi lakcíme vagy nincs magyarországi lakcíme, de kérelmére a központi névjegyzékbe felvették.

Az adatvédelmi nyilvántartást a 2018. július 26-án hatályba lépett, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVIII. törvény megszüntette, ezért a továbbiakban a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos adatkezelést nem kell a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak (a továbbiakban: NAIH) bejelenteni. A népszavazásra javasolt kérdést hitelesítés céljából be kell nyújtani a NVB-hoz személyesen eljárva. Magánszemély szervező személyesen vagy meghatalmazott útján nyújthat be kezdeményezést, párt vagy egyéb egyesület esetén a kezdeményezést a törvényes képviselő vagy a törvényes képviselő képviseletére jogosult személy (meghatalmazott) nyújthatja be. Mivel a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges, a népszavazási kezdeményezés e-mailben vagy faxon történő benyújtására nincs lehetőség. A NVI a benyújtott kérdéseket a szervező nevével és a benyújtás időpontjával együtt közzéteszi.

A fentiek alapján a kezdeményezés benyújtásakor az alábbiakra van szükség:

Magánszemély, szervező	Párt vagy egyéb egyesület szervező
Az NVB-nek címzett dokumentum, amely tartalmazza a népszavazásra javasolt kérdést, továbbá:	
• a szervező nevét, • lakcímét, • személyi azonosítóját, személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár esetén a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát, • nyilatkozatát arról, hogy a kezdeményezést magánszemélyként nyújtja be, • saját kezű aláírását,	• a párt vagy egyesület hivatalos nevét; • a párt vagy egyesület törvényes képviselőjének (több párt vagy egyesület esetén valamennyi törvényes képviselő) nyilatkozatát a kezdeményezés benyújtásáról; • a törvényes képviselő saját kezű aláírását; • egyéb egyesület esetében a kezdeményezés benyújtásakor hatályos létesítő okirat
a támogató aláírások (minimum 20, maximum 30)	

1. táblázat – A népszavazás benyújtásához szükséges adatok. Forrás: saját szerk. a fenti jogszabályi követelmények alapján

Bár nem kötelező, célszerű a 20-30 támogató aláírást az NVI által rendelkezésre bocsátott aláírásgyűjtő íveken gyűjteni, így biztosítható, hogy benyújtáskor az adatok teljes körűek legyenek. A személyi azonosítóval rendelkező választópolgárok aláírására szolgáló aláírásgyűjtő ív, illetőleg a külföldön élő, személyi azonosítóval nem rendelkező – külhoni – választópolgárok aláírására szolgáló aláírásgyűjtő ív különbözik egymástól. A választópolgári kezdeményezés előzetes vizsgálatát a NVI elnöke végzi el 5 napon belül, melynek keretében megvizsgálja, hogy a népszavazási kezdeményezés megfelel-e a formai előírásokra vonatkozó törvényi követelményeknek (pl. megvan-e a szükséges számú, érvényes támogató aláírás, a szervező mellékelte-e az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezésről szóló igazolást), a kérdés összhangban van-e az országos népszavazás alkotmányos céljával, fennáll-e az azonos tárgyú népszavazási kérdések benyújtására vonatkozó tilalom. Az előzetes vizsgálat alapján a NVI elnöke a népszavazási kérdést a NVB elé terjeszti, ha az a törvényi követelményeknek megfelel, illetőleg a kérdést határozattal elutasítja, ha a kezdeményezés nem felel meg a

törvényi követelmények valamelyikének. Ha a NVI elnöke elutasítja a kérdést, a határozatot a meghozatala napján rövid úton (ha rendelkezésre áll e-mail/fax elérhetőség) és postai úton is megküldi a szervező részére. A NVI a határozatot a www.valasztas.hu oldalon is nyilvánosságra hozza. A NVI elnökének határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak, a szervező azonban a kijavított kezdeményezést ismételten benyújthatja a határozat közlését követő 15 napon belül. Ismételt benyújtás esetén a NVB napirendjére tűzi a népszavazási kérdés elbírálását, az ismételt benyújtást követő 30 napon belül (kivéve, ha nincs meg a kellő számú, legalább 20 érvényes támogató aláírás). A népszavazási kérdés érdemi vizsgálatát a NVB végzi el a benyújtástól számított 30 napon belül, melynek keretében megvizsgálja, hogy a népszavazási kezdeményezés a jogszabályokban foglalt formai és tartalmi követelményeknek megfelel-e. Mindezek alapján a NVB az alábbi döntéseket hozhatja¹⁵²:

1. hitelesíti a népszavazási kérdést, ha a törvényi követelményeknek – azaz az Alaptörvényben és a népszavazási törvényben foglaltaknak – megfelel;
2. érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést, ha az szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz;
3. megtagadja a népszavazási kérdés hitelesítését, ha valamely törvényi követelménynek nem felel meg, mert pl. a kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, a kérdés az Alaptörvényben nevesített tiltott tárgykörbe ütközik, a kérdés benyújtása nem felelt meg a népszavazási törvény követelményeinek, a kérdés nem egyértelmű, az azonos tárgyú kérdés a párhuzamossági moratórium alatt lett benyújtva.

Nem hitelesíthető az azonos tárgyú kérdés azt követően, hogy a NVB jogerős határozattal megállapította, hogy egy már benyújtott és hitelesített, azonos tárgyú kérdés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a népszavazást jogerősen elrendelte a köztársasági elnök, a Kormány, vagy egy olyan kezdeményezés alapján, ahol az érvényes aláírások száma meghaladta a százezret, de nem érte el a kétszázezret. A NVB határozata a meghozatala napján rövid úton (e-mailben/faxon) és postai úton is megküldésre kerül a szervező részére. A bizottsági határozat a meghozatal napján a www.valasztas.hu oldalon kerül közzétételre. Amennyiben a NVB a kérdést hitelesítette, a Magyar Közlönyben is közzéteszi határozatát. Ha a hitelesítést megtagadta, döntéséről közleményt tesz közzé a Magyar Közlönyben. A népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos NVB határozat ellen a Kúriának címzett felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani

¹⁵² Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 291-296. o.

úgy, hogy az a határozat www.valasztas.hu oldalon való közzétételét követő 15 napon belül megérkezzen a NVB-hoz személyesen, postai úton vagy elektronikus úton. A felülvizsgálati eljárásban a jogi képviselő kötelező. A jogi szakvizsgával rendelkező személy saját ügyében ügyvédi képviselő nélkül is eljárhat. A felülvizsgálati kérelem elektronikus úton való benyújtásakor az elektronikus dokumentumot a jogi képviselő minősített elektronikus aláírásával kell ellátni. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes, a jogorvoslati kérelem benyújtóját azonban tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg. A felülvizsgálati kérelmet a Kúria 90 napon belül bírálja el, mely során a NVB határozatát helybenhagyja vagy megváltoztatja. A Kúria a határozatát a meghozatala napján a www.kuria-birosag.hu oldalon teszi közzé. Ezen kívül a Kúria határozatát a Magyar Közlönyben is közzéteszi, kivéve, ha a NVB-nak a kérdés hitelesítésének megtagadásáról szóló határozatát hagyja helyben, mert akkor döntéséről közleményt tesz közzé a Magyar Közlönyben. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Ha a NVB a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mert az szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, a felülvizsgálati kérelemről a Kúria 30 napon belül dönt. A Kúria a NVB határozatát helybenhagyja vagy a Bizottságot új eljárásra utasítja. A választópolgári kezdeményezést a kérdés jogerős hitelesítését követően a NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven lehet aláírni. A NVI az aláírásgyűjtő íveken feltünteti a népszavazásra javasolt kérdést és valamennyi ívet egyedi sorszámmal lát el. Ezáltal az ajánlóív egyedi és beazonosítható, nem másolható, nem hamisítható. Az íveket a szervezőnek kell igényelnie, megjelölve, hogy pontosan hány darab ívre van szüksége az aláírásgyűjtéshez. Célszerű a szervezőnek az aláírásgyűjtő ívek iránti igényét a kérdés hitelesítéséről szóló döntés jogerőre emelkedését követően azonnal benyújtani. A NVI haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül adja át az igényelt íveket. A szervező az aláírásgyűjtés ideje alatt bármikor igényelhet további aláírásgyűjtő íveket. Külön aláírásgyűjtő ív szolgál a személyi azonosítóval rendelkező választópolgárok és a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgárok számára. Ennek figyelmen kívül hagyása az aláírás érvénytelenségét eredményezi. Aláírást gyűjteni az ívek átvételétől számított 120 napig lehet. Országos népszavazási kezdeményezést minden olyan nagykorú magyar állampolgár támogathat aláírásával, akit a bíróság a választójog gyakorlásából nem zárt ki és van magyarországi lakcíme vagy nincs magyarországi lakcíme, de kérelmére a központi névjegyzékbe felvették. Az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni a választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának (útlevél, honosítási okirat vagy állampolgársági bizonyítvány) számát, valamint az anyja

nevét. Ezen túl az aláírásgyűjtő ívet a választópolgárnak saját kezűleg alá kell írnia. Ha a választópolgár neve vagy az anyja neve olyan hosszú, hogy nem fér be a rendelkezésre álló rubrikába, a név az ív következő sorában folytatható. Fontos, hogy a választópolgárok pontosan adják meg az adataikat, ugyanis az aláírások ellenőrzése során csak az az aláírás fogadható el érvényesnek, amelynél a feltüntetett adatok egyezőséget mutatnak a központi névjegyzék adataival. E szabály a népszavazás törvényességét hivatott biztosítani, az adatok egyezősége mutatja ugyanis, hogy a kezdeményezést valóban az arra jogosult írta-e alá. A választópolgár a kezdeményezést csak egy aláírással támogathatja, az ezen felüli aláírásai érvénytelenek. Aláírást bárki gyűjthet, aki rendelkezik személyi azonosítóval vagy magyar állampolgárságot igazoló okirattal. Az aláírásgyűjtő íven az aláírást gyűjtő személynek is fel kell tüntetnie a nevét és személyi azonosítóját vagy magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, továbbá aláírását. Nagyon fontos, hogy az aláírást gyűjtő személy pontosan tüntesse fel az adatait az aláírásgyűjtő íven, ha ugyanis adatait hiányosan, vagy rosszul adja meg, az az íven szereplő valamennyi támogató aláírás érvénytelenségét eredményezi. Aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül bárhol lehet gyűjteni, az alább felsorolt kivételekkel. Nem gyűjthető aláírás az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy 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, egészségügyi szolgáltató helyiségében, felsőoktatási és köznevelési intézményben. A fenti korlátozás az aláírás befolyásmentességét hivatott biztosítani. Kizárja azokat a helyszíneket, ahol az aláírást adó személy az aláírásgyűjtőnek kiszolgáltatott lehet. Az aláírásért az aláíró választópolgár részére tilos pénzt vagy bármilyen más előnyt adni vagy ígérni. Az aláíró választópolgár pedig nem kérhet pénzt vagy más előnyt az aláírásért, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígéretét. Az aláírásgyűjtés alkalmával nem tiltott az aláírásgyűjtést végző személyek szervező általi díjazása. Szünetel az aláírásgyűjtés 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. Ha a szervező az aláírásgyűjtést a választás napját megelőző negyvenedik napig nem fejezi be, az összes igényelt aláírásgyűjtő ívet (az addig összegyűjtött aláírásokat tartalmazó és az aláírásokat nem tartalmazó aláírásgyűjtő íveket egyaránt) legkésőbb a szavazás napját megelőző harminckilencedik napon át kell adnia a NVI-nak. Ha ezt a kötelezettségét elmulasztja, a NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki, ami minden be nem nyújtott

aláírásgyűjtő ív után ezer forint. A határidő elmulasztásának jogkövetkezménye a bírság kiszabásán túl, hogy az ezeken az íveken lévő aláírások érvénytelenek lesznek. A szavazás napját követő negyvenedik napon az aláírásgyűjtés folytatódik és a NVI a szervező részére új aláírásgyűjtő íveket ad. Nem adható ki a szervező részére további aláírásgyűjtő ív és a már kiadott íveket át kell adni a NVI-nak, ha a NVB jogerős határozata megállapította, hogy egy azonos tárgyú másik kérdés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés - a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer érvényes aláírással támogatott választópolgári kezdeményezés alapján - a népszavazást azonos tárgykörben jogerősen elrendelte. A kiadott aláírásgyűjtő íveket a szervező (vagy az általa meghatalmazott személy) az ívek átvételét követő 120 napon belül, egy alkalommal nyújthatja be a NVI-hoz. Ekkor – de legkésőbb a 120. napon 16.00 óráig – az összes átvett aláírásgyűjtő ívet, azaz az aláírásokat tartalmazó és aláírásokat nem tartalmazó aláírásgyűjtő íveket egyaránt át kell adnia a NVI-nak. Ha ezt elmulasztja a szervező, a NVB ívenként ezer forint bírságot szab ki. A határidő elmulasztásának kimentésére nincs lehetőség. Nincs akadálya annak, ha a szervező 120 napon belül benyújtja az összegyűjtött aláírásokat, ezt követően, de még a 120 napon belül benyújtsa a még le nem adott íveket is. Mivel a kiadott ívek csak egy alkalommal nyújthatók be a NVI-hoz, az utóbb benyújtott íveken szereplő aláírások nem ellenőrizhetők, érvénytelenek, azonban így elkerülhető a bírság kiszabása. Az aláírásgyűjtő ívek benyújtásakor nyilatkozni kell a benyújtott aláírások számáról vagy az aláírásgyűjtő ívek számáról. Az átvett aláírásgyűjtő íveket abban az esetben is le kell adni, ha a szervező nem tudta összegyűjteni a szükséges számú aláírást, illetve ha mégsem kívánja a népszavazás elrendelését. A kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét - jogorvoslat esetén a törvényszék hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a helyi választási bizottsággal való közlését - követő öt napon belül a helyi választási iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, és azt átadja a szervezőnek. Az adatvédelmi nyilvántartást a 2018. július 26-án hatályba lépett, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVIII. törvény megszüntette, ezért a továbbiakban a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos adatkezelést nem kell a NAIH-nak bejelenteni¹⁵³.

¹⁵³ Révész Balázs: *Adatvédelem és információszabadság a választási kampányban és a választási eljárás során.*

Ha választópolgár vagy párt (illetve az ügyben érintett más természetes vagy jogi személy) az aláírásgyűjtéssel, illetve ellenőrzéssel kapcsolatos jogsértést tapasztal, kifogást nyújthat be írásban - személyesen, levélben, telefaxon vagy elektronikus levélben eljuttatva - a NVB-hoz a jogsértést követő 5 napon belül. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, úgy a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon 16.00 órakor jár le. A kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését (jogszabály, jogszabályi szakasz és bekezdés megjelölése), a jogszabálysértés bizonyítékait (pl. nyilatkozat, irat, fénykép, tanúvallomás, tárgyi bizonyíték), a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és - ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér - postai értesítési címét, a kifogás benyújtójának személyi azonosítóját, illetve ha a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár nem rendelkezik személyi azonosítóval, a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát, vagy szervezet esetében a bírósági nyilvántartásba-vételi számát. A kifogást a NVB 5 napon belül bírálja el. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, úgy a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon 16.00 órakor jár le. A NVB döntésével szemben a meghozatalától számított 5 napon belül a Kúriához lehet fordulni. A felülvizsgálati kérelmet levélben vagy elektronikus dokumentumként lehet benyújtani a Kúriához címezve a NVB-nál. A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselet kötelező. A jogi szakvizsgával rendelkező személy saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat. A felülvizsgálati kérelem elektronikus úton való benyújtása esetén az elektronikus dokumentumot a jogi képviselő minősített elektronikus aláírásával kell ellátni. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes, de a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem benyújtóját tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg. A Kúria a jogorvoslati kérelemről 5 napon belül dönt. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, úgy a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon 16.00 órakor jár le. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Ha az érvényes aláírások száma legalább a százezret elérte, az aláírások ellenőrzésének eredményéről - az azt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő munkanapon - a NVB elnöke tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az Országgyűlés elnöke a NVB elnökétől kapott tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon bejelenti a kezdeményezést. Ezt követően, 30 napon belül az alábbiak szerint dönthet az Országgyűlés:

Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2019. 23-28. o.

Fontos megjegyezni, hogy ettől függetlenül a népszavazással kapcsolatos adatkezelések változatlanul az adatvédelmi rendelet hatálya alatt állnak, a rendelet megalkotásának okairól, ld. részletesebben: Kis Kelemen Bence – Hohmann Balázs: A Schrems ítélet hatásai az európai uniós és magyar adattovábbítási gyakorlatokra. *Infokommunikációs jog*, 13(66-67), 2016, 64-70. o.

1. Ha az érvényes aláírások száma eléri a 200.000-t (kötelező népszavazás), az Országgyűlésnek el kell rendelnie a népszavazást.
2. Ha az érvényes aláírások száma 100.000 és 200.000 között van, vagy ha a népszavazást a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezte (fakultatív népszavazás), az Országgyűlés hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy elrendeli-e a népszavazást vagy nem.

A népszavazás elrendeléséről szóló határozat a Magyar Közlönyben közzétételre kerül. Ha az Országgyűlés elrendelte az országos népszavazást vagy a kötelező népszavazás elrendelését utasította el az erre vonatkozó döntés közzétételét követő 15 napon belül bárki kezdeményezheti a határozat felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. A kérelem alapjául kizárólag olyan körülmény szolgálhat, melyben lényeges változás következett be az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között, és amelyet így a NVB, illetve a Kúria a kérdés hitelesítése során nem vehetett figyelembe. Tehát pusztán a népszavazási kérdés tartalmát érintő, illetve a kérdés hitelesítésével összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozni nem lehet. Az Alkotmánybíróság 30 napon belül dönt, az eljárás során az Országgyűlés határozatának Alaptörvénnyel való összhangját és törvényességét vizsgálja. Érdemi vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatát helybenhagyja vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel. A népszavazás időpontját a köztársasági elnök tűzi ki. A kitűzésre a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét, jogorvoslat esetén annak elbírálását követő 15 napon belül kerülhet sor. A népszavazást úgy kell kitűzni, hogy a magyarországi szavazás napja a kitűzés napját követő hetvenedik és kilencvenedik nap közé essen. A szavazást vasárnap kell megtartani. Ha más kérdésben már van kitűzött népszavazás, az újabb kérdésben történő népszavazás azzal egyidejűleg is megtartható, ha a korábban kitűzött népszavazás időpontjáig legalább ötven nap van hátra, és az a szavazás lebonyolításának törvényességét nem veszélyezteti. 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 nem tűzhető ki országos népszavazás. Ebben az esetben az országos népszavazást a választást követő 131 napon belüli időpontra kell kitűzni. A népszavazás időpontjának kitűzéséről szóló határozatot közzé kell tenni a Magyar Közlönyben. Az országos népszavazás akkor érvényes, ha az összes választópolgár, azaz a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok és a magyarországi lakcímmel nem

rendelkező, a központi névjegyzékben regisztrált választópolgárok több mint fele érvényesen szavaz. Eredményes országos népszavazásról pedig akkor beszélhetünk, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott, azaz nincs szavazategyenlőség. A népszavazással hozott döntés 3 évig köti az Országgyűlést. Ha a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlésnek törvényt kell alkotnia, e kötelezettségének hat hónapon belül eleget kell tennie. Két kérdés akkor minősül azonos tárgyúnak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre, azaz két érvényes és eredményes népszavazás esetén a jogalkotó ugyanazon jogviszonyt lenne köteles szabályozni, akár egyező, akár más tartalommal. Az azonosság tehát nem két kérdés szó szerinti megegyezését vagy teljes mértékű ellentétét jelenti, hanem azt, ha az azonosság a szabályozandó tárgykör tekintetében áll fenn. A kiszámítható eljárás érdekében szükséges tisztázni, hogy több, azonos tárgyú népszavazási kezdeményezés benyújtása esetén melyik élvez elsőbbséget, azaz melyik kérdésben tartható országos népszavazás¹⁵⁴. Az azonos tárgyú népszavazási kérdések benyújtására vonatkozó tilalom (ún. párhuzamossági moratórium) jelentős mértékben enyhült a népszavazási törvény 2016. május 21-i módosításával. Választópolgári kezdeményezések esetén az aláírások összegyűjtéséig „futhat” párhuzamosan több, azonos tárgyú kérdés. Arról, hogy a népszavazásra javasolt kérdés azonos tárgyú egy már elbírált országos népszavazási kezdeményezéssel, a NVB a kérdést hitelesítő határozatában dönt. Több, azonos tárgykörű kérdés hitelesítése esetén a NVI az elsőként benyújtott kérdés szervezőjét erről a jogerős határozat megküldésével, írásban tájékoztatja. Az azonos tárgyú kezdeményezésekről a választópolgárokat a NVI a választások hivatalos honlapján tájékoztatja. Nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés azt követően, hogy a NVB jogerős határozata megállapítja, hogy egy másik kérdés esetében az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló országgyűlési határozat jogerőre emelkedéséig, a népszavazás megtartásáig, ha a népszavazás eredménytelen volt, vagy korábban, azonos tárgykörben tartott országos népszavazás kötőerejének lejártáig (a népszavazás alapján hozott törvény kihirdetésétől számított három évig). Nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés azt követően, hogy az Országgyűlés egy másik kérdésben – melyet százezer választópolgár, a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezett – a népszavazást jogerősen elrendelte a népszavazás megtartásáig, ha a népszavazás eredménytelen volt, vagy korábban, azonos tárgykörben tartott országos népszavazás kötőerejének lejártáig (a népszavazás alapján hozott törvény kihirdetésétől

¹⁵⁴ Pállinger Zoltán: Direct democracy in an increasingly illiberal setting: the case of the Hungarian national referendum. *Contemporary Politics*, 25(1), 2019, 62-77. o.

számított három évig). A választópolgári kezdeményezés benyújtását követően a köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést, a NVI elnökének elutasító döntését követő tizenhat napon belül, ha az ismételt benyújtásra nem kerül sor, a kérdést elbíráló NVB döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtási határidejének lejártáig (a határozatnak a valasztas.hu oldalon való közzétételét követő 15. nap), ha a kérdés hitelesítését megtagadó döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nem nyújtottak be, a Kúriának a NVB hitelesítést megtagadó döntését helybenhagyó, vagy a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő nap 0 óráig, a Kúriának a NVB hitelesítő döntését megváltoztató határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő nap 0 óráig, a népszavazási kezdeményezés visszavonásáig (melyre az aláírásgyűjtő ívek benyújtásáig van lehetőség), az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig, a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló országgyűlési határozat jogerőre emelkedéséig, a népszavazás megtartásáig, ha a népszavazás eredménytelen volt, vagy korábban, azonos tárgykörben tartott országos népszavazás kötőerejének lejártáig (a népszavazás alapján hozott törvény kihirdetésétől számított három évig). Ha több azonos tárgyú kérdésben folyt az aláírásgyűjtés, először a legkorábban benyújtott aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzését végzi el a NVI. Ha több azonos tárgyú kérdésben gyűjtenek aláírást, és az időben elsőként benyújtott aláírásgyűjtő íveken (ún.: elsődleges benyújtás) lévő érvényes aláírások száma több mint százezer, de a kétszázezret nem éri el, és jogerőre emelkedett az aláírás-ellenőrzés eredményét megállapító határozat, az elsődleges benyújtást követő 85. napig (ügynevezett felfüggesztő benyújtási határidő) a többi szervezőnek az összes kiadott aláírásgyűjtő ívet át kell adnia (ügynevezett másodlagos benyújtás) a NVI-nak. Ennek elmulasztása bírság kiszabását (ezer forint/ív) vonja maga után. A késedelem kimentésére ebben az esetben nincs lehetőség. A másodlagos benyújtás során a szervezőnek (aki másodikként, harmadikként, stb. adja át az íveket) nyilatkoznia kell arról, hogy kéri az aláírásgyűjtés felfüggesztését, kéri a benyújtott aláírások ellenőrzését, vagy népszavazási kezdeményezését visszavonja. Ha a szervező nem nyilatkozik, a népszavazási kezdeményezést visszavontnak kell tekinteni. A NVB elnöke a felfüggesztő benyújtási határidőig benyújtott és ellenőrizni kért aláírások ellenőrzése eredményének jogerőssé válását követő munkanapon tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Ez a tájékoztatás tartalmazza a felfüggesztő benyújtási határidőig benyújtott és ellenőrzött valamennyi azonos tárgyú kérdést támogató aláírások ellenőrzésének jogerős eredményét és a benyújtási sorrendet is. Az Országgyűlés a kezdeményezésekről az ívek benyújtásának sorrendjében dönt. Azonos tárgyú

kérdésben az Országgyűlés csak egy népszavazást rendelhet el. A felfüggesztő benyújtási határidőt követő naptól az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntéséig a NVI nem ad ki újabb aláírásgyűjtő ívet. Ha a másodlagos benyújtás alkalmával a szervező az aláírásgyűjtés felfüggesztését kérte, az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntésének napján a felfüggesztés megszűnik, és öt napon belül a NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű aláírásgyűjtő ívet. A másodlagos benyújtás napjától az aláírásgyűjtő ívek átadásáig a gyűjtésre nyitva álló 120 napos határidő szünetel. Ha azonban az Országgyűlés az elsőként benyújtott, legalább százezer érvényes aláírással támogatott kérdésben a népszavazást jogerősen elrendelte, a felfüggesztett népszavazási kezdeményezés megszűnik. Ha több azonos tárgyú kérdésben gyűjtenek aláírást, és a NVB jogerős határozata megállapítja, az időben elsőként benyújtott kérdés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, a többi azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések esetében a NVB határozatának jogerőssé válását követő naptól szünetel az aláírásgyűjtő ívek kiadása, valamint az aláírásgyűjtésre vonatkozó 120 napos határidő. A Bizottságnak a kétszázezer érvényes aláírás meglétét megállapító döntése jogerőre emelkedését követő 15 napon belül az azonos tárgyban aláírást gyűjtő szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia a NVI-nak. Az átadáskor a szervező nyilatkozhat arról, hogy a népszavazási kezdeményezését visszavonja. Az ívek átadására vonatkozó kötelezettség elmulasztása esetén a NVB hivatalból eljárva aláírásgyűjtő ívenként ezer forint összegű bírságot szab ki. A késedelem kimentésére nincs lehetőség. Ha viszont jogorvoslat miatt a népszavazást elrendelő országgyűlési döntés nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követő napon a szünetelés megszűnik. A NVI öt napon belül átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű aláírásgyűjtő ívet és folytatódhat tovább az aláírásgyűjtés. Abban az esetben, ha a NVB jogerős határozattal megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer érvényes aláírással támogatott választópolgári kezdeményezés alapján a népszavazást jogerősen elrendelte, további azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések támogatására gyűjtött és benyújtott aláírások ellenőrzését az NVI már nem végzi el. Ha viszont annak ellenére, hogy a NVB jogerős határozatával megállapította, hogy az érvényes aláírások száma a kétszázezret elérte, de jogorvoslat miatt az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő döntése nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követően a NVI elvégzi a többi azonos tárgyú népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött aláírások tételes ellenőrzését.

1. A Nemzeti Választási Iroda eljárásának központi kérdései

1.1. A kezdeményezések előzetes formai vizsgálata

A hitelesítésre benyújtott országos népszavazási kezdeményezés előzetes formai és tartalmi vizsgálatát a Nemzeti Választási Iroda végzi el. Abban az esetben, ha a kezdeményezés nem felel meg a benyújtásra és a formai előírásokra vonatkozó jogszabályi követelményeknek, vagy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma egyértelműen ellentétes az országos népszavazás alkotmányos céljával, a NVI elnöke határozatban utasítja vissza a kezdeményezést, mely döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak. A jogszabály azonban megteremti annak lehetőségét, hogy a kezdeményező a NVI elnöke elutasító döntésének közlését követő 15 napon belül, kijavítva ismételten benyújtsa a kezdeményezését, mely idő alatt más szervező ugyanazon tartalmú kérdésben nem kezdeményezhet népszavazási eljárást. Az ismételt benyújtás esetében a NVB-nak napirendjére kell tűznie a kezdeményezést, a NVI elnöke azt csak abban az esetben utasíthatja ismételten vissza, ha nincs meg a kellő számú, legalább 20 érvényes támogató aláírás. Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése alapján a NVI elnöke a kérdést a benyújtástól számított öt napon belül határozattal elutasítja, és nem terjeszti a NVB elé, ha a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a 2-4. §-ban, a 6. §-ban és a 8. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek. A fenti rendelkezések azt takarják, hogy a NVI elnöke elvégzi a hitelesítésre benyújtott kérdések előzetes, elsősorban formai ellenőrzését. Ha a kérdés formai szempontból nem megfelelő, azt elutasítja, így a szervezőnek lehetősége nyílik arra, hogy a kezdeményezés formai hibájának kijavításával érdemi elbírálásra alkalmassá tegye a kezdeményezését. Az ismételten benyújtott kérdést már nem vizsgálhatja a NVI elnöke, azt minden szempontból a NVB bírálja el. Kivétel ez alól a szükséges számú választópolgári támogatás meglétének hiánya, amit a komolytalan kezdeményezések kiszűrése indokol. A 2006-os évtől a több százas nagyságrendben benyújtott kezdeményezések hatékony elbírálása érdekében még az akkori OVB kezdeményezte egy előzetes szűrőfunkció kialakítását. Ez az eljárás nem jelent érdeksérelmet a szervezőnek, valójában inkább segítséget nyújt számára a kezdeményezés helyes benyújtásához, ugyanakkor a NVB-ot tehermentesíti a formai hibás és a komolytalan kezdeményezések tömegétől. Annak érdekében, hogy a NVI elnökének döntése ne eredményezze azt, hogy egy másik szervező által időközben ugyanazon tárgyban benyújtott kezdeményezés megelőzze az eredeti kezdeményezést, a szervező a NVI elnöke által hozott határozat közlésétől számított 15 napon belüli ismételt benyújtásával biztosíthatja eredeti helyét a kérdések benyújtásának

sorrendjében.¹⁵⁵ Az Nsztv. hatálybalépése óta benyújtott népszavazási kezdeményezések körülbelül $\frac{1}{3}$ -át kellett elutasítania a NVI-nak. Az előzetes formai ellenőrzésbe nem fér bele a tartalmi ellenőrzés. Akármennyire is nyilvánvaló, hogy például a halálbüntetés visszaállítása tárgyában nem tartható népszavazás, a NVI elnöke a NVB elé terjeszti az ilyen kérdést is, ha formailag egyébként rendben van.¹⁵⁶ Az Nsztv. 2. § az állampolgári kezdeményezés szervezésére jogosultak körét állapítja meg. Az állampolgári kezdeményezés benyújtására jogosultak alanyi körét az előző népszavazási törvény, az 1998. évi III. törvény nem tartalmazta. Ezt a hiányt pótolja az Nsztv. fent írt rendelkezése, amely alapján minden, az országgyűlési képviselők választásán választójogosult magánszemély szervezhet népszavazási kezdeményezést. Emellett meghatározott szervezetek is kezdeményezhetnek népszavazást, így párt és nem párt jogállású egyesület is; ez utóbbi azonban csak olyan tárgyban, amely a létesítő okiratában rögzített tevékenységi körébe tartozik. A törvény előírja, hogy a kérdés hitelesítésére irányuló állampolgári kezdeményezést legalább húsz választópolgárnak is támogatnia kell. A támogató aláírások gyűjtése korábban adatkezelésnek minősült, ezért a szervező már a kezdeményezés legelső szakaszában köteles volt azt bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba. Az adatvédelmi nyilvántartást a 2018. július 26-án hatályba lépett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVIII. törvény megszüntette, ezért a továbbiakban a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos adatkezelést nem kell a NAIH-nak bejelenteni. A támogató aláírások gyűjtésének követelménye a komolytalan, valós társadalmi támogatottság nélküli kezdeményezések kiszűrésére szolgál. Az előző népszavazási törvényben fennálló joghézag miatt csak az Alkotmánybíróság 32/2001. (VII. 11.) AB határozatát követően vált egységessé az a jogalkalmazói gyakorlat, amely szerint sérti a népszavazáshoz való jogot az, ha az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon szerepel, hogy a kezdeményezés jogával élni kívánó választópolgár arra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani. Ezen joggyakorlat törvényi szintű rögzítése valósult meg az Nsztv.-ben.¹⁵⁷ A már benyújtott kérdések nyomon követhetősége érdekében a NVI haladéktalanul közzéteszi, hogy milyen kérdésekben van folyamatban népszavazási kezdeményezési eljárás. A kérdés mellett a szervező nevét is nyilvánosságra kell hozni, ami

¹⁵⁵ NKE konferencia tanulmánykötet, i.m. 64-65.o.

¹⁵⁶ U.o. 65.o.

¹⁵⁷ U.o. 66-67. o.

szítén a komolytalan kezdeményezések kiszűrését is szolgálja. Az Nsztv. – az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelménynek megfelelően – rendezi a kezdeményezés visszavonhatóságának kérdését. 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.¹⁵⁸

1.2. Az aláírásgyűjtő ív személyes beadásának problémája

A népszavazásra javasolt kérdés személyes beadásának problémája a versengő kezdeményezések kapcsán került előtérbe az NVI eljárásában¹⁵⁹. Az Nsztv. 6. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani. A benyújtás problémái az ún. vasárnapi boltzárral kapcsolatos népszavazási kezdeményezések kapcsán merültek fel. A problémakör alapja az volt, hogy egy szervező magánszemély kezdeményezését a NVB megbízott tagja, tisztségéhez kapcsolódó többletjogosítványai kihasználásával nyújtotta be az irodához, megelőzve így a személyes benyújtásra várókat. A többletjogosítvány kihasználása abban állt, hogy a tagnak az NVI bejáratánál az NVB tagsági igazolványa birtokában nem kellett átesnie a személyi azonosságának vizsgálatán, így hamarabb bejutott a NVI székházába és a népszavazási kezdeményezés érkeztetésével megelőzte azokat, akik ugyanezen okból, azonban korábban érkeztek a NVI székházához. Az Nsztv., a 6. § (1) bekezdésén kívül nem tartalmaz szabályt a benyújtás módját illetően. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése a Ve. általános részének szabályait az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel rendeli alkalmazni. A Ve. 223. § (1) bekezdése értelmében a fellebbezést személyesen, levélben, telefaxon vagy elektronikus levélben, a bírósági felülvizsgálati kérelmet személyesen vagy levélben, illetve elektronikus dokumentumként lehet benyújtani. A népszavazási kezdeményezés azonban se nem fellebbezés, se nem bírósági felülvizsgálati kérelem, így alappal merülhet fel, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésében foglaltak tekintetében a Ve. nem alkalmazható. Ugyanakkor nem zárható ki egy olyan megközelítés sem, hogy az eljárási törvények mentén a képviselővel való eljárás bevett jogintézmény, így a személyes

¹⁵⁸ U.o. 70. o.

¹⁵⁹ Radics Katalin Adél: *Az azonos tárgyú népszavazási kérdések szabályozása hatályos népszavazási törvényünkben.* In: Rechnitzer Sándor (Szerk.): *Új Nemzeti Kiválóság Program 2016/2017 Tanulmánykötet.* Győr, Széchenyi István Egyetem, 2017. 51-58. o.

beadás nem azonos a személyes jelenléttel. Azt az értelmezést azonban, hogy a személyes beadás nem azonos a személyes jelenléttel a jogi szabályozás ebben az esetben nem támasztja alá. Mint fentebb láttuk a Ve. rendelkezései nem támogatják azt az értelmezést, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdése mögött a Ve. 223. § (1) bekezdése alkalmazható lenne, a Ve. pedig a polgári perrendtartás szabályainak az alkalmazására csak a bírósági felülvizsgálat körében utal, amikor a 229. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a bírósági eljárásban a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell – az e törvényben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni. Ez nyilvánvalóan nem vonatkozik a Ve. alapján zajló népszavazási kezdeményezés benyújtására. A Kúria a Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzésben végül is úgy határozott, hogy az Nsztv. - a 6. § (1) bekezdésén kívül - nem tartalmaz szabályt arra nézve, hogy egyéb módon, akár képviselő meghatalmazása révén is eljuttatható lenne a kezdeményezés a NVI-hoz. Ebben a tekintetben a Ve. 223. § (1) bekezdése nem ad kiegészítő szabályt. Utalásszerűen, a Ve. jogorvoslati fejezete a 223. § (1) bekezdésében azonban kitér a kérelem benyújtójának jogi képviselőjére. A Kúria megállapította ezért, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésében foglaltakat a kijelentő módon történt megfogalmazásából következően kógens rendelkezésnek kell tekinteni. A Kúria a jogszabályi összefüggésekből azt a következtetést vonta le, hogy a NVB-nak mindenekelőtt azt kellett volna vizsgálnia, hogy a szervező személyesen nyújtott-e be olyan kezdeményezést, amelynek hitelesítéséről döntenie kell. Csak ennek megállapítása esetén lehetséges és szükséges arról határozni, hogy a benyújtott kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvény és az Nsztv. egyéb előírásainak. A személyes beadás kérdése felmerült a Knk.IV.37.258/2016/6. számú ügyben is. Érdekes módon az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének – egyébként sokak által kritizált – értelmezése is közrejátszott abban, hogy pont került a vasárnapi boltzárral kapcsolatos népszavazási kezdeményezésekkel összefüggő versengésre. Ebben az ügyben az időbélyegző szerinti érkeztetés és az NVI átvevője által hitelesített hivatalos érkeztetés eltérő sorrendet mutatott. A Kúria – részint követve a személyes beadás kapcsán korábban kifejtetteket – úgy ítélte meg, hogy a hivatalosan érkeztetett személyes beadás számít az elsőbbség megítélése szempontjából. Az Nsztv. 2016. évi XLVIII. törvény általi módosítása megszüntette a párhuzamossági moratórium korábbi – a visszaélésszerű joggyakorlás lehetőségét is magában foglaló – a benyújtás időpontját preferáló elemét. A módosítás nyomán már nem állhat elő a korábbiakhoz hasonló versengés. Az Nsztv. fent jelzett módosítása nem változtatott az Nsztv. 6. § (1) bekezdésén, így a személyes beadást a személyes jelenléthez kötő kúriai értelmezésen sem. Azonban a személyes beadással kapcsolatos Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzése ellen alkotmányjogi panaszt

nyújtottak be az Alkotmánybíróságra. Az Alkotmánybíróság az ügyben meghozott 15/2017. (VI. 30.) AB határozatának rendelkező részében a következőket mondta ki: az Nsztv. „6. § (1) bekezdése értelmezésekor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből és a XXIII. cikk (7) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőjére jogosult személy is benyújthatja.” Az Alkotmánybíróság egyetértett a Kúria megállapításaival, amelyek szerint egyrészt az Nsztv. nem tartalmaz kifejezetten szabályt a kezdeményezés képviselő útján történő benyújtásának lehetőségére; másrészt, hogy a Ve. általános szabályai között található, ezért a népszavazási eljárásban az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján háttérjogszabályként alkalmazandó 223. § (1) bekezdése – amely személyesen, levélben, telefaxon, elektronikus levélben, illetve elektronikus dokumentumként történő benyújtást is lehetővé tesz – ebben a vonatkozásban nem alkalmazható, mert az a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásának szabályait tartalmazza. Az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének nyelvtani jelentése kétségtelenül megengedi azt az értelmezést, amely szerint a magának a népszavazás szervezőjének kell a kezdeményezés benyújtásakor megjelennie. Az Nsztv. ezzel összefüggő más szabályaiból azonban az elsődleges nyelvtani értelmezéssel ellentétes következtetés is levonható. (...) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárja, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőjére jogosult személy nyújtsa be, a jogszabályi rendelkezés célját – ezzel együtt az Alaptörvény 28. cikkét – figyelmen kívül hagyva, – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen – alkotmányos cél nélkül, szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt népszavazás kezdeményezéséhez való jogot [15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás (51)]. Az Alkotmánybíróság e határozatával pontot tett a személyes beadás és a képviselő kapcsolatának problémájára, ezzel elejét vette azon további értelmezési kérdéseknek, hogy miként nyújthatja be párt, vagy más szervezet a népszavazási kezdeményezést, miként kell értelmezni a személyes beadást a kormány vagy köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazás esetén. A 15/2017. (VI. 30.) AB határozat komoly erénye – az 6/2017. (III.10.) AB határozattal együtt –, hogy egyértelműen eldöntötte: a választási eljárás során az Alaptörvényre való közvetlen hivatkozással pótolhatók a választási eljárási szabályozás esetleges hiányai.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 82-84. o.

1.3. Az aláírások ellenőrzése

Az országos népszavazási eljárásban az előzetes formai vizsgálat, valamint a számtalan adminisztratív feladat mellett kiemelkedő szerepe van az aláírások ellenőrzésének az NVI eljárásában. Az aláírás-ellenőrzés módja alapvetően megváltozott az Nsztv. Hatályba lépésével. Míg korábban mintavételes eljárással, statisztikai módszerrel kellett megállapítani, hogy mennyi lehet az érvényes aláírások száma, most tételesen kell ellenőrizni valamennyi aláírást. Az ellenőrzést csak addig kell folytatni, amíg bizonyossá nem válik, hogy az érvényes aláírások száma eléri-e a 200 ezret, illetve a 100 ezret. A választópolgárok által megadandó adatok köre is változott. A név és a személyi azonosító mellett az anyja nevét kell megadni, már nincs viszont szükség a lakcím feltüntetésére az aláírásgyűjtő íven. Természetesen a választópolgár saját kezű aláírása továbbra is érvényességi feltétel. A külföldi választópolgárok nemcsak a szavazás napján fejthetik ki véleményüket a népszavazási kérdéssel kapcsolatban, hanem az aláírásgyűjtés alkalmával is támogathatják a kezdeményezést. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát meghatározó miniszteri rendelet 2015. március 1-jén hatályba lépett módosítása alapján a korábbi egységes, a magyarországi lakcímmel rendelkező és a külföldi választópolgárok számára is rendelkezésre álló ívet a könnyebb technikai kezelés érdekében kettébontotta, és külön ívet határozott meg a személyi azonosítóval rendelkező és a személyi azonosítóval nem rendelkezők számára. Ez utóbbi esetben a jogszabályok a magyar állampolgárságot igazoló okirat számának feltüntetését kérik a saját név, az anyja neve és a saját kezű aláírás mellett. A magyar állampolgárság igazolása érdekében elfogadott dokumentumok a magyar hatóság által kibocsátott útlevelel, a magyar honosítási okirat vagy a magyar állampolgársági bizonyítvány.

V. A KÉRDÉS HITELESÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁS

Az aláírásgyűjtő íven szereplő népszavazási kérdés érdemi vizsgálatát a NVB végzi el a benyújtástól számított 30 napon belül, melynek keretében megvizsgálja, hogy a népszavazási kezdeményezés a jogszabályokban foglalt formai és tartalmi követelményeknek megfelel-e. A NVB határozatával a kérdést hitelesíti, megtagadja a hitelesítését, illetőleg a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. A következőkben a NVB-hoz hitelesítésre benyújtott kérdések példáin keresztül láthatjuk, hogy milyen módon alakulnak a kérdések vizsgálatának szempontjai, miként alakítja ezeket a Kúria, illetőleg az Alkotmánybíróság jogorvoslati döntései.

1. a népszavazási kezdeményezés érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása

A népszavazás jogintézményéhez nem méltó, szeméremsértő kifejezéseket tartalmazó népszavazási kezdeményezések hitelesítésre nem alkalmasak¹⁶¹. A korábbi, népszavazási kezdeményezések elbírálása során szerzett tapasztalatok alapján szükségessé vált ezen elutasítási indok törvényi szintű rögzítése. Azt a kezdeményezést, amely tartalma szerint nem egyeztethető össze a népszavazás jogintézményének a demokratikus hatalomgyakorlás rendszerében betöltött szerepével, mert szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, a NVB érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja (Nsztv. 12. §). Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasításnak példaként említhetjük azt a 2015. évben benyújtott kérdést, amely így hangzott: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a terrorjelképek közzé felkerüljön a NARANCS, Fidesz logó, és a FESZÜLET, a keresztény egyházak jelképe?”*. A Nemzeti Választási Bizottság indokolása alapján a kezdeményezés azért minősült megbotránkoztatónak, mert a pártlogó, illetőleg a vallási szimbólum terrorjelképpé nyilvánítása a választópolgárok széles körében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát és a VII. cikk (1) bekezdésében deklarált lelkiismeret-, és a vallásszabadságához való jogot, és az e jogok gyakorlásában megnyilvánuló értékválasztást, illetve vallási meggyőződést (hitet) súlyosan sértené. Mint a NVB tagja, több alkalommal hangot adtam azon véleményemnek, miszerint nehezményezem, hogy az Nsztv. 12. §-a a szeméremsértő, illetőleg megbotránkoztató kifejezéseken túl nem ad lehetőséget az érdemi vizsgálat nélküli visszautasításra, abban az esetben, amikor a kérdés

¹⁶¹ Varga Judit: *Sikertelen népszavazási kezdeményezések*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2015. 22-40. o.

nem felel meg a magyar nyelvtan szabályainak, illetőleg számítási hibát tartalmaz. A jelen szabályozási környezetben ezen nyilvánvaló hibát tartalmazó kérdéseket a NVB-nak érdemben kell vizsgálnia és a nyelvtani, illetőleg számítási hibát csupán a kérdés egyértelműségének vizsgálatakor lehet figyelembe vennie.

2. A népszavazási kérdés érdemi vizsgálata

2.1. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés

Az országos népszavazásra javasolt kérdéssel szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény, hogy annak tárgya kizárólag az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, vagyis csak olyan kérdés dönthető el a választópolgárok által népszavazás keretében, amelyről egyébként az Országgyűlésnek lenne joga dönteni. Például az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi útszakaszok újra ingyenesen használhatóvá váljanak?”* kérdést a NVB a fenti korlátozásba ütközőnek ítélte. Megállapította, ugyanis, hogy a népszavazásra feltenni kívánt fenti kérdést a 25/2013. (V. 31.) NFM rendelet és a járművel díj ellenében használható gyorsforgalmi utak körét a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autóutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet 1. mellékletének figyelembe vételével kell vizsgálni. E rendeletek megalkotására az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének második fordulata szerint, törvényi felhatalmazás alapján került sor. Az Országgyűlés a díjfizetési kötelezettséggel érintett utak körének meghatározását, mint törvényben nem szabályozott tárgykör szabályozását a Kormány közlekedésért felelős tagja hatáskörébe utalta. A NVB arra a következtetésre jutott, hogy a fenti ügyben a népszavazás tárgya, vagyis az arra irányuló jogalkotási feladat, hogy a 2015. január 1-je előtt ingyenes közforgalmi utak újra ingyenesen használhatóvá váljanak, az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozó kérdés, így az Alaptörvény 8. § (2) bekezdése kizárja e tárgyban az Országos népszavazás lehetőségét. Az ügyben a szervező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, a Kúria azonban a NVB határozatát helybenhagyta. A fentiekből következik, hogy az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés meghatározása értelmezést igényel. Két iránytól szükséges az elhatárolás: egyrészt a parlament által gyakorolt alkotmányozói hatalomtól, másrészt a Kormány rendeletalkotási hatáskörétől. Az Alkotmányozói hatalomtól való elhatárolás egyszerűbb feladat, mivel az Alaptörvény módosítására irányuló kezdeményezéseket maga az Alaptörvény zárja ki a lehetséges tárgykörök köréből [lásd Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés

a) pont], ezzel a közvetlen hatalomgyakorlás e területet nem érintheti. Amennyiben a más szervek jogalkotási feladataitól való elhatárolást vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés más irányú feladatainak kérdéskörét nézve az Alkotmánybíróság kezdetben nem képviselt szigorú álláspontot. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban. A kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, semmiképpen sem tekinthető zárt alkotmányi taxációnak. Időről időre az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván - figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre - törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek. A magyar jogforrási rendszerben - a jogforrási hierarchia elvének megfelelően - az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása azonban csak törvénnyel történhet. [53/2001. (XI. 29.) AB határozat] A jogalkotói hatáskör teljessége, azonban nem nyitja meg korlátlanul a népszavazási kezdeményezés előtt az utat. A Kúria Knk.I.37.807/2012/2. számú – állami sportcélú támogatások felhasználását korlátozó kezdeményezést vizsgáló – végzésében foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az Országgyűlés jogalkotási szempontból a Kormány előtt vagy felett áll-e. E körben vizsgálta a 46/2006.(X.5.) AB határozatban és a 90/2008.(VI.19.) AB határozatban foglaltakat, mivel e határozatok – az 53/2001. (XI.29) AB határozat érveire támaszkodva – megállapították, hogy a Kormány rendeletalkotó hatásköre – ellentétben az Országgyűlés törvényalkotási jogkörével – az Alkotmány által erőteljesen korlátozott, 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. Kérdésként fogalmazódott meg, hogy az Országgyűlés – az Alkotmány keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja-e. A Kúria az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésére, B) cikk (4) bekezdésére, 15. cikk (1) és (3) bekezdésére figyelemmel kifejtette, hogy Kormány az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdése alapján – tehát eredeti jogalkotói hatáskörben és törvényben kapott felhatalmazás alapján – alkot rendeletet. 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. 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 a Kormány (vagy a 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. A Kúria egyúttal arra is rámutatott, hogy ha a Kormány hatáskörébe tartozó összes kérdés – azok is, amelyekben a Kormány vagy a miniszterek kifejezett felhatalmazással, törvény végrehajtására alkottak jogot – egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetők, az a népszavazási kezdeményezés szempontjából kiüresíti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe és az Nsztv. 10. § a) pontjába foglalt azon – tulajdonképpen korlátot is állító – szabályt, hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. 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 ezért úgy ítélte meg, hogy egy ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná. Miután azonban – a parlamentáris demokrácia sajátosságaiból is következően – az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket az Alaptörvény nem határolja el (nem is határolhatja el) élesen, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítése során, illetve a határozat elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, vagy sem. Mindenképpen az Országgyűlés hatáskörébe tartozónak kell tekinteni azokat a kérdéseket, amelyekben az Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet, illetve azokat amelyekben az Országgyűlés már törvényt alkotott s ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról. Mindezek korlátja - s ezáltal kapcsolódik ide - az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott kivett tárgykörök. Ugyanezen álláspontját erősítette meg a Kúria Knk.IV.37.361/2015/3. számú határozatában, amikor úgy ítélte meg, hogy az útdíjfizetési kötelezettség szabályozását az Országgyűlés – mint törvényben nem szabályozott tárgykört – miniszteri hatáskörbe utalta. E döntésében azonban a Kúria hangsúlyozta, hogy fenti álláspontja ellenére osztja az Alkotmánybíróság 53/2001.(XI.29.) AB határozatban és a 46/2006.(X.5.) AB határozatban kifejtett álláspontot,

miszerint ha valamely jogviszonyt nem törvény szabályoz, az nem zárja ki, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban. A fenti értelmezésbe illeszkedik a Knk.IV.37.340/2015/3. számú döntés, amelyben az orvosi szakmai kollégiumok által egyes betegségekre összeállított irányelvek törvénybe foglalásának kérdését vizsgálta a Kúria, s megállapította, hogy a vizsgálati és terápiás eljárási rendek kidolgozását, szerkesztését, szakmai egyeztetését az 1997. évi LXXXIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján az ágazati miniszter szabályozta, így a felvetett orvosszakmai megállapítások, értékítéletek szabályozása nem tartoznak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe. A Knk.VII.37.695/2016/3. számú ügyben a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának rendjét érintő, a lakosság évenként legalább egy, törvényben biztosított kéményellenőrzése érdekében kezdeményezett országos népszavazási kérdés esetében is azt állapította meg a Kúria, hogy az Országgyűlés lemondott a szabályozásról akkor, amikor törvényi úton hatalmazta fel a belügyminisztert arra, hogy rendeletben szabályozza a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának szakmai szabályait, így a kéményellenőrzés rendjét. A Kúria az Országgyűlés hatáskörének vizsgálatát végezte el a Knk.IV.37.222/2016/9. számú ügynevezett kvóta népszavazási ügyben is. Kiemelte, hogy a jogalkotás közjogi kereteit az Alaptörvény T) cikke rögzíti, az Országgyűlés alkotmányos feladatköre tekintetében pedig a 6. cikk rendelkezései relevánsak. Utalt az Alkotmánybíróság 46/2006.(X.5.) AB határozatában foglaltakra és a Kúria Knk.IV.37.807/2012/2. számú határozatára, amelyek a törvényalkotási hatáskör bármely társadalmi viszony irányában való nyitottságával érveltek. Rámutatott továbbá, hogy a magyar jog nem tartalmazza a kérdéssel érintett helyzet szabályozását, kizárólag közvetett (menedékjogi és idegenrendészeti törvényi) szabályozás van. A betelepítés fogalma új, tartalom-meghatározást igénylő tárgykörnek minősül. Annak eldöntése pedig, hogy más országok állampolgárai milyen jogviszonyban, státuszban, időtartamban tartózkodjanak Magyarország területén alapvető jogokat érintő tárgykör, s mint ilyen, nyilvánvalóan törvényhozási tárgykör. Az Országgyűlés hatáskörének vizsgálatakor kell foglalkoznunk az Európai Unió joga és egy tagállam közötti hatáskormegosztás kérdésköréről is. A szuverenitás önként vállalt korlátozása a Knk.VII.37.543/2016/2. számú döntésben a magyar termőföld tulajdonjogának megszerzését korlátozó kezdeményezés került ebből a szempontból megmérettetésre, amellyel az Európai Unió és a tagállam közötti hatáskör megosztás kérdésköre is vizsgálatra került. A Kúria megállapítása szerint - figyelemmel az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 3. és 4. cikkére - a hitelesítésre előterjesztett kérdés a belső piacot érintette, amely a 4. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozó kérdés. A fennálló

hatásköri megosztottság miatt értékelte, hogy az Európai Unió gyakorolta-e a hatáskörét, mely kizárja, hogy a tagállam azzal éljen. Ez okból a Kúria vizsgálta az EUMSZ-t, az Európai Unióról Szóló Szerződést (továbbiakban: EUSz) és a Csatlakozási Szerződést. Visszautalt a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésében foglaltakra, amely szerint az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése nem nemzetközi szerződések, mivel azok hatálybalépésüket követően önálló életet élnek a belső jogban. Ez fennáll a Lisszaboni Szerződés (továbbiakban: LSztv.) tekintetében is, amely az EUSz-t és az EUMSZ-t a magyar belső jogrend részévé tette. Megállapította, hogy az EUMSZ 18. cikke szerinti megkülönböztetési tilalom érinti az EUMSZ 49. cikke alapján a szabad letelepedés jogát is. E cikk (2) bekezdése szerint a szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáiraire előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire is. Az EUMSZ 49. cikk (2) bekezdése kifejezésre juttatja: ha a letelepedés szabadságának gyakorlása a tőkemozgás gyakorlásával is jár, akkor az ezekre a tőkeműveletekre vonatkozó szabályok tekintendők irányadóak. A két alapszabadság ebben a tekintetben vett egymáshoz kapcsolódása nem változtat azon, hogy a Szerződések alapvető célja az alapszabadságok tekintetben azok korlátozásoktól mentes érvényesülésének biztosítása. Az EUMSZ 65. cikk (3) bekezdése is a két alapszabadság egymáshoz való viszonyát illetően egyértelműen utal arra, hogy a letelepedési jogra vonatkozó és a Szerződésekkel összeegyeztethető korlátozások alkalmazhatósága nem szolgálhat a szabad tőkemozgásra vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközeként. Mindemellett az EUMSZ 64. cikk (2) bekezdése alapján levezethető, hogy a tőkemozgás szabadságának részét képezi az ingatlanbefektetések végzésének lehetősége is, amelyet az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is egyértelműen megerősít. A Kúria álláspontja szerint az EUSz és az EUMSZ rendelkezéseinek intézkedési jellege egyértelműen kitűnik abból, hogy a Csatlakozási Szerződés X. melléklet 3. fejezet (2) pontja visszautal e szerződésekben foglalt intézkedésekre, egyúttal átmeneti jelleggel biztosította Magyarország számára a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó korlátok (mint intézkedés) bevezetését. Helytelen ebből azt a következtetést levonni, hogy az átmeneti időszak leteltével ismételt korlátozás vezethető be, hiszen a belső piaci szabadságokkal kapcsolatos uniós rendelkezések a teljes megkülönböztetésmentes szabályozás biztosítását várják el, egyértelműen megnevezve az állampolgársági alapú megkülönböztetés tilalmát. Mindezek alapján a termőföldvásárlás nem magyar állampolgárságú egyéb tagállami

állampolgárok esetében való korlátozása az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó kérdés. Az ügyben a NVB határozata helyesen utalt arra, hogy a tagállami állampolgárok termőföldszerzésére vonatkozó tilalom bevezetése nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel annak szabályozása a csatlakozási szerződések legutóbbi módosítását jelentő LSzvt. kötelező hatályának elismerését és kihirdetését követően az Európai Unióhoz került. Összegzésként megfogalmazható, hogy országos népszavazási kérdést olyan tárgykörben lehet kezdeményezni, amelyekben az Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés], illetve amelyekben az Országgyűlés már törvényt alkotott s ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról. Ide nem tartozónak kell ugyanakkor minősíteni azokat az eseteket – külön vizsgálat alapján – amikor az Országgyűlés törvényben ad felhatalmazást a kormánynak vagy a minisztereknek arra, hogy rendeletet alkossanak bizonyos kérdésben, mert ez esetben nemcsak a felhatalmazásról dönt az Országgyűlés, hanem egyúttal arról is, hogy lemond törvényhozási jogköréről. Továbbá felvetődhet, ha az Európai Unió és a tagállam közötti hatáskör megosztás esete áll fenn és az EU gyakorolta a hatáskörét (intézkedett), akkor a tagállamnak már nincs lehetősége e körben szabályalkotásra, mely kizárja a népszavazás lehetőségét is.¹⁶²

2.2. A népszavazásból kizárt tárgykörök

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése sorolja fel azokat a kérdéseket, amelyekben nem lehet országos népszavazást tartani. Ez lényegében felfogható hatásköri szabályként, mivel amiről nem lehet országos népszavazást tartani, ott a közvetlen népakaratnak nincs helye, arról feltétlenül az Országgyűlésnek kell döntenie¹⁶³. Az Alaptörvény tíz pontban sorolja fel azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet népszavazást tartani, és amely alapján a NVB az érdemi vizsgálatát követően a határozatával a népszavazási kérdés hitelesítését megtagadja. Az Alaptörvény részben a korábbi Alkotmány szövegezését veszi át, részben azonban módosított azokon az Alkotmánybíróság döntéseire is figyelemmel. A tárgykörök általában illeszkednek az európai alkotmányokban megfogalmazottakhoz, és a klasszikus tiltott tárgykörökre vonatkoznak. Ezek, ahogy az V. főfejezetben láthattuk: a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés, b) a központi költségvetés, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalma, c) az országgyűlési képviselők, a helyi

¹⁶² Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 102-105. o.

¹⁶³ Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle*, 2019/1., 20-21. o.

önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalma, d) a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdés, f) az Országgyűlés feloszlása, g) a képviselő-testület feloszlása, h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetése és meghosszabbítása, i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdés, j) közkegyelem gyakorlása.¹⁶⁴

2.2.1. Alaptörvény módosítása

Az Alaptörvény tehát tartalmazza azon tárgykörök teljes körű felsorolását, amelyek nem bocsáthatók országos népszavazásra, ezek közül a legjelentősebb korlát, hogy az Alaptörvény módosítására irányuló vagy azt eredményező népszavazás kezdeményezésére nem kerülhet sor¹⁶⁵. E tilalmat már a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megfogalmazta az Alkotmánybíróság amikor kimondta, hogy népszavazással nem lehet az Alkotmányt módosítani. Ennek oka – ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott –, hogy az Alkotmány, mint alaptörvény az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza. Ezért csak a saját rendszerén belül, az általa feljogosított alkotmányozó hatalom által és a benne meghatározott eljárás szerint módosítható. Az alapnorma az Országgyűlés hatáskörén belül megkülönböztetetten szabályozza az alkotmányozást. Az alapnorma megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el. Az alkotmányozási eljárás nemzetközi áttekintése alapján is azt állapíthatta meg az Alkotmánybíróság, hogy a népszavazás általában kiegészítő alkotmányozó hatalomként van jelen az alkotmányozás folyamatában, a népszavazás funkciója csaknem kizárólag a képviselet által elfogadott alkotmányszöveg megerősítése vagy elvetése. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság többször is megállapította, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét. Mindebből eredően az Alaptörvény bármely módosítására irányuló kezdeményezést kizárt. Az Alaptörvény módosítására irányuló

¹⁶⁴ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 106. o.

¹⁶⁵ Komáromi László, 2014, i.m. 5-6. o.

népszavazás lehetőségét szövegszerűen is kizárja. A Kúria Knk.IV.37.387/2015/3. számú döntésében általános érvénnyel mondta ki, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről. Abban az esetben, ha az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívéen szereplő kérdés alapjog-korlátozást érint, adott esetben vizsgálendő az is, hogy a kérdésre vonatkozó alapjog-korlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján az Alaptörvény keretei között marad-e. Ha akár a NVB, akár a Kúria arra a következtetésre jut, hogy a kérdésben rejlő alapjogi kollízió, vagy az adott alapjog valamely alkotmányos értékkel való ütközése csak az Alaptörvény módosításával oldható fel, akkor a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján nem bocsátható országos népszavazásra¹⁶⁶. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, és a 8. cikk (3) bekezdés a) pont ekként kapcsolódik össze. A Knk.IV.37.584/2016/2. számú döntésében a felülvizsgálati bíróság a megkötött, az állami költségvetést, uniós forrásokat, valamint az állami tulajdonban lévő vagyontárgyakat érintő valamennyi szerződés interneten történő megismerését lehetővé tevő törvényalkotásra irányuló kezdeményezés kapcsán hangsúlyozta, hogy a kérdés a közérdekű adatok megismerésének jogával kapcsolatos, a közpénzek transzparens elköltése elvének érvényesülését szolgálja. Az Alkotmánybíróság közérdekű adatok megismerhetőségével kapcsolatos gyakorlatára utalt, egyúttal megállapította, hogy az alapjogok többsége nem korlátozhatatlan. A kérdés lényegét azonosítva kiemelte, hogy a nevesített szerződések minden korlátozás nélkül való megismerhetősége azzal a következménnyel jár, hogy az internetes adatbázisba bekerülnek - az érintettek hozzájárulása nélkül - személyes adatok, amely a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásával jár. A kérdés kapcsán ezért a közérdekű adatok megismeréséhez való jog és a személyes adatok védelméhez való jog kollízióba kerülhet. A Kúria megítélése szerint egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene alkotnia, amely a személyes adatok védelméhez való jog aránytalan korlátozásával járna, a törvény csak az Alaptörvény módosításával maradhatna hatályban, így a kezdeményezés burkolt Alaptörvény módosításra irányul. Több döntés foglalkozott a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséggel rendelkező személyekkel közös háztartásban élők vagyonnyilatkozatának nyilvánosságra hozatalával is. A Kúria a Knk.IV.37.416/2015/2. számú döntésében rámutatott, hogy a személyes adatok védelméhez való jog szükséges korlátozása, hogy a közélet tisztaságához kapcsolódóan a hozzátartozói vagyonnyilatkozat megtételére sor kerüljön. Ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy e

¹⁶⁶ Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Népszavazási jogorvoslatok – a modellváltás tapasztalatai. *MTA Law Working Papers*, 2018/15., 19.o.

nyilatkozat nyilvánossá tétele e személyi kört tekintve az alapjog aránytalan korlátozását jelenti, különösen, hogy a hozzátartozók esetében nem áll fenn a szabad döntéshozatal lehetősége az adatok nyilvánosságát illetően, hiszen nem maguk döntenek a közéleti megmérettetésről, e szerepvállalással járó további terhekről. A Kúria a Knk.IV.37.359/2015/3. számú döntésében azt vizsgálta, hogy kötelezhető-e az Országgyűlés által a Kormány arra, hogy támogassa az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 86. cikke alapján felállítható Európai Ügyészség létrehozását az Európai Bizottság erre vonatkozó előterjesztése esetén az Európai Unió Tanácsa, illetve az Európai Tanács eljárása során. Értelmezése szerint a szervező népszavazásra feltenni szándékozott kérdésében az EUMSZ 86. cikke alapján, meghatározott hatáskörrel rendelkező Európai Ügyészség felállításának magyar tagállami támogatását kívánta elérni. A Kúria a fenti döntésben nem osztotta azt az álláspontot, amely szerint az Európai Ügyészség létrehozása nem teszi szükségessé az Alaptörvény módosítását. A Kúria szerint a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjába ütközik. Sajátos módon merült fel az Alaptörvény módosítására irányuló szándék a Knk.IV.37.394/2017/3. számú ügyben. A Kúria annak a kérdésnek a hitelesíthetőségét vizsgálta, amely szerint *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény úgy módosuljon, hogy ne lehessen miniszterelnöknek javasolható és megválasztható az a személy, akit korábban az Országgyűlés legalább két alkalommal miniszterelnöknek megválasztott?”* A Kúria a kérelmező által felvetett kérdésekkel összefüggésben elsőként arra mutat rá, hogy a miniszterelnök az újraválaszthatóság szempontjából nincs összehasonlítható viszonyban a kérelmező által felsorolt legtöbb közjogi méltósággal, közjogi tisztségviselővel. A miniszterelnök újraválaszthatósága ugyanis szoros kapcsolatban áll a kormányforma jellegével, összehasonlítható helyzetben egyedül a köztársasági elnök van. A köztársasági elnök (államfő) és a miniszterelnök (kormányfő) közötti viszony – s egyben a ciklusonkénti újraválaszthatóság, vagy annak korlátozása – alapjaiban határozza meg a kormányforma jellegét (ebben a viszonyban közömbös pl. a legfőbb ügyész, az alkotmánybírák, vagy épp a Számvevőszék elnökének újraválaszthatósága vagy annak tilalma). A Kúria megítélése szerint tehát a törvényhozás, az államfő és a Kormány Alaptörvényben rendezett viszonyát, az e viszonyban kialakult egyensúlyi helyzetet kell alapul venni a kérdés megítélésekor. Márpedig a népszavazásra vonatkozó kérdés e viszonyba avatkozik be gyökeresen: a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás azt eredményezné, hogy a törvényhozó hatalmi ág korlátozza a végrehajtó hatalom élén álló – megbízatásában az országgyűlési ciklusokhoz kötött – személy választási szerepléstől független újraválaszthatóságát (amellett, hogy

egyébként az államfő újraválaszthatósága az Alaptörvény alapján már korlátozott). A végrehajtó hatalom felelősségét, a bizalom intézményét, a Kormány alkotmányos pozícióját Magyarországon az 1990-es országgyűlési választások utáni konkrét történelmi helyzet alakította ki. *„Az Alkotmány által meghatározott parlamentáris kormányforma lényegi vonása, a Kormánynak az Országgyűlés előtti felelőssége, végső soron a miniszterelnök személyén keresztül érvényesül. Az Alkotmány a Kormány működésének középpontjába a miniszterelnököt állítja.”* Ez a meghatározó szerep a miniszterelnök számára sajátos közjogi státuszt biztosít [lásd a 122/2009. (XII. 17.) AB határozatot]. Ennek lényegén – azaz a németországihoz hasonló miniszterelnöki kormányformán – az Alaptörvény sem változtatott. A prezidenciális és a félprezidenciális kormányzati rendszerekben a végrehajtó hatalmat gyakorló államfő újraválaszthatóságának a korlátozása biztosít védelmet a túlhatalmi ambíciókkal szemben, míg parlamentáris rendszerekben a miniszterelnök és Kormány parlament előtti felelőssége, és a parlamenti felelősség érvényre juttatásának intézményei jelentenek korlátot. A parlamentáris rendszerektől idegen az a megoldás, amelyben az államfő újraválasztásának korlátozása mellett a miniszterelnök újraválaszthatósága elé is olyan korlátot állítanak, amely nem engedi – választási győzelme esetén sem –, hogy olyan személy legyen a miniszterelnök, aki már kétszer betöltötte e funkciót. Egy ilyen korlátozás átrendezné a végrehajtó hatalom gyakorolhatóságát, átrendezné a törvényhozás, az államfő és a Kormány viszonyát, azaz a parlamentáris kormányforma jellemző működési elvét. Az azonban bizonyos, hogy egy ilyen típusú esetleges korlátozásnak – lévén, hogy a kormányforma működését érinti – az alkotmányos szabályok között, az Alaptörvényben van a helye. A népszavazási kérdésben szereplő megoldás ugyanis a Kormány parlament előtti bizalma és felelőssége mellé a kormányalakítás parlamenti felelősségtől független újabb korlátját iktatná be. Az Alaptörvény az Országgyűlés és a Kormány, azon belül elsődlegesen a miniszterelnök közötti viszonyt az Országgyűléssel szemben fennálló politikai felelősséggel jellemzi. A közhatalmat közvetlen választással megszerző népképviselői szerv döntése keletkezteti a miniszterelnök mandátumát, amelyet – a kifejezetten személyéhez kötődő okokon túl – a parlamenti ciklus időtartama mellett a miniszterelnökbe vetett politikai felelősségen alapuló parlamenti bizalom tart fenn. Az Országgyűlés bizalmának megingása, illetve megszűnése a mandátum megszűnéséhez vezet. Az Alaptörvény értelmében tehát a miniszterelnök megválasztásának joga a mindenkori (a ciklikusonként megválasztott) népképviselői szerv szuverenitásába tartozik¹⁶⁷. Az Országgyűlés e döntési szuverenitásának korlátozása

¹⁶⁷ Erdős Csaba: *Áttekintés a közvetlen demokrácia fogalmi körének meghatározására tett jogtudományi kísérletekről*. In: Rechnitzer Sándor (Szerk.): *Új Nemzeti Kiválóság Program 2017/2018 Tanulmánykötet*. Győr,

elképzелhetetlen az Alaptörvény erre vonatkozó szabálya nélkül. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről. A Kúria megítélése szerint a miniszterelnökként jelölt személlyel összefüggésben – az Országgyűlés döntését korlátozó – korábban betöltött miniszterelnöki mandátum(ok) számához kapcsolódó kritérium Alaptörvény-módosítást igényel, ezért a kérdésben tartandó országos népszavazásnak az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja akadályát képezi. A fenti példákából láthatjuk, hogy az Alaptörvény módosítására irányuló népszavazási kezdeményezések kapcsán három esetkörrel ismerkedhettünk meg. Egyrészt az Alaptörvény államszervezeti részét érintő módosítással járó kezdeményezéssel, másrészt – külön erre irányuló értelmezés szerint – az alapjogi kérdéseket érintő népszavazás problémájával, végül azzal a meglepő kezdeményezéssel, amely magában a kérdésben szerepelteti az Alaptörvény módosításának szándékát. Az államszervezeti részt érintette az európai ügyességgel, és a miniszterelnök újraválaszthatóságával kapcsolatos népszavazási kezdeményezések. Az alapjogi kérdéseket illetően – mármint, hogy az alapjogokat korlátozó népszavazási kezdeményezés Alaptörvény-ellenes lehet – a Kúria a vagyonnyilatkozat-tételi ügyekben, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságra hozásával kapcsolatos kérdésekben bontotta ki. Végezetül nyilvánvaló, hogy az Alaptörvény módosítását eredményezné egy érvényes és eredményes népszavazás az alább elbírált kérdésben: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?”* Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja ennek értelemszerűen gátat szab. A gyakorlat alapján tehát rögzíthető, hogy Alaptörvény tiltott módosítására irányul a kérdés, ha az nyíltan az Alaptörvény módosítására törekszik, de akkor is, ha maga a kérdés alaptörvény-ellenességet vet fel, de a kérdés hitelesítése azzal a következménnyel jár, hogy az Országgyűlés olyan jogalkotásra kényszerül, amely szükségessé teszi az Alaptörvény módosítását. Ez utóbbival azonosnak tekintendő az az eset, amikor a kérdés alapjogi kollízióval jár együtt, ennek feloldása pedig az alapjog aránytalan és szükségtelen korlátozását feltételezi.¹⁶⁸

Széchenyi István Egyetem, 2018. 239-248. o.

¹⁶⁸ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 106-110. o.

2.2.2. Költségvetési kérdés és az országos népszavazás

A költségvetési kihatás tilalma az egyik legrugalmasabban értelmezhető terület¹⁶⁹. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjának rendelkezésével. A központi költségvetést, illetve a közterhek kizártságát érintő kezdeményezés kapcsán az Alkotmánybíróság számos jelentős döntést hozott. Hangsúlyozottan kell azt az alapelvi megállapítást kiemelni, hogy az alkotmányi felsorolásból következik, miszerint az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. Általános zsinórmértéknek tekinthető az a megállapítása is, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal. A Kúria a Knk. IV.37.339/2015/3. számú döntésében a dohánytermékek kiskereskedelme kizárólagos állami hatáskörébe utalását megváltoztatni szándékozó kérdést vizsgálva rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság három esetkörben ítélte közvetlennek és érdeminek a népszavazás és a költségvetési törvény közötti kapcsolatot: a) a kérdés kifejezetten a költségvetési törvény módosítását célozza; b) a kérdésből okszerűen következik a költségvetési törvény módosítása; c) végül az érvényes és eredményes népszavazás jövőbeli költségvetési törvény kiadását konkrétan határozza meg. Az alkotmánybírósági érvelést idézve hangsúlyozta, hogy a bevételi és a kiadási oldal megkülönböztetésének célja a költségvetés végrehajthatóságán túl a költségvetésben az állami feladatok teljesíthetőségének, a kormányozhatóság megőrzésének garantálása. Míg a költségvetés bevételi oldalát a központi adónemekről, az illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmának kizárt tárgykörök közé sorolásával az Alkotmány – az Alaptörvénnyel egyezően – egyszer és mindenkorra tiltja, addig a kiadási oldalon ilyen garancia nincs. A kiadási oldalt védendő az Alkotmánybíróság értelmezésében a kizárt tárgykörök közé tartozott a jövőbeli, még el nem fogadott költségvetési törvény részét képező, konkrét kiadási tételről szóló népszavazás. A hitelesíteni kért kérdés a dohány-kiskereskedelmi tevékenységet állami monopóliummá

¹⁶⁹ Tóth Attila Gábor: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009. 59. o.

minősítő törvényt kívánta népszavazásra feltenni. A kérdésnek a költségvetési törvény értelmében költségvetési vonzata van, mivel a hatályos költségvetési törvény konkrét bevételi soron tartja nyilván a monopólium koncesszió útján történő hasznosításából származó várt díjbevételt. A kérdés tehát olyan, a költségvetésben megjelölt bevételi jogcímre irányul, amely függetlenül annak összecszerőségétől érvényes és eredményes népszavazás esetén a bevételi jogcím teljes megszűnését jelentené. Utal arra is a Kúria, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja – az Alkotmány fentiekben hivatkozott rendelkezéseihez hasonlóan, „extra garanciaként” – meghatározott bevételi források esetében eleve kizárja népszavazás tartásának lehetőségét. Ezen források és valamennyi törvényben meghatározott fizetési kötelezettség a közös szükségletek fedezését szolgáló bevételül szolgálnak. A polgárok számára fizetési kötelezettséget keletkeztető törvényi kötelezettségek – így az egyéb díjak mellett a koncessziós díjak is – rendszerint olyanok, amelyek léte vagy megszűnése hatást gyakorol a költségvetési törvény tartalmára. Tehát a polgárok számára fizetési kötelezettséget keletkeztető törvényi kötelezettségek – így az egyéb díjak mellett a koncessziós díjak is – rendszerint olyanok, amelyek léte vagy megszűnése hatást gyakorol a költségvetési törvény tartalmára. Több más döntést is lehetne említeni, így például a fizetős útszakaszok ingyenessé tétele a költségvetés bevételi oldalát érinti, ezért költségvetési kihatású (Knk.IV.37.361/2015/3. számú határozat), vagy a látvány-csapatsportok adókedvezményekkel és adójóváírással történő támogatása – ahogy arra a kérdés hitelesítését megtagadó NVB határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem helyesen utalt – az állami adóbevételek körét szűkíti (Knk.IV.37.341/2015/3. számú határozat). A Kvk.IV.37.456/2015/3. számú határozatban azonban azt állapította meg a Kúria, hogy nincs közvetlen költségvetési kihatása az alábbi kérdésben kezdeményezett népszavazásnak: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára az év minden napján ingyenes gyermekétkeztetést biztosítson az állam?”* Az ok, hogy a gyermekétkeztetés során az ingyenes étkeztetés szabályai az adott évre vonatkozó költségvetés keretei között módosultak. A költségvetési év tartalma alatt az állam bővítette már a juttatások körét amit a központi költségvetés módosítása nélkül történt, így a kérdés költségvetési kapcsolódása nem olyan közvetlen, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának sérelmét felvetné. Helytálló a felülvizsgálati kérelem azon indoka, hogy egy érvényes és eredményes országos népszavazás esetén az Országgyűlés több megoldás közül választhat jogalkotói feladatának teljesítése érdekében, amelyek közül számos olyan megoldás van, ami a költségvetési törvény módosítását nem igényli. A Kúria megerősítette, hogy tartja magát az Alkotmánybíróság azon korábbi álláspontjához, hogy a

költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van, mivel az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül alig van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. A Kúria a Knk.37.467/2015/3. számú döntésében a nyugdíj jogszabályok módosításával foglalkozott. Vizsgálta, hogy biztosítható-e a férfiak számára a nőkkel azonos feltételekkel a kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetősége. A Kúria álláspontja szerint a hitelesíteni kért kérdés nem érinti egészében a járulékfizetési kötelezettség tartalmát, annak módját, avagy mértékét, burkoltan sem tartalmazza az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében, illetve a 40. cikkben rögzített nyugdíjrendszer módosításának szándékát, és nem érinti egészében a nyugdíjalap, illetve a nyugdíjak mértékének megállapítását sem. A jövőbeli költségvetési törvény tervezetének, majd pedig javaslatának összeállításánál az esetleges módosítások átvezetése szükséges lehet, de a módosítások irányát, konkrét összecszerúságát az Országgyűlés szuverén módon döntheti el. Megjegyezte, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének utolsó fordulata az állami nyugdíjra való jogosultság feltételei szempontjából törvényi szinten legitimálja a nők pozitív megkülönböztetését. A jelölt alaptörvénybeli lehetőség, törvényalkotói felhatalmazás azonban nem jelent egyben kötelezettséget is: az Országgyűlés döntése - avagy a nép akarata – szerint a nők fokozott védelmének állam által vállalt követelménye megjelenhet az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeiben, de az nem szükségszerű. A Kúria megállapította, hogy a kérdés nem a hatályos költségvetési törvény, hanem alapvetően a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosítására irányul, és abból nem következik az sem, hogy a választópolgár határozná meg a jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes konkrét kiadásokat. Így a kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, mivel csak a nők és a férfiak „nyugdíjba vonulásának” feltételrendszerét kívánja egységesíteni. A távoli és közvetett összefüggés a tiltott népszavazási tárgykörrel nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Önmagában az a tény, hogy az érvényes és eredményes népszavazás érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. Az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Kúria Knk.IV.37.467/2015/3 számú végzését megsemmisítette. Ennek eredményeként a Kúria Kpkf.37.938/2015/2. számú határozatával a népszavazási ügyben a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendelte el. A megismételt felülvizsgálati eljárásban a Knk.IV.37.989/2015/2. számú végzésében végül – az alkotmánybírósági határozatot idézve – úgy foglalt állást a Kúria, hogy a kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni

költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik. Emellett az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének második fordulata értelmében megállapította azt is – szintén az AB határozatra hivatkozva –, hogy a nőknek az Alaptörvényben biztosított joguk van a pozitív elbánásra. Így az állami nyugellátás feltételrendszerében a nők számára biztosított kedvezmények tárgyában tartott eredményes népszavazás mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata érvényesülése elé (az eredményes népszavazás) gátat emelne, azt lényegében kiüresítené. A Kúria Knk.IV.38.133/2015/3. számú döntésében, az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról szóló kérdést vizsgálta. A Kúria álláspontja szerint az állami tulajdonban lévő termőföldek értékesítéskor nem közvetlenül költségvetési kérdésről, hanem mindenek előtt a nemzeti vagyonba tartozó különleges jogállású vagyonelemmel való gazdálkodásról van szó. A népszavazás tárgya az állami tulajdonban lévő termőföld értékesítéséhez kapcsolódik. Hangsúlyozta: az Alkotmánybíróság több döntésében utalt arra, hogy a földtulajdonnak sajátos természeti és vagyoni jellemzői vannak. Az Alkotmánybíróság szerint *„a föld véges jószág volta (a föld ugyanis mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. Az Alkotmánybíróság már korábban is kimondta, hogy sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt. [16/1991. (IV.20.) AB határozat, ABH 1993, 381.]”*. Az a speciális szabályozási tárgy, amelyre a jelen ügyben elbírált kérdés vonatkozik, feloldja a közvetlen kapcsolatot a kérdés és az éves költségvetési törvény között. A kapcsolat közvetettnek minősül, hiszen a kérdés mindenekelőtt arra irányul, hogy az állam miként nem rendelkezhet a tulajdonát képező termőfölddel. A Knk.IV.37.349/2016/2. számú ügyben azt kellett vizsgálni, hogy minden magyar állampolgárnak – aki magyarországi, bejelentett lakóhellyel rendelkezik – alanyi jogon járó juttatásra irányuló kezdeményezés érint-e költségvetést vagy sem. A Kúria megállapította, hogy a NVB hitelesítést elutasító határozata megfelelt az eddigi kúriai gyakorlatnak, mivel a kezdeményezés sikere a hatályos és minden további költségvetésről szóló törvényt alapvetően, milliárdokban mérhető kiadással terhelné meg, megkérdőjelezve adott esetben az állam működőképességét is. Ezért a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés sikeressége esetén az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjába ütköző módosítását indokolná, és a 8. cikk (3) bekezdés b) cikke szerinti tárgykört

érint.¹⁷⁰ Elmondhatjuk tehát, hogy a költségvetési tiltott tárgykörbe tartozáshoz önmagában nem elegendő, ha a kérdés költségvetési kérdést érint. Nem minden jogszabály költségvetési tárgyú, amelynek költségvetési vonzata van. Azonban e tárgykörbe tartozó a kérdés, ha kifejezetten a költségvetési törvény módosítását célozza, belőle okszerűen következik a költségvetési törvény módosítása, illetve jövőbeli költségvetési törvény konkrét kiadásait állapítja meg, bevételeit érinti. A távoli, közvetett összefüggés a tiltott tárgykörbe tartozást nem alapozza meg, ezért népszavazásra bocsátható a kérdés, amely a költségvetési törvény megalkotásánál korlátozza az Országgyűlés mozgásterét.¹⁷¹

2.2.3. Nemzetközi szerződésbe ütközés

A nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából az Alaptörvény szövegezése a korábbi Alkotmányhoz képest némiképpen kiterjesztő jellegű, hiszen a szó szerinti értelmezés alapján nem csupán a hatályos nemzetközi szerződésekre vonatkozik¹⁷². Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányban foglalt szabályról akként vélekedett, hogy a rendelkezés önmagában teljesen egyértelmű és világos, értelmezési bizonytalanságtól mentes előírást tartalmaz. Az e rendelkezésben foglalt tilalom a közvetlen hatalomgyakorlást kizárja a már hatályos nemzetközi kötelezettségek további alakításából. Népszavazás magukról a vállalt kötelezettségekről nem tartható alkotmányosan, teljesen függetlenül attól, hogy a népszavazás eredménye ellentmondana-e vagy éppen megerősítené-e ezeket a kötelezettségeket¹⁷³. Megjegyzendő, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásról rendelkező népszavazást e miatt a szabály miatt volt szükséges a 2002. évi LXI. törvénnyel az Alkotmányba foglalni. Ez a rendelkezés később, a csatlakozás időpontjában hatályát veszítette. A Kúria a Kvk.II.37184/2012/2. számú döntésben az Észak-atlanti Szerződésből való kiválási szándékról, a Kvk.II.37.185/2012/2. számú döntésében az Európai Unióból, a Kvk.II.37.186/2012/2. számú döntésében a Nemzetközi Valuta Alapból való kilépéssel kapcsolatos népszavazási kezdeményezésről mondott véleményt. Mindhárom döntésében utalt arra, hogy azt a kérelmező is elismerte, hogy egy szerződés (így a nemzetközi szerződés is) jogok és kötelezettségek összessége. Ebből eredően egy nemzetközi szerződés felmondásának népszavazás útján való kikényszerítése nemcsak joggyakorlást, de a nemzetközi szerződésből

¹⁷⁰ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 110-113. o.

¹⁷¹ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 114. o.

¹⁷² Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alap-törvényi szabályozása. *Jog Állam Politika*, 4(1), 2012, 31. o.

¹⁷³ Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum* 2011/4., (2011). 88.o.

eredő kötelezettségekről való döntést is jelent. A nemzetközi szerződés egy állam kötelezettségvállalása más állam(ok) felé, a vállalt kötelezettségek betartása, illetve azok alóli mentesülés a nemzetközi jog által szabályozott keretek között történhet, mely indokolja az e körben tartandó népszavazás alaptörvényi kizárását. Egy nemzetközi szerződésbe való belépés és az abból való kilépésre vonatkozó szabályok – a dolog természetéből adódóan – nem azonosak, és ez indokolja a két kérdésben való népszavazás lehetőségének eltérő szabályozását is. A Kúria ezért azt állapította meg, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik az a kérdés, melynek tartalma hatályos nemzetközi szerződésből való kilépésre irányul, ezért annak hitelesítését megtagadó OVB határozat jogszerű. A Kúria a Knk.37.178/2014/3. számú döntésben „*az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon*” kérdést vizsgálva kiemelte, hogy Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya a nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről nemzetközi egyezményt kötött (a továbbiakban: Egyezmény), ezt törvényben a belső jogba iktatta. Nem volt vitatott, hogy az ügyben nemzetközi egyezményről van szó. A népszavazásra feltett kérdés nyilvánvalóan összefüggésben áll az Egyezménnyel, egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás nem vitás, hogy érintené a nemzetközi szerződésben foglaltakat. A Kúria vizsgálta az Egyezmény 1. cikk 1. pontjában és az Egyezmény 9. cikkében foglaltakat. Megítélése szerint a 9. cikk tovább erősíti, hogy a törvényben beiktatott Egyezmény nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget tartalmaz. Márpedig az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja a nemzetközi szerződésben részes valamelyik fél vonatkozásában fennálló kötelezettségként értelmezhető, nemzetközi szerződés pedig aligha képzelhető el akként, hogy csak az egyik félre ró kötelezettséget. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Egyezmény 9. cikkéhez közvetlenül kapcsolódik, amikor akként fogalmaz, hogy egyetért-e Ön azzal, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon? A Kúria végezetül rámutatott: az Egyezmény – a NVB döntésben és a felülvizsgálati kérelemben felvetett cikkeken túl – az Egyezményből fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szól több ízben is, külön foglalkozik a felek kötelezettségeivel, amelyek vonatkozásában sem lehet azt állítani, hogy azok nem minősülnek nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségnek. A Knk.IV.37.446/2014/3. számú határozat az uniós csatlakozási szerződésünk – magyar termőföld tulajdonjogának megszerzését korlátozó – módosításának kezdeményezésére irányuló kérdést vizsgálta. Megállapította, hogy a Csatlakozási Szerződés az Európai Unió joga oldaláról olyan nemzetközi szerződés, amelyet az Európai Unió és annak tagállamai kötöttek egy harmadik állammal, jelesül Magyarországgal. Hivatkozott az

Alkotmánybíróság a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában és annak megállapításait fenntartó 22/2012. (V. 11.) AB határozatában foglaltakra, kiemelve, hogy minden olyan szerződés, amelynek révén Magyarország az Alaptörvényben megjelölt valamely hatáskörét a továbbiakban az Európai Unió intézményeivel közösen gyakorolja, nemzetközi szerződésnek minősül. A hatáskörtranszfer kérdésében való döntés, a szerződés megkötésének eljárása a nemzetközi szerződések megkötésének általános rendjét követi azzal, hogy az Alaptörvény a kötelezettségvállalást sajátos megerősítési rezsim alá helyezi. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében ilyen nemzetközi szerződés mindenekelőtt a Csatlakozási Szerződés. Annak ellenére, hogy a Csatlakozási Szerződés hatályba lépésétől kezdődően szükségképpen módosította az Európai Unió alapító szerződéseit, azaz elsődleges jogforrásait és ezzel uniós jogként a belső jog részévé vált, mégsem lehet eltekinteni annak nemzetközi szerződéses formájától. A Csatlakozási Szerződést, az abban foglalt kötelezettségvállalást az Országgyűlés törvényben hirdette ki, ezzel tette a magyar jogrend részévé. A Csatlakozási Szerződés az abban vállalt kötelezettségek tekintetében az uniós jogrend részét képezi, miközben nemzetközi szerződésként nem oldódott fel az uniós jogban. Rámutatott, hogy a Kúriának nem a hitelesítendő kérdést kellett összevetnie a még hatályba nem lépett Csatlakozási Szerződéssel, hanem arra a helyzetre kellett választ adnia, amikor a kérdés az uniós jogrend számára utat nyitó, hatályos Csatlakozási Szerződés módosítására irányul. A hatályos Csatlakozási Szerződés a belső jogban az a nemzetközi dokumentum, amely a csatlakozás pillanatában rögzítette a magyar tagsági jogviszony tartalmát. A hitelesítésre benyújtott kérdés többrétegűnek ítélte, mert a népképviselői szerv kötelezésén keresztül kívánja a Kormányt rábírní a Csatlakozási Szerződés meghatározott irányú módosítására. A Kúria a kérdést tartalma alapján úgy értelmezte, hogy az Magyarország Európai Unióban viselt tagságának nemzetközi dokumentumában rögzített feltételrendszerén kíván módosítást, a kérdésben konkrétan meghatározott irányú kedvezőbb helyzetet elérni, s ehhez kéri a választópolgárok támogatását. A Kúria nem fogadta el azt az okfejtését, miszerint a népszavazáson felteendő kérdés nem magát a nemzetközi kötelezettséget kívánja módosítani, csupán az arról szóló tárgyalások megkezdésére irányul. Az Alaptörvény 8. § (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalomnak akkor kell érvényesülnie, ha az eredményes népszavazás nem csupán a kihirdető törvényt, hanem a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeket is érinti. A tagsági lét feltételeinek újratárgyalására irányuló törekvés szükségképpen érinti e kötelezettségeket. A Knk.37.358/2015/3. számú döntésben a paksi atomerőmű bővítésével kapcsolatos valamennyi pénzügyi információt nyilvánosságra hozatalának kérdését elemezte. A Kúria visszautalt a Knk.IV.37.178/2014/2. számú határozatára, lényegében annak mentén ítélte meg ezt az ügyet

is. A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú – betelepítési kvóta ügyben hozott – határozatában nem értett egyet azzal az állásponttal, amely a népszavazás lehetősége kérdését kizárólag az Európai Unió döntéshozatala, szervezete és működési rendje szempontjából teszi vizsgálat tárgyává és ennek alapján vonja le azt a következtetést, mely szerint az Európai Unió működésével való összefüggés a népszavazás megtartását kizárja. A kérdés szerint: *„Egyetért-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhatta nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését”*. A hitelesített kérdés uniós összefüggései részben az uniós jog nemzetközi jellege, részben pedig az Alaptörvény Európai Unióra vonatkozó szabálya, különösen a E) cikk szerint érvényesülnek. A népszavazásra feltett kérdés nem ütközik az E) cikk (2) bekezdésébe, mivel az Alaptörvény e rendelkezése külön utal arra, hogy az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig került sor egyes hatáskörök többi tagállammal közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlására. A kérdés a magyar népszavazási szabályok szempontjából nem irányul sem a csatlakozási szerződés módosítására, sem többletfeltétel előírására az Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához, így nem veti fel az Alaptörvény 8) cikk (3) bekezdés d) pontjának sérelmét sem. A Kúria véleménye szerint a kérdés hitelesítésével kapcsolatos vita eldöntése kizárólag az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezései alapján történhet, nem igényli sem az uniós jog közvetlen alkalmazását, sem annak értelmezését. A feltett népszavazási kérdéssel összefüggésben rögzítette, hogy a hitelesített kérdés a másodlagos uniós jog körébe tartozó tanácsi határozat általi intézkedés bevezetésére vonatkozik. Az uniós jogból, így a másodlagos jogforrásként elfogadott tanácsi határozatból eredő kötelezettségek és a nemzetközi szerződésből eredőek között nem vonható párhuzam. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az uniós jogrend sajátos és speciális jogrend. Ennek révén *„a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszer hozott létre, (...) az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra kötelező joganyagot hoztak létre”* (Costa kontra E.N.E.L-ítélet, C-6/64, EU:C:1964:66). Az uniós jog sajátos minősülése körében hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára. A 143/2010. (VII.14.) AB határozatában a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007.évi CLXVIII. törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálata során rögzítette, hogy az 1053/E/2005. AB határozata értelmében az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság

hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABH 2006, 1824. 1828.). Az Alaptörvény E) és Q) cikkei alapján a magyar alkotmányos gyakorlat eltérő joghatást tulajdonít az uniós jognak és a nemzetközi jognak. Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezéséről szóló 22/2012. (V.11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az E) cikk szerinti “az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés” fogalma, mint az Európai Unióhoz kötődő nemzetközi szerződés eltérő besorolása. E besoroláshoz nem feltétlenül szükséges, hogy a szerződés magát európai uniós jognak minősítse, vagy az Európai Unió alapító szerződésai közé tartozzon. Ebben a tekintetben az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése szerinti formailag nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez adott országgyűlési felhatalmazás és az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerinti kihirdetés is eltér egymástól. Ezt kifejezi az E) cikk (2) bekezdése szerinti garanciális követelmény is, amely az E) cikk szerinti felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi szükségessé. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság 22/2012. (V.11.) AB határozata az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jognak és nem a Q) cikk szerinti nemzetközi szerződésnek tekintette a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést. A nemzetközi szerződésekkel szembeni Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör tekintetében a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettségét eltérően kell annak megfelelően kezelni, hogy az Alaptörvény E) cikke szerinti “az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés” vagy Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésre vonatkozik a népszavazási kérdés. Az E) cikk szerinti hatáskörtranszfer révén a tagállam önmaga szuverenitását is korlátozva lehetőséget biztosít, hogy saját magára, állampolgáira és honosaira is kötelező joganyag jöjjön létre. E jogintézmény garanciális lehetőségét jelzi a kötelező hatályának elismeréséhez szükséges az Alaptörvény Q) cikkénél szigorúbb ratifikálási rend és terminológiai eltérés. Jogilag ezért téves a kétoldalú nemzetközi szerződés és az Európai Unió szerződések azonos tartalmú korlátként való megjelölése a népszavazási ügyeket illetően. A Kúria álláspontja szerint az elkülönítés alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek. A Kvk.IV.37.712/2016/2. számú végzésben a Kúria az Európai Unióból való kilépést szorgalmazó kérdést vizsgálta. Rámutatott, hogy a Kúria eddigi gyakorlatában több esetben állást foglalt a nemzetközi

kötelezettségvállalást érintő népszavazási kezdeményezések megítéléséről, ezen belül Magyarországot az Európai Unióhoz fűző nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek tekintetében. A Kúria a jelen esetben sem látott okot arra, hogy korábbi gyakorlatától eltérve, az Európai Unióban viselt, nemzetközi szerződéseken alapuló tagsági lét és az abból eredő kötelezettségek megváltoztatásának szándékát nyíltan felvállaló népszavazási kezdeményezésnek utat engedjen. Hivatkozott a Kvk.II.37.185/2012. számú határozatára, amelyben egyértelművé tette, hogy a nemzetközi szerződéshez történő csatlakozás és az abból való kilépés eltérő döntést igényel, amely a vonatkozó szabályok eltérését is indokolja. Emellett leszögezte, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozást megelőzően, 2003. április 12-én megtartott országos, ügydöntő népszavazásra rendhagyó módon, a korabeli Alkotmány módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvénnyel beiktatott 79. §-a alapján került sor, amely meghatározta egyben a népszavazás ügydöntő jellegét és annak időpontját is. Az Európai Unióhoz történt csatlakozást tehát az Alkotmány rendelte el, a kérdés súlyához mérten minden részletkérdés egyidejű meghatározásával. A Kúria ezért nem látott párhuzamot a 2003. évben a csatlakozásról szóló népszavazás és a kérelmező által feltenni szándékozott kérdés alapján megtartani kívánt népszavazás között. Hangsúlyozta, hogy az Európai Unió Tanácsának 1065/2015. számú határozatához kapcsolódó, 2016. október 2-án megtartott népszavazás eredményének logikai érvelésen alapuló lehetséges következményei nem adnak alapot arra, hogy a Kúria a NVB határozatát az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjával szemben megváltoztassa és a kérelmező kérdését hitelesítse. Összegzőként megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi szerződés egy állam kötelezettségvállalása más állam(ok) felé, a vállalt kötelezettségek betartása, illetve azok alóli mentesülés a nemzetközi jog által szabályozott keretek között történhet, mely indokolja az e körben tartandó népszavazás alaptörvényi kizárását. Egy nemzetközi szerződésbe való belépés és az abból való kilépésre vonatkozó szabályok – a dolog természetéből adódóan – nem azonosak, és ez indokolja a két kérdésben való népszavazás lehetőségének eltérő szabályozását is. Az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése – nemcsak az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából – nem nemzetközi szerződések. A tiltott népszavazási tárgykör tekintetében a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettségét eltérően kell annak megfelelően kezelni, hogy az Alaptörvény E) cikke szerinti „*az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés*” vagy Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésre vonatkozik a népszavazási kérdés. Az E) cikk szerinti hatáskör-transzfer révén a tagállam önmaga szuverenitását is korlátozva lehetőséget biztosít, hogy saját magára, állampolgáira és honosaira is kötelező joganyag jöjjön létre. E jogintézmény garanciális lehetőségét jelzi a

kötelező hatályának elismeréséhez szükséges az Alaptörvény Q) cikkénél szigorúbb ratifikálási rend és terminológiai eltérés. Jogilag ezért téves a kétoldalú nemzetközi szerződés és az Európai Unió szerződések azonos tartalmú korlátként való megjelölése a népszavazási ügyeket illetően.¹⁷⁴

2.2.4. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási hatáskörök

Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján e körbe nem valamennyi állami intézményen belüli szervezetalakítási kérdés tartozik bele, hanem csak azok a szervezeti és személyi kérdések, amelyek kifejezetten az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak¹⁷⁵. Ilyen volt például a parlament létszámának csökkentésére irányuló kezdeményezés [25/2004. (VII. 7.) AB határozat] vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács összetételének átalakítására irányuló kezdeményezés [45/2010. (IV. 22.) AB határozat]. A Knk.IV.37.356/2015/2. számú döntésében a végrehajtó közhatalmi funkciót gyakorló intézmény Budai Várnegyedbe történő telepítésével foglalkozott. A NVB hitelesítést megtagadó határozatában – többek mellett – azzal érvelt, hogy a kérdésben megtartott népszavazás eredményéből szükségszerűen következne a köztársasági elnök – mint végrehajtó közhatalmi jogkör is gyakorló személy – hivatali szervezetének székhelyét érintő törvényalkotási kötelezettség is, mely azonban az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés. A Kúria ezzel az érveléssel – kiegészítve azt – egyetértett. A Knk.II.37.997/2016/4. számú döntésében a Kúria a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvény hatályon kívül helyezésével kapcsolatos kezdeményezés megfelelőségét vizsgálta. A NVB döntése miatt foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a kezdeményezés érinti-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjában foglalt tilalmat. E körben relevánsnak tekintette az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatot, amely szerint *„az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását”*, továbbá az Alkotmánybíróság a 105/2007. (XII. 13.) AB határozatát, amely szerint *„valamely konkrét szerv vagy szervtípus létrehozására, átalakítására, illetőleg megszüntetésére irányuló kérdés minősíthető olyan szervezetalakítási kérdésnek, amelyre a népszavazás elrendelésének tilalma kiterjed”*. A Kúria álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés konkrétan nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a

¹⁷⁴ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 114-118. o.

¹⁷⁵ Kis János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában. *Fundamentum*, 2009/4., 17. o.

választópolgároknak arról kell állást foglalniuk, hogy egyetértenek-e a törvény hatályon kívül helyezésével. Az, hogy e törvény hatályon kívül helyezésének szervezetalakítási következményei is vannak, önmagában nem lehet ok a kérdés hitelesítésének megtagadására. Az ellenkező álláspont elfogadása meg nem engedhető módon szűkítené le, az elérni kíván célhoz képest aránytalanul korlátozná az alapvető jog gyakorlását. A Kúria az ügyben elvi élel megjegyezte, 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 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjára hivatkozással nem tagadható meg. Megállapíthatjuk tehát, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdések esetében egyedi vizsgálat szükséges, ha a népszavazásra bocsátandó kérdés nem közvetlenül irányul valamely ilyen kérdésre, csupán közvetve érinti azt, illetőleg ha az érintettség csak látszólagos, akkor a kérdés hitelesítése a tiltott tárgykörbe tartozásra hivatkozással nem tagadható meg.¹⁷⁶

2.2.5. Egyéb tárgykörök

A tiltott tárgykörök közül leggyakrabban az Alaptörvénybe vagy nemzetközi szerződésbe ütközés, valamint a költségvetés érintettsége vezet a kérdés hitelesítésének megtagadásához. Az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról, az Országgyűlés feloszlásáról, a képviselő- testület feloszlásáról, a hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról, a katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésekről, továbbá a közkegyelem gyakorlásáról szóló egyéb tiltott tárgyköröket tartalmazó kérdések jellegüknél fogva is nagyon ritkán, vagy egyáltalán nem fordultak elő a hitelesítési eljárások gyakorlatában. Jól szemlélteti a fenti megállapítást, hogy ezekre a tárgykörökre irányuló felülvizsgálati kérelem hiányában a Kúria sem foglalt állást hasonló ügyekben.

¹⁷⁶ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 119. o.

3. A kérdésegértelműség vizsgálata a népszavazási eljárásokban

Elöljáróban az bizonyosan rögzíthető, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés hitelesítésével kapcsolatban a leggyakrabban felmerülő vizsgálatot igénylő problémakör a kérdésegértelműség fennállása¹⁷⁷. Megállapítható, hogy az ügyek túlnyomó többségében e kérdés vagy kizárólagosan, vagy más vizsgálati szempontok mellett (pl. a feltenni kívánt kérdés az országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, nem sérti-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét, nem ütközik-e az Alaptörvénybe foglalt valamely tiltott tárgykörbe) megjelent, és elemzést, állásfoglalást igényelt. Látható az is, hogy e vizsgálati szempontok között gyakran nincs éles határvonal, akár össze is mosódhatnak, mert pl. a megtévesztő kérdésfeltevés adott esetben a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye sérelmét is felvetheti egyúttal. Az alábbiakban elemzésre kerül, illetve az elemzésből nyilvánvalóvá válik, hogy a népszavazási eljárásban a kérdésegértelműségnek miért van kiemelkedő jelentősége, de már itt előljáróban indokolt kellő hangsúllyal rámutatni, hogy a népszavazás, mint a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes eszköze nem töltheti be alkotmányos szerepét, ha a választópolgár más következményt, más tartalmat tulajdonít a szavazásnak, mint amiről ténylegesen kikérték a véleményét, vagy a népszavazás eredménye az országgyűlést kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan jogalkotási feladat elé állítja. Már ebből is látható, hogy a kérdésegértelműségnek két aspektusa van, a választópolgári és a jogalkotói, melyeknek egyébiránt mára már az alábbiakban szintén ismertetésre kerülő, a gyakorlat által jól kidolgozott fokmérője, ún. „tesztje” van (táblázatba foglalva lásd a 1. számú mellékletet). E kérdéskör fontosságának további megvilágításaként érdemes idézni az Alkotmánybíróság 52/1997. (X.14.) AB határozatából, mely szerint: *„A népszavazás, mint közvetlen hatalomgyakorlási forma ha megvalósul, akkor a népképviselői hatalomgyakorlás fölött áll. Bár e „felette állás” egy-egy ügy kapcsán mutatkozik meg, de a népszavazás lebonyolítása hasonló a választásokéhoz (ugyan azon bizottság előtt, ugyan azon urnába történik a szavazás), így könnyen kelti azt a látszatot, hogy többről van szó, mint az éppen eldöntendő ügyről.”* Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint: A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.¹⁷⁸ Gyakori hiba a szervezők részéről, hogy a kérdés

¹⁷⁷ Rocher, François –Lecours, André: *Does the wording of a referendum question matter.* In: Morel, Laurence – Qvortrup, Matt (Szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy.* New York, Routledge, 2017. 227-230. o.

¹⁷⁸ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 91. o.

túl hosszú, több bekezdésből áll, olyan kifejezéseket tartalmaz, amelyek a köznapi nyelvhasználatban is többértelműek, vagy a feltett kérdés több kérdést is tartalmaz. Például az *„Akarja-e, hogy Magyarország Kormánya Magyarország biztonsága és a magyar állampolgárok Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében minden eszközzel akadályozza meg az illegális határátlépők Hazánkba áramlását, az eddig illegálisan beáramlókat pedig azonnal toloncolja vissza abba az országba, ahonnan Magyarország területére léptek”* kérdés – amellet, hogy a Kormánynak és nem az Országgyűlésnek címezték – több kérdést is tartalmaz. Nem lehet rá egyszerűen „igen”-nel vagy „nem”-mel válaszolni. A „minden eszközzel” szóösszetétel pedig nem egyértelmű. Nem lehet megállapítani, hogy jogi eszközökre, vagy esetleg fegyveres ellenállásra vonatkozik. Rögzítendő, hogy az AB által lefektetett, az aktuális jogi szabályozással adekvát elvek változatlanul tovább élnek, melyeket a NVB és a Kúria is rendre hivatkozza a döntéseiben. A kérdésegyértelműség tárgyában hozott, mára már „emblematis” AB döntés az 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, melyben foglalt elvi jelentőségű tételeket szinte minden e tárgykört érintő NVB, illetőleg kúriai határozat is kisebb-nagyobb részben idézi, és meg kell említeni, hogy lényegét tekintve ezen elvi alapon áll az új Nsztv. is. Az Alkotmánybíróságnak ezen határozatában azon kérdés egyértelműségéről kellett állást foglalnia, amely az évenkénti nyugdíjmelés módszerének meghatározása kapcsán csupán egyetlen szempont, a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedés figyelembevételét célozta. E körben megállapította, hogy a kérdés egyértelmű. Kifejtette, hogy a népszavazáshoz való jog, mint alanyi jogként érvényesíthető politikai alapjog garanciája a felteendő kérdés egyértelműsége. Ebben a körben vizsgálandó az egyértelmű megválaszolhatóság, aminek viszont feltétele az, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés világos és egyféleképpen érthető legyen. Eldöntendő kérdés esetén arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. A pontos megfogalmazás ugyanakkor nem jelenti a jogi terminus technicus-ok alkalmazásának kötelezettségét. Az Nsztv. nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technikusait vegyék át. A választói egyértelműség követelményének lényege, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni. A jogalkotói egyértelműség oldalán pedig azt kell vizsgálnia, hogy az érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy van-e jogalkotási feladata és ha igen, akkor

annak mi a tartalma, ugyanis az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. A fent már említettek szerint tehát az un. „egyértelműségi tesztnek” két iránya van, a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség vizsgálata¹⁷⁹. Erre tekintettel fejtette ki a Kúria a Kvk.37.300/2012/2. számú ügyben, hogy az (...) egyértelműség követelménye a választói és a jogalkotói egyértelműség együttes fennállta esetén teljesül. A választói kifogáson alapuló kúriai felülvizsgálat tárgya tehát ebben a tekintetben nem csupán a kérdés és az OVB határozat nyelvtani vizsgálata. A Kúria azt vizsgálta, hogy a kérdés alapján a választópolgár számára a szavak mindennapi jelentése alapján ne legyen megtévesztő a megválaszolandó kérdés és a jogalkotó számára is egyértelmű legyen a jogalkotási kötelezettség és annak mibenléte. E vizsgálat lefolytathatósága pedig a feltenni szándékozott kérdésnek a hatályos jogszabályi háttér tükrében történő elemzését igényli. A NVB és a Kúria a választópolgári egyértelműség vizsgálatánál saját döntéseiben – nagyrészt azonosan az AB korábbi értelmezésével – a következő főbb szempontokat veszi alapul: A kérdésre igennel vagy nemmel egyértelműen lehessen felelni. A kérdés megfogalmazása világos és egyféleképpen értelmezhető legyen. 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, jelentőségét, azért, hogy tudatosan átgondoltan tudják az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni. A kérdés ne legyen megtévesztő. A választópolgári egyértelműség sommás lényegét a Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat a következőképpen foglalta össze: *„Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.”*¹⁸⁰

3.1. A választópolgári egyértelműség vizsgálata

A jogi fogalmak, terminológiák szabatos megjelölése, a jogszabályban foglalt terminus technicus-ok használata önmagában nem teszi egyértelművé a kérdést. A jogi precizitás kívánalma mellett is figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogi szabatosság nem minden esetben eredményezi a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget¹⁸¹. A Kúria a Knk.IV.37.340/2015/3. számú végzésében úgy döntött, hogy az Orvosszakmai irányelvek törvénybe foglalása iránti kérdés sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműségnek nem felelt meg. A NVB szerint tiltott tárgykör, melyet a Kúria sem cáfolt, de a döntés fő érve az volt – elválva a felülvizsgálati kérelem irányától –, hogy nem egyértelmű a kérdés, mert

¹⁷⁹ Berkes Bálint: A Kúria gyakorlatából. *Acta Humana*, 4(4), 2016, 101-103. o.

¹⁸⁰ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 92. o.

¹⁸¹ Szabó Szilárd, 2017, i.m. 13-14. o.

nem derül ki, hogy milyen irányelvek törvénybe foglalására gondolt a kérdező. Főgond, hogy nem tűnik ki a kérdésből, hogy valójában az orvosi kezelések finanszírozását szeretné a kérelmező a minisztertől és az OEP-től magasabb szintre emelni. A Kúria a Knk.VII.37.392/2017./3. számú döntésében rámutatott: ha egy adott fogalmat a jogszabály külön meghatározás vagy más jogszabályi definícióra utalás nélkül használ, akkor annak a fogalomnak létezik egy általános, mindenki által ismert jelentéstartalma. Ha a feltenni kívánt kérdés ilyen fogalmat tartalmaz megfelelő szövegösszefüggésben, akkor alaptalan az arra történő hivatkozás, hogy az adott fogalom, illetve ezáltal a kérdés nem egyértelmű. A „foglalkoztatási jogviszony” és a „jövedelem” számos jogszabályban további értelmezés nélkül is használt kifejezések, amelyből következően népszavazási kérdésben való szerepeltetésük az egyértelműség követelményét nem sértheti. A Knk.IV. 37.135/2016/4. számú határozat rávilágított, hogy ha a felülvizsgálati kérelemben a kérelmező a saját kérdését maga kezdi el magyarázni és kiegészíteni olyan egyébként eredetileg a kérdésben nem szereplő kritériumokkal, melyek nélkül a kérdés valóban hiányos, akkor az a kérdés bizonyosan nem egyértelmű. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség és a jövedelemadó bevallás két jogi rendszer külön eleme, mely itt is felveti az intézmények összekapcsolásának problematikáját. Ide kapcsolható az a gyakorlat is, amely szerint az a kérdés, amely a kezdeményezők szándékával épp ellentétesen is értelmezhető, biztos, hogy nem felel meg annak a követelménynek, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie, azaz a választópolgár számára népszavazásra feltett kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Sérül az átláthatóság, ha a választópolgár szakmai ismeretek hiányában nem látja át döntése következményeit¹⁸². A Knk.VII.37.411/2017/3. számú végzésében a Kúria arra mutatott rá, hogy nem felel meg a kérdésegyértelműség követelményének, ha a kérdés bár látszólag egyszerűen megfogalmazott, mégis magyarázatra szorul. A büntetőeljárás szabályok elmélyült ismerete nélkül nem látható át ugyanis, hogy a kérdés megtévesztő. Azt a látszatot kelti, hogy a Be. hatályos jogorvoslati rendszerében a nyomozást megszüntető végzéssel szemben a feljelentő egyáltalán nem élhet jogorvoslattal. Továbbá a kérdésből annyi tudható, hogy a bíróság felülvizsgálati jogkört kapna az ügyész nyomozást megszüntető határozatával szemben, az azonban nem világos, hogy ez eredményezheti-e következményeiben az ügyész feladatainak bizonyos körű átvételét. Ez már olyan szakmai ismereteket feltételez, ami generálisan nem

¹⁸² Hohmann Balázs: *The Principles and Fundamental Requirements of the Transparency on the Public Administrative Proceedings*. In: Padma Suresh (Szerk.): *Proceedings of the IIER International Conference Dubai*. Dubai, International Institute of Engineers and Researchers, 2019. 1-2. o.

elvárható. A Knk.IV.37.425/2017/3. számú végzés lényege szerint, amennyiben a feltett kérdés tartalmának megértése elmélyült szakmai ismereteket igényel, ezáltal a használt fogalmak valódi jelentéstartalma az ezzel nem rendelkező választópolgár számára nem világos, nem pontosan értelmezhető, (pl. külföldi felsőoktatási intézmény, oklevelet adó képzési tevékenység, nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése), a kérdés akkor sem elégíti ki a kérdésegértelműség követelményét, ha egyébként a jogi fogalmak használata szabatos. (Hasonló még a Knk.IV. 37.426/2017/3. számú végzés is.) A Knk.IV. 37.373/2017/3. számú ügyben hozott végzés szerint a magyar választópolgároktól csak a hatályos magyar jogszabályok ismerete várható el, az nem, hogy valamennyi külföldi állam jogát illetően tisztában legyenek azzal, hogy mely vállalkozási formák rendelkeznek jogi személyiséggel is, illetve melyek végezhetnek nemzeti érdek megállapítására alkalmas értékpapír jegyzési tevékenységet. Az sem várható el a társadalom csak nagyon szűk rétegét érintő kérdés kapcsán, hogy a választópolgárok tisztában legyenek a különböző letelepedési engedélyek közti különbséggel. A kérdés közérthetősége több okból is aggályos tehát. Az időközbeni jogszabályváltozás pedig okafogyottá teszi a népszavazás megtartását, melyre tekintettel a végrehajthatóság vonatkozásában a kérdés megtévesztő is. A Knk.VII.37.427/2017/3. számú ügyben mutatott rá a Kúria, hogy az a körülmény, mely szerint a feltett kérdésben az érintett jogszabály adott időállapotára utal a kérdező, önmagában nem sérti a kérdésegértelműséget. Ha a jogszabály jól azonosítható, kihirdetett, korlátozás nélkül elérhető, akkor a választópolgároktól elvárható annak ismerete, illetve a felelős döntéshez annak megismerése. A Knk.VII.37.644/2017/2. számú végzés rámutatott, hogy a „teljes értékű zöldfelület” nem jogszabályban definiált fogalom, de a hétköznapi értelme sem azonosítható pontosan, népszavazási kérdésben való használata a kérdésegértelműséget kétségesse teszi. Nem legitim az a népszavazás, ahol a választópolgár nem tudja pontosan miről szavaz. A Knk.IV.37.522/2017/2. számú végzés szerint a „vagyonosodási vizsgálat” és a „hivatali idő lejártá” fogalmak önmagukban nem vetnek fel értelmezési aggályt, ha a kérdés egyéb tekintetben egyértelmű. A magyar nyelvtani szabályoknak való megfelelés hiányára (ezen belül a túl bonyolult, összetett fogalmazás, és az egy kérdésben több kérdés feltevésére) az alábbi Kúriai példákat szemlélhetjük: A Kúria a Knk.IV.37.521/2013/2., számú döntésében kifejtette, hogy attól, hogy a törvény a dohánytermékek árrésével kapcsolatban a legkisebb árrésről szól, a népszavazásra feltenni kívánt kérdés pedig a legnagyobb árrés szabályozását célozza, még a kérdés egyértelmű. A jogalkotói egyértelműség sem sérült. A Knk.IV.37.500/2013/2. számú végzés szerint a közterület fogalmát több törvény is definiálja, ezek absztrakt tartalma és a szó köznapi értelme nem válik el számottevően egymástól,

miáltal a közterületen való dohányzási tilalom nem érthető másként, mint az egész közterületen. Emellett megfelelő törvényi módosítással megosztható a dohányzó helyek kijelölése. Nem merül fel semmilyen egyértelműségi kérdés sem az ügyben. A Kúria a Knk.VII.37.695/2016/3. számú döntésében rámutatott, hogy önmagában két részkérdés szerepeltetése a kérdésben generálisan nem okoz kérdésegértelműségi problémát, az adott népszavazási kérdés tartalma alapján dönthető el, hogy az összetett kérdés ellenére az érthető, világos-e, lehet-e egyértelműen válaszolni arra. A konkrét ügyben a két részkérdés összefüggött, azaz az évenkénti kéményellenőrzés biztosítása ne függjön a berendezés típusától. Az egyértelműségi hiátust az okozta, hogy a kérdésből nem derült ki a szolgáltatás díjának mikénti viselése. A Knk.IV.37.388/2015/3. számú ügyben a kérdés tárgya a nyilvános vagyonevellést tevők szja. bevallásának nyilvánosságra hozatala. A NVB szerint tiltott tárgykör, mert alapjog korlátozást érint. A Kúria a kérdésegértelműséget látta problémásnak. A két szabályozási rezsim összekapcsolása diszfunkcionális. A kérdés megtévesztő, mert azt a látszatot kelti, mintha a jelenlegi szabályozás szintjén a kiválasztott személyi kör vagyoni, jövedelmi helyzete nem lenne átlátható. Ez éppen az elérni kívánt céllal, a közélet tisztasága megóvásával ellentétes. A Knk.VII.37.326/2017/3. számú döntés szerint sem a választópolgári sem a jogalkotó egyértelműséget nem elégíti ki, ha a kérdés tartalma bizonytalan, megtévesztő, két részkérdése van, amire ellentétes válasz adható. A Kúria kiemelte, hogy a Nemzeti Energiastratégia belső összefüggései alapján a kérdésben érintett összetevők szerepének módosítása az egész stratégiát alapjaiban érintené, így erről felelősen választópolgári döntés nem hozható, miután a választópolgárok a bonyolult összefüggéseket nem láthatják át, a teljes rendszer átalakításával járó felelős döntéshez kellő ismerettel sem rendelkeznek. A Knk.VII.37.391/2017/3. számon, Magyarországon külföldi oklevelet adó oktatási intézmények működésével összefüggő kérdésben mondta ki a Kúria, hogy a jogrend védelme megelőzi a felülvizsgálati kérelemhez kötöttséget. A kérdés azért nem egyértelmű, mert olyan speciális jogi, szakmai ismeretek, illetőleg információk kellenének, ami nem várható el az állampolgároktól, így lehetetlen, hogy az átlássa döntése következményeit. Lehetségesek olyan kérdések, amelyek népszavazási kérdésként az azokban kitűnő terminológia szám, számítási mód miatt nem értelmezhetőek a választópolgárok számára. Ezekben az esetekben népszavazáshoz való jog a tudatos döntés hiányában csak formálisan érvényesülhet. A Kúria a Knk.IV.37.458/2015/3. számú végzésében rámutatott, hogy a kérdés a minimálbér újraszabályozását tartalmazta. Jogilag érthető, de népszavazási kérdésként nem értelmezhető, túl összetett, a benne foglalt terminológia, számítási mód, szám miatt a kérdés egyértelműségnek nem felel meg a kérdés. Alapvető követelmény, hogy a népszavazásra

szánt kérdés ne legyen sem „direkt” megtévesztő, sem ne hallgasson el fontos, lényeges következményeket, információkat. A választópolgári egyértelmősége szempontjából külön csoportot képeznek azok az esetek, amikor a kérdés megtévesztő. Azaz a kérdésből nem derül ki a választópolgár számára, hogy valójában miről is szeretnének népszavazást elrendelni. A megtévesztő kérdés lehet olyan is, amely a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét is sérti egyidejűleg. A Knk.IV.37.338/2015/3. számú végzés szerint megtévesztő az a kérdés, amely azt sugallja, hogy a közpénzből és EU forrásból megvalósított kiemelt beruházások általában kivételt képezhetnének a közbeszerzés alól. A Knk.IV.37.342/2015/2. számú ügyben a NVB-hoz képest részben eltérő indokkal mondta ki a Kúria, hogy a hallgatói ösztöndíjakkal kapcsolatos kérdés nem felel meg az egyértelműségnek. Nem az a gond, hogy a választópolgár nem tudja, hogy az önköltséges hallgatók ösztöndíja az eddigi juttatások helyett vagy mellett lesz megállapítható, hanem az, hogy nem derül ki, hogy a költségvetési törvény módosítása nélkül történik a jogalkotás, akkor az a már meglévő kedvezmények csökkentését jelenti. A költségvetési törvény módosítása viszont tiltott tárgykör. A Kúria a Knk.IV.37.360/2015/3. számú ügyben kifejtette, hogy nem lehet a köz-foglalkoztatottak jogaira generálisan kiterjeszteni a Munka Törvénykönyvét. A jogviszony specialitása, hogy más jogszabályi környezetbe ágyazódva létezik a munkanélküliek ellátása és a szociális ellátás. Ennélfogva a Munka Törvénykönyve egyes rendelkezései, benne a jogok és kötelezettségek is, nem értelmezhetőek. A Knk.IV.37.457/2015/3. számú végzésben a tényleges tulajdonos feltüntetésére irányuló kérelem azt a látszatot kelti, mintha a cégnyilvántartásban nem lenne benne a tulajdonos, vagy nem valódi adatok lennének a cégnyilvántartásban. A köznyelvi szóhasználatban a tulajdonos nem tapad sem a közvetlen, sem a tényleges jelzőhöz. A jogrendszer ezeket használja ugyan, de pontosan meghatározott kontextusban. A Knk.VII.37.371/2017/2. számú határozatban a paksi bővítéssel összefüggésben nemzetközi szerződés érintettsége okán utasította el a NVB a népszavazási kezdeményezést, ezt fejtette ki bővebben a Kúria is és kiterjesztette a vizsgálatot a kérdéseggyértelműségre is, noha az eredetileg nem volt a NVB határozat indokai közötti érvrendszer tárgya. Kifejtette, hogy megtévesztő a kérdés, a valós szándékot leplezi, ami a paksi bővítés megakadályozására irányult. Általában is kimondható, hogy a választópolgári egyértelműség sérül, ha a kérdésben foglalt tartalom és a kérdés tényleges hatása egymással nincs összhangban. A választópolgárnak tudatában kell lennie, hogy mi a népszavazási kérdés valódi tartalma, annak milyen tényleges hatása lehet és az esetlegesen eredményes népszavazást követően a kérdéshez kapcsolódó jogviszonyok hogyan változnak. A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés való tartalmában az atomerőmű bővítés

megakadályozására irányul az engedélyezési feltételek utólagos megváltoztatásával, ugyanakkor e szándék a kérdés megfogalmazása mellett a választópolgárok számára nem nyilvánvaló. A Knk.VII.37.523/2017/2. számú végzés szerint, ha a kérdés nem homogén csoporthoz tartozó és különböző államhatalmi ágakból kiemelt széles személyi kör jogkorlátozására irányul (közhivatal viselés, passzív választójog korlátozása) alappal vetődik fel, hogy a választópolgári akarat valamennyit átfogja-e. A tág és eltérő funkciójú személyi kör érintettsége kérdésegyértelműségi aggályt okoz. A Knk. VII.37.520/2017/2. számú végzés hasonló problémára mutatott rá. Kifejtette, hogy a kérdéssel érintett személyi körnek egy adott időintervallummal való körbehatárolása, precíz megfogalmazás hiányában félreérthető lehet. Amennyiben a kérdés a feltevője által magyarázatra szorul, az az egyértelműség hiányát bizonyosan felveti. A tág és funkcióját tekintve heterogén személyi kör érintettsége, az ebből magából is eredő kérdésegyértelműségi hiátus mellett felveti a lehetetlen célra irányulás problémáját is, ami a kérdés megtévesztő jellegére és egyben a népszavazás intézményének rendeltetésellenes használatára is utal. A választópolgári véleménynyilvánításnak ugyanis nem lehet valós eredménye. Hasonló kérdésben foglalt állást a Knk. IV.37.525/2017/2. számú ügyben is a Kúria, amikor rámutatott, hogy különböző államhatalmi ágakhoz tartozó tisztséget viselő emberek és hozzátartozóik ad hoc kiemelése azt is eredményezheti, hogy a választópolgároknak számos olyan eltérő személyi kört érintő jogkorlátozásról kellene dönteniük, amelyek mindegyikére akaratuk esetleg nem terjed ki. Így ebből a szempontból a kérdésre nem lehet egyértelműen „igen”-nel vagy „nem”-mel válaszolni. Mindez akadályozza a választói akarat megfelelő módon való kinyilvánítását.¹⁸³

3.2. A jogalkotói egyértelműség vizsgálata

A jogalkotói egyértelműség problémája szám szerint talán kevesebbszer merül fel, mint a választópolgári egyértelműség, de azért van rá számos példa, mint ahogy előfordul, hogy ugyanaz a kérdés egyszerre nem felel meg a választópolgári és a jogalkotói egyértelműségnek sem¹⁸⁴. A legfontosabb szempont, ami a jogalkotói egyértelműség követelményéből fakad, hogy az Országgyűlés el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A népszavazás esetében a törvényalkotó parttalan jogalkotási kötelezettséggel állna szemben, ha az érvényes és eredményes népszavazás a törvényalkotót éppen a hatályos törvényi időpont módosítására kívánja szorítani, de a kérdésből az időpont

¹⁸³ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 93-97. o.

¹⁸⁴ Szabó Szilárd, 2017, i.m., 13-14. o.

módosítása nem derül ki. Ahogy a választópolgári egyértelműség esetén a megtévesztő kérdések, úgy a jogalkotói egyértelműség esetén az úgynevezett jogintézmények keveredése az az esetkör, ami alappal vetheti fel a jogalkotói egyértelműség kérdését. Például a vagyonynyilatkozat és az ingatlan-nyilvántartás összekapcsolása két eltérő szabályozási koncepció mentén kialakult jogintézmény összekapcsolását is jelenti, amely e rendszerek működésében adott esetben diszjfunkciót is okozhat. A különböző jogintézmények belső garanciái csorbulnak. A két jogintézmény keveredése a jogalkotó részéről csak úgy oldható meg, ami az alapjogok további korlátozásával jár.¹⁸⁵ A Knk.VII.37.336/2017/3. számú határozatban mondta ki a Kúria, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem lehet következményeiben kiszámíthatatlan. Utalt a 26/2007. AB határozatra és az 58/2011. AB határozatra. A jogalkotói egyértelműség is sérül, ha a kérdés túlzottan általános jellege miatt a jogalkotó nem tud eleget tenni jogalkotási kötelezettségének. Végül az egyértelműség része, hogy a kérdésben foglalt döntés ne legyen kivitelezhetetlen, következményeiben kiszámíthatatlan, végrehajthatatlan. Tehát az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés törvényben rögzítse, hogy a megújuló energia lakossági használata minden más energiaforrást megelőzzön?”* kérdés több szempontból sem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt kérdésegyértelműség követelményének. A Knk.IV.37.389/2015/3. számú ügyben megállapításra került, hogy mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműséget sérti a társadalombiztosítási egyéni számlák módosítására vonatkozó kérdés. Azt a hamis látszatot kelti, mintha a visszamenőleges feltüntetés bármilyen anyagi jogosultsággal járna a polgárra. Azzal pedig, hogy nem mondja meg időben meddig visszamenőleg, azaz mikortól kellene feltüntetni az egyéni befizetéseket, bizonytalan illetve parttalan jogalkotási helyzet állna elő. A Knk.VII.37.336/2017/3. számú ügyben újból rögzítésre került, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem lehet következményeiben kiszámíthatatlan. Sérül az előre láthatóság, ha a választópolgár szakmai ismeretek hiányában nem látja át döntése következményeit. A jogalkotói egyértelműség is sérül, ha a kérdés túlzottan általános jellege miatt a jogalkotó nem tud eleget tenni jogalkotási kötelezettségének. Az egyértelműség része, hogy a kérdésben foglalt döntés ne legyen kivitelezhetetlen vagy következményeiben kiszámíthatatlan. A Knk.VII.37.424/2017/2. számú ügyben, mely tartamilag a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének meghosszabbítására vonatkozott, a Kúria kimondta, hogy nem okozza a választópolgári egyértelműség hiányát, ha a kérdésben a „legalább” szóval kerül kifejezésre az elévülés alsó

¹⁸⁵ Petrétai József, Tilk Péter, 2014, i.m. V. fejezet

határa, és ezzel a jogalkotó mozgásteret kap a szabályozás kialakítására. Nem okozza a kérdésegértelműség hiányát az sem, hogy a népszavazás kötőerejére vonatkozó moratórium a népszavazási kérdésben meghatározott időtartamnál rövidebb. Amennyiben ennek jelentősége lehetne, az kiüresítené a népszavazási kezdeményezés jogintézményének jelentőségét. Ugyancsak nem merül fel a jogalkotói egyértelműség hiánya sem attól, hogy a népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség többféle módon teljesíthető. A jogalkotó feladata, hogy az alkotmányos követelményekre tekintettel a jogszabály koherenciáját is fenntartva a legmegfelelőbb szabályozási megoldást kiválassza. A Kvk.IV.37.372/2017/3. számú ügyben arra mutatott rá a Kúria, hogy a jogalkotói egyértelműség kritériuma, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy milyen jogalkotásra köteles. Konkrét ügyben a kérdés arra vonatkozott, hogy a letelepedési engedély megszerzéséhez nemzetgazdasági érdekre tekintettel nyújtott kedvezmények megszűnjének. Ennek azonban két jogalkotási útja is lehetséges, de a kérdésből nem derül ki, hogy a kérdés melyiket célozza. Ráadásul bonyolította a helyzetet a további jogszabályváltozás is, melyre tekintettel bizonyos aspektusból értelmezhetetlenné válik a kérdés. (Egyébiránt, ha a kérdésfeltevés már a kezdeményezéskor is okafogott, az a végrehajthatóság tekintetében bizonyosan megtévesztővé teszi a kérdést.)¹⁸⁶

4. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelme

A népszavazás kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „útjára indított” népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik¹⁸⁷. Az előző népszavazási törvény nem rendezte ezt a kérdést, az Nsztv. szerint azonban amennyiben a kezdeményezés a népszavazás jogintézményének céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, a NVI elnöke az előzetes vizsgálat során a kérdést határozattal elutasítja, és nem terjeszti a NVB elé. A jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye – a mellett, hogy a jogalkalmazás egészét átható alapelv – a választási eljárás és a népszavazási eljárás alapelve is. A népszavazási kezdeményezésekre ezen alapelvet az Alkotmánybíróság honosította meg,

¹⁸⁶ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 99-101. o.

¹⁸⁷ Setälä, Maija: On the problems of responsibility and accountability in referendums. *European Journal of Political Research*, 45(4), 2006, 699-711. o.

amikor észlelte, hogy tömegesen élnek vissza e jogintézménnyel. [18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008. 212., 221.]. Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott: Az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívek hitelesítése során vizsgálendő az is, hogy a népszavazási eljárás kezdeményezése megfelel-e a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének. Ez az alapelv szoros összefüggésben van a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak az alkotmányos rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével, alkotmányos rendeltetésével és a hitelesítési eljárásnak a népszavazási eljárásban betöltött szerepével: a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, s egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép, mint a hatalom birtokosa közvetlenül hozzon döntést. A hitelesítési eljárás során kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével összhangban van-e. A választási alapelvek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése következik az állam intézményvédelmi funkciójából is. A jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízva annak megítélését, hogy a konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult. A rendeltetésellenességnek, illetőleg a joggal való visszaélésnek példálózóan meghatározott esetei arra utalnak, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására akkor kerüljön sor, ha annak valamilyen hátrányos következménye van [pl. mások jogainak korlátozása, csorbítása stb.]. A rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel azonban nem meghatározhatók. A fenti alkotmánybírósági megállapításokat is figyelembe véve a Kúria a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét illetően az alábbi megállapításokra jutott: A nép közvetlen hatalomgyakorlásával össze nem férő, visszaélésszerű joggyakorlásnak minősült a Knk.IV.37.484/2013/2. számú ügyben az a népszavazási kezdeményezés, amely a körülményekből, a felvett és bizonyított tényállásból megállapíthatóan, a politikai közösség döntési helyzetbe hozásának valódi szándéka nélkül, az eljárási szabályok visszaélésszerű alkalmazásával kezdeményez népszavazást. Az Nsztv. preambuluma – egyebek mellett – „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében” jelöli meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. Nem rendeltetésszerű a népszavazási kezdeményezés intézményének alkalmazása akkor, ha az a kérdés, amelyben a kezdeményező a nép döntését várja, nem minősíthető az egész politikai közösség szempontjából relevánsnak, az egész politikai közösség sorsát befolyásoló jelentőségűnek. A rendeltetésszerű joggyakorlás körébe tartozik, a Knk.37.504/2013. számú végzés szerint, hogy

az országos népi kezdeményezésből ki kell tűnjön: ez arra irányul, hogy a kérdést az Országgyűlés tárgyalja meg. Nem hitelesíthető az az országos népi kezdeményezésre bocsátott kérdés, amely alkalmas arra, hogy a választópolgárokat adott esetben félrevezesse, amelynek megfogalmazása a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna, azaz, hogy abban végső soron a nép dönt majd. A Knk.IV.37.521/2013/2. számú határozat pedig kimondta, hogy önmagában nem sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét, ha a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés kis számú érintettre vonatkozik csak (az elbírált kérdésben 3515 személy volt érintett, ennyien jogosultak koncessziós jog alapján dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytatni, ettől függetlenül nem vitatott, hogy a kérdés országos jelentőségű.) Sajátos vetülete merült fel a visszaélésszerű joggyakorlásnak a Knk.VII.37.520/2017/2. számú ügyben. A Kúria a NVB által felvetett jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményével kapcsolatban megjegyezte, hogy az olyan szervezői magatartás, amely az érdemben azonos tartalmú, ám szövegszerűen némiképp eltérő népszavazási kérdések hitelesítésére irányul, alappal vetheti fel ezen alapelv sérelmét. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdése ugyan nem zárja ki, hogy ugyanazon szervező ugyanazon tárgykörben több, különböző módon megfogalmazott népszavazási kérdést nyújtson be, ugyanakkor e jogszabályhely tág értelmezése visszaélésszerű joggyakorlatot sem eredményezhet. A népszavazási kérdések hitelesítésére vonatkozó eljárás célja ugyanis nem az, hogy a hitelesítésre feljogosított NVB, vagy a hitelesítést felülvizsgáló Kúria a szervező érdemben azonos tartalmú kérdései közül kiválassza a hitelesítésre alkalmasat. A szervező feladata és felelőssége, hogy egy adott népszavazási tárgykörben olyan kérdést fogalmazzon meg, amely a kérdéssel szemben támasztott alkotmányos és egyéb jogszabályi feltételek alapján a hitelesítést lehetővé teszi. A Kúria a fenti döntésében idézte a 18/2008. (III. 12.) AB határozat ide vonatkozó részét, majd kiemelte, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás kérdéskörét, a visszaélésszerű magatartások fennállását esetről-esetre kell vizsgálni. A konkrét ügyekben látható példákból az az általános következtetés vonható le, hogy kiemelten fontos e körben a népszavazás alkotmányos rendeltetésével meglévő összhang. Bizonyosan felveti a rendeltetésellenes joggyakorlást, ha a feltett kérdés komolytalan (a népszavazás intézményéhez méltatlan), továbbá, ha előre látható, hogy lehetetlen célra irányul, valamint – ahogy arra a kérelmező is utalt – a népszavazás kezdeményezője egy már hitelesített kérdést visszavon, majd taktikai-politikai okból ismét előterjeszt. A Knk.VII.37.524/2017/2. számú ügyben rámutatott a Kúria, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás felmerülésekor e körben az adott ügyet konkrétan, egyedileg kell

vizsgálni az AB és Kúria korábbi döntései tükrében. A már lefektetett elvek mentén, a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmét megvalósító korábban már rögzített magatartások (pl. komolytalan vagy előre láthatóan lehetetlen cél) mellett, alappal merül fel ugyanezen probléma akkor, ha a kérdező rövid időn belül sorozatban, vagy egy időben egyszerre több, lényegében azonos tartalmú, illetve célú kérdést nyújt be (egy ügyben például 13-at). Az Nsztv.8. § (1) bekezdése ugyan nem zárja ki, hogy ugyanazon szervező ugyanazon tárgykörben több, különböző módon megfogalmazott népszavazási kérdést nyújtson be, ugyanakkor e jogszabályhely tág értelmezése visszaélésszerű joggyakorlatot sem eredményezhet. A népszavazási kérdések hitelesítésére vonatkozó eljárás célja ugyanis nem az, hogy a hitelesítésre feljogosított NVB, vagy a hitelesítést felülvizsgáló Kúria a szervező érdemben azonos tartalmú kérdései közül kiválassza a hitelesítésre alkalmasat. A szervező feladata és felelőssége, hogy ilyen kérdést fogalmazzon meg. Ugyancsak erre mutatott rá a Knk.VII.37.523/2017/2. számú végzésében is a Kúria, megerősítve azt a korábbi álláspontját, hogy a visszaélésszerű magatartások fennállását esetről esetre kell vizsgálni, és kiemelten fontos e körben a népszavazás alkotmányos rendeltetésével meglévő összhang.¹⁸⁸

5. A párhuzamossági moratórium kérdése

A Nsztv. részletes szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy ugyanazon tárgyú kérdésben ne futhasson párhuzamosan több kezdeményezés¹⁸⁹. A NVB gyakorlatában a fenti korlátozás alkalmazására főként a vasárnapi munkavégzés tilalmának szabályait tartalmazó, a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény rendelkezéseivel kapcsolatban, párhuzamosan beérkező kérdések esetében került sor. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja akkor úgy fogalmazott, hogy „*a kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés annak hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig*”. Két kérdés akkor minősül azonos tárgyúnak, ha az Országgyűlés a kérdések alapján ugyanazon konkrét jogviszonyt ugyanolyan módon vagy egymástól eltérő módon lenne köteles szabályozni. Fontos, hogy az azonosság nem két kérdés szó szerinti megegyezését vagy teljes mértékű ellentétét, inverzét jelenti. Azonos tárgyú kérdések esetében a szabályozandó tárgykör tekintetében áll fenn az azonosság. Jó példa a fentiekre, hogy 2015. év januárjában egy magánszemély ugyanazon a napon több országos népszavazási

¹⁸⁸ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 97-99. o.

¹⁸⁹ Nagy Gusztáv: Az Alkotmánybíróság 2017. április 1. és augusztus 31. között hozott döntései. *Acta Humana*, 2017/5., 126. o.

kezdeményezést nyújtott be a NVI-hoz. Az első kezdeményezést az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?” kérdést tartalmazta, míg az időben 15 perccel később benyújtott kezdeményezés kérdése az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet nyitva legyen?” volt. A kezdeményezések a korábban említett formai követelményeknek megfeleltek, ezért a NVI azokat hitelesítés végett a NVB elé terjesztette. Az első kérdés esetében a NVB a hitelesítést megtagadta, indokai között a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség hiányát emelte ki. A második kérdés tárgyalásakor azonban a NVB már nem is foglalkozott azzal, hogy a feltett kérdés megfelel-e az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt egyértelműség követelményének, hanem azt vizsgálta, hogy a kérdések azonos tárgyúnak tekinthetők-e. Megállapította, hogy mindkét népszavazási kezdeményezés azonos tárgykörre, az üzletek nyitva tartására vonatkozik. Mivel a második eljárás tárgyát képező kérdés érkezett később, ezért annak hitelesítését akkor az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja zárta ki. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a NVB tehát eljárási okból tagadta meg. Láthatjuk, hogy a törvény az elsőként benyújtott kérdésnek ad elsőbbséget, illetőleg védettséget. Mivel az Nsztv. védettséggel kapcsolatos rendelkezései a vasárnapi pihenőnapra vonatkozó országos népszavazási kezdeményezések által az érdeklődés középpontjába kerültek, részletesebben is érdemes őket kifejtetni. A moratórium történetiségét vizsgálva elsőként megállapítható, hogy ilyen szabályt a régi Nsztv. sem az országos, sem a helyi népszavazást szabályozó rendelkezései között nem tartalmazott. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (rég. Nsztv.) 12. §-a rögzítette, hogy ha az OVB az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §) a) a népszavazás megtartásáig, vagy b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig. Az OVB indítványt terjesztett elő az Alkotmánybíróság elé, melyben azt kérte, hogy a testület állapítsa meg, hogy a törvényalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő annak következtében, hogy a régi Nsztv. nem szabályozta teljes körűen az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítését végző szerv eljárását. Az indítványozó a mulasztást abban látta, hogy véleménye szerint a törvényalkotó a régi Nsztv.-ben nem szabályozta, hogy a hitelesítést végző szervnek hogyan kell eljárnia a régi Nsztv. 12. §-ában szabályozott hasonló, de az ott szabályozott védelmet nem élvező kérdések esetében. Sem az Alkotmány, sem a régi Nsztv. nem hatalmazza fel a hitelesítést végző jogalkalmazó szervet arra, hogy a jogerős hitelesítést megelőzően érkezett, azonos tartalmú kezdeményezések esetében az egyik kérdés hitelesítéséig bármely

időrendiségre vagy egyéb más körülményre hivatkozással megtagadja egy másik kérdés hitelesítését. Az Alkotmánybíróság – két alkotmánybíró párhuzamos indokolása és egy alkotmánybíró különvéleménye mellett – a 100/2007. (XII.6.) AB határozatában megállapította: a jogállamiság részét képező jogbiztonság, valamint a népszavazáshoz való jog alkotmányi rendelkezéseit sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mivel a törvényalkotó a régi Nsztv.-ben nem szabályozta az országos népszavazás során az aláírásgyűjtő ív hitelesítését végző szerv eljárását abban az esetben, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően – ugyanazon tartalmú kérdésben – újabb aláírásgyűjtő ívek mintapéldánya kerül benyújtásra (ez a versengő népszavazási kezdeményezések esetköre). Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet 2008. március 31-ig szüntesse meg. Az indokolás szerint a régi Nsztv. 12. §-a az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a kérdés OVB részéről történő hitelesítéséhez kapcsolja azt a tiltó rendelkezést, hogy ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya, illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés az említett törvényi rendelkezésben foglalt határidőkön belül. Az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány fennáll, az Nsztv. nem szabályozza a hitelesítő szerv eljárását abban az esetben, ha az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének, illetve a kérdésnek a hitelesítését megelőzően ugyanazon tartalmú kérdésben nyújtják be az aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldányait, illetve nyújtanak be népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezéseket. A hiányzó eljárási szabály azt eredményezi, hogy a hitelesítő szerv az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének, illetve a kérdésnek a hitelesítést megelőzően ugyanazon tartalmú kérdésben benyújtott aláírásgyűjtő ívek, illetve népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezések esetében nem tagadhatja meg – sem az időrendiségre, sem más törvényben nem szabályozott körülményre tekintettel – az aláírásgyűjtő ív, illetve a kérdés hitelesítését. A szabályozási hiány olyan helyzetet is előidézhet, hogy az ugyanazon tárgyra vonatkozó, ám ellentétesen megfogalmazott kezdeményezések tárgyában eredményesen lezajlott ügydöntő országos népszavazások alapján az Országgyűlés nem tudja végrehajtani a rá nézve kötelező érvényű ügydöntő országos népszavazáson meghozott döntéseket. Másfelől a hiány a hitelesítést végző jogalkalmazó szerv számára is jogbizonytalanságot teremt, mivel nem egyértelmű, hogy milyen eljárási szabályt kell követnie a versengő országos népszavazási kezdeményezések elbírálása során. A törvényalkotó mulasztása a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog sérelmét idézi elő és sérti a jogbiztonság alkotmányi rendelkezését. Az Alkotmánybíróság előírta, hogy a törvényalkotónak egyértelműen meg kell határoznia azt is, hogy mi tekinthető azonos tartalmú kérdésnek, és mi

a hitelesítő szerv eljárása során követendő szabály az azonos tárgyú, ám ellentétesen megfogalmazott kérdések hitelesítése esetén. Az Országgyűlés az alkotmánybírósági határozatban foglalt törvényalkotási kötelezettségének az új Nsztv. 8. §-ában tett eleget. A 8. § (1) bekezdése értelmében a kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a) a NVI elnökének a 10. § (1) bekezdése szerinti elutasított döntését követő tizenhat napon belül, ha az ismételt benyújtásra nem kerül sor, b) a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig, c) a népszavazási kezdeményezés visszavonásáig, d) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig, e) a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig, f) a népszavazás megtartásáig, vagy g) a 31. § (2) bekezdése szerinti időszak lejártáig. A 8. § (3) bekezdése alapján két kérdés abban az esetben tekinthető azonos tárgyúnak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre. Az Nsztv. 38. §-a tartalmában azonos szabályozást rögzít a helyi népszavazásra vonatkozóan, mint a 8. § az országos népszavazás tekintetében. A párhuzamossági moratóriumhoz kapcsolódó jogkérdések döntő többségében a vasárnapi boltzár témájában benyújtott országos népszavazási kezdeményezések vonatkozásában merültek fel, melyeket a NVB, majd felülvizsgálati kérelem benyújtása esetén a Kúria döntött el. A legfelsőbb bírói fórum a Knk.IV.37.234/2015/2. számú végzésében kifejtette, hogy az Nsztv. 8. §-ának alkalmazásával a NVB a népszavazáshoz való jog zavartalan gyakorlását biztosítja. Alapjogi megközelítésben a NVB hatásköre gyakorlásakor intézményvédelmi preventív feladatot teljesít: a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés alaptörvény-konformitásának vizsgálata mellett törekednie kell arra is, hogy érvényesüljenek a rendeltetésszerű joggyakorlás Nsztv.-ben és Ve.-ben megállapított kritériumai. Minden alkotmányos és visszaélésszerű joggyakorlásnak nem minősíthető kezdeményezésnek meg kell kapnia a lehetőséget arra, hogy abban a nép közvetlenül állást foglalhasson. A Kúria ebben a döntésében értelmezte az Nsztv. 8. § (3) bekezdését, vagyis azt, hogy mikor tekinthető két kérdés azonos tárgyúnak. Kiemelte, hogy a teljes vagy a részbeni azonos, egymást kizáró jogalkotói kötelezettség lényegében a jogalkotói egyértelműség követelményének vizsgálatát jelenti arra az esetre, amennyiben a két népszavazási kezdeményezés alapján érvényes és eredményes népszavazás megtartására kerülne sor. A 8. § (3) bekezdése értelmében nem teljesül e követelmény akkor, ha a kérdések tárgyukat tekintve legalább részben azonosságot mutatnak, avagy azzal éppen ellentétesen, egymást kizáró tartalmúak. A 8. § (1) bekezdés alapján megállapítható, hogy az Nsztv. párhuzamossági moratóriuma – az Országgyűlésre háruló jogalkotási kötelezettség alapállásából vizsgálva – a tárgybeli azonosságot a kérdések akár részbeni azonosságához,

teljes azonosságához, illetve egymást kizáró jellegéhez kötötte. Az eljárással érintett kérdések összevetése alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a minden kiskereskedelmi üzlet zárva tartására vonatkozó és a kiskereskedői munkavégzés vasárnapi általános tilalmának megszüntetését kezdeményező két kérdés irányultságukat tekintve nem esnek egybe, ugyanakkor a kiskereskedelmi munkavégzés általános tilalmának feloldására kötelező népszavazási eredmény tartalmában ellentétes kötelezettséget róna az Országgyűlésre a nép valamennyi üzlet zárva tartásának kötelezettségét előíró döntéséhez képest. A versengő kérdésekre szabott párhuzamossági moratórium egyebek mellett éppen ennek a helyzetnek vetett gátat a korábban hatályos törvényi szabályok hiányosságait pótolva. A Kúria a Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzésében állást foglalt az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontjához kapcsolódó azon jogvitában, hogy mikor tekinthető közöltnek a kérdés hitelesítését megtagadó kúriai döntés. Az indokolásban a Kúria hivatkozott az Nsztv. 30. §-ára, amely a Kúria kérdés hitelesítéssel összefüggésben követendő eljárását rendezi, a (3)-(4) bekezdéseiben szabályozza a kúriai határozat közzétételét és a nyilvánosság tájékoztatását a határozat meghozataláról, valamint annak tartalmáról. A kúriai határozatot vagy arról szóló közleményt a Magyar Közlönyben és a Kúria honlapján kell közzétenni. Az Nsztv. azonban a kúriai határozatok közzétételéhez a 14. § (1) bekezdésén kívül egyértelmű joghatást nem fűz. Így a kérdésazonossággal összefüggő jogorvoslati eljárásban – ahol pedig perjogi terminológiával élve a közlésnek alapvető jelentősége lenne – sincs az Nsztv.-ben a Pp.-től eltérő törvényi rendelkezés arra nézve, hogy a tárgykörben az új kezdeményezések benyújtását akadályozó moratórium mikor szűnik meg. Másképpen megfogalmazva: a Kúria határozata mikor tekinthető jogerősnek, azaz közöltnek. A Kúria megállapította, hogy ebben a kérdésben a Ve. és a Pp. sem ad kielégítő eligazítást. A hatályos szabályok alapján megállapítható, hogy a jogalkotó nem alkotott speciális rendelkezést arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető annak, az órában és percben kifejezhető pontos időpontnak, amikor a párhuzamossági moratórium megszűnik. Erre vonatkozóan többféle értelmezés is lehetséges, így például ez a pontos időpont kezdődhet: a Kúria határozatának a Kúria honlapján történő közzétételétől; a Magyar Közlönyben való közzétételétől, az NVI-nek való kézbesítésétől, vagy az NVB honlapján történő közzétételétől. A Kúria kifejtette, hogy jogalkalmazó szervként önkényesen nem választhat az Nsztv. által felkínált értelmezési lehetőségek közül, mivel a jogerőre emelkedés időpontjának a Pp. szabályaitól eltérő megállapításával a jogalkotás területére tévedne. Ezért a konkrét jogvitában a Kúria csupán azt vizsgálhatja, hogy a NVB döntése sérti-e az Nsztv., a Ve., vagy a Pp. valamely rendelkezését. A Kúria hangsúlyozta, hogy a párhuzamossági moratórium megszűnése időpontjának a jogalanyok

számára előreláthatónak és kiszámíthatónak kell lennie, ezt a hatályos jogi szabályozás nem garantálja. Mivel a kúriai döntések a jogalanyok széles körét érintik, ezért ezen határozatok megismerésére széles körben kell lehetőséget biztosítani. Ennek a követelménynek a döntés www.valasztas.hu honlapon történő közzététele is megfelelt. A 2016. évi XLVIII. törvény jelentősen módosította az Nsztv. 8. § (1) és (2) bekezdését, azonban nem érintette a 38. §-t, ezért a párhuzamossági moratórium a módosítás hatályba lépését követően másként érvényesül az országos népszavazás és a helyi népszavazás körében. A módosított 8. § (1) bekezdése értelmében nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés azt követően, ha a) a Nemzeti Választási Bizottság 22. § (3) bekezdése szerinti jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, aa) a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig, ab) a népszavazás megtartásáig, vagy ac) a 31. § (1) bekezdése szerinti időszak lejártáig, b) az Országgyűlés az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés második mondata alapján a népszavazást jogerősen elrendelte, ba) a népszavazás megtartásáig, vagy bb) a 31. § (2) bekezdése szerinti időszak lejártáig. A módosítással a párhuzamossági moratórium az aláírásgyűjtés befejezését követően, az érvényes aláírások megállapításáról szóló NVB határozat jogerőre emelkedésével áll be. Ez egy olyan típusú szűkítést jelent, amely egyértelműen nem felel meg a 100/2007. (XII.6.) AB határozatban foglaltaknak, sőt a régi Nsztv.-ben írt moratórium szabályhoz képest is szűkebb körű. Ugyanis a régi Nsztv. az aláírásgyűjtő ív, illetve a kérdés hitelesítéséhez kötötte a moratórium beállítását, ehhez képest az Nsztv. módosított 8. §-a az országos népszavazási eljárás következő szakasza végét – az aláírásgyűjtés megfelelőségét megállapító NVB határozat jogerőre emelkedését – teszi meg a moratórium kezdő időpontjának. Véleményünk szerint a módosított rendelkezés – azon kívül, hogy nem felel meg az AB határozatban foglalt követelményeknek – a jövőben kezdeményezett népszavazási eljárások során legalább annyi jogértelmezési problémát fog felvetni, mint a módosítás előtti vonatkozó jogszabályhely. Ugyanis országos népszavazási kezdeményezések esetén újra megnyílik a lehetőség, hogy ugyanabban a tárgyban egyszerre (akár ugyanazon kezdeményező) több kérdést nyújtson be, amely újra felveti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelmét (ahonnan a probléma a 100/2007. (XII.6.) AB határozatot megelőzően indult).¹⁹⁰

¹⁹⁰ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 120-123. o.

VI. A NÉPSZAVAZÁSRA FELTETT KÉRDÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉS BÍRÓI KONTROLLJA

1. A bírói kontroll előzményei

Az 1989. évi XVII. törvény hatálya alatt a népszavazás kezdeményezésével kapcsolatos bírói felülvizsgálat hiányzott¹⁹¹. A régi Ve. 130. § (1) bekezdése adott hatáskört az Alkotmánybíróság számára a népszavazásra feltett kérdés alkotmányossági vizsgálatára 1997. novemberétől kezdődően. E szerint a OVB-nak az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást az Alkotmánybíróság soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre (legalábbis mennyiségileg) egyre jelentősebbé vált. Volt olyan év (2009) amikor az Alkotmánybíróság teljesülésen meghozott és a Magyar Közlönyben közzétett 81 határozatnak közel a fele, 39 országos népszavazási kezdeményezéssel foglalkozott. Az alkotmánybírósági eljárást bárki kezdeményezhette érintettség nélkül, ügyvéd, vagy jogi képviselő az eljárásban nem volt kötelező. Ennek is betudható a tömeges – többnyire érdektelen és ötletszerű – népszavazásra szánt kérdések megjelenése az Alkotmánybíróság előtt, ami egyre nagyobb terhet jelentett a testületnek. Ugyanakkor maga a népszavazás alkotmányos jogintézménye nem veszített jelentőségéből, a közvetlen hatalomgyakorlás, így a népszuverenitás gyakorlásának egyik fontos eszköze maradt. A bírói felülvizsgálat szempontjából ki kell emelni az Európai Unióhoz csatlakozással kapcsolatos népszavazást. Az alkotmányozói többség kikerülte a bírói, alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetőségét, a 2002. évi LXI. törvénnyel történő módosítás magának az Alkotmánynak a szövegébe foglalta 79. §-ként a következőket: *„Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?”* A népszavazás az Alkotmány 28/C. § (6) bekezdése szerinti egynegyedes küszöb alapján lett érvényes és eredményes. A 2012. január 1. napjával hatályba lépett Alaptörvény külön cikkben foglalkozik az Országos népszavazással (korábban az Alkotmány az Országgyűlés fejezetbe ágyazottan szabályozta), jelentős tartalmi változás, hogy megszüntette az egynegyedes küszöböt: az érvényességhez az kell, hogy a választópolgárok több mint fele szavazzon, azaz a kb. 8 millió választópolgárból legalább 4 milliónak (50%) le kell adni szavazatát. 2012. január 1-vel módosult a régi Ve. 130. § (1)

¹⁹¹ Téglási András: Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 1(19), 2014, 15. o.

bekezdése is, e szerint a népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos döntés elleni felülvizsgálat a Kúria hatáskörébe tartozik. Tehát a hatáskör az Alkotmánybíróságtól a Kúriához került. Azáltal, hogy e hatáskör a Kúriához került, a kötelező jogi képviselő is vonatkozott ezen ügycsoportra (is), ami az érdektelen, ötletszerű vagy éppen „vicces” kérdésekben a bírói eljárások kezdeményezését nagymértékben visszaszorította. 2013-ban a választási szabályok, így a népszavazásra vonatkozó szabályok is újak lettek (Ve., Nsztv.), azonban az Nsztv. 30. §-a fenntartotta a Kúria hatáskörét a NVB népszavazással kapcsolatos határozata felülvizsgálatára. A Ve. 222. § (1) bekezdése alapján bírósági felülvizsgálatot nem nyújthat be bárki, a bírósági felülvizsgálathoz érintettséget kíván. A 2013. évi törvényekkel létrehozott NVB egyik első határozata elutasította azt a kezdeményezést, amely szerint: *„Egyetért Ön azzal, hogy a demokrácia alapelveinek megfelelően a magyar állampolgárok népszavazással bármiről dönthessenek?”* A Kúria a NVB határozatát a Knk.IV.37.728/2013/3. számú határozatában helybenhagyta. Ez a határozat az Alaptörvény hatálya alatt a népszavazás jogintézményét megalapozó megállapításokat tett. A hatáskör természetével kapcsolatban rögzítenünk kell, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés bírósági felülvizsgálata (legyen az az Alkotmánybíróság, vagy a Kúria hatásköre) egy sajátos hatáskör: a semleges bírói hatalomnak sok esetben olyan ügyben kell döntenie, amelynek közvetlen politikai hatása van. Így volt ez a rendszerváltozáshoz kapcsolódó négyigenes népszavazás esetén, ahol nem kevesebb volt a tét, mint hogy milyen lesz a parlamentáris demokrácián belül a köztársasági elnök jogállása, de így volt ez nagyon sok más népszavazási kezdeményezés esetén is.¹⁹² Ki kell emelnünk, hogy a 2012. január 1-től hatályba lépő új szabályok pontosították a bírói felülvizsgálat terjedelmét, amelyek közül a legfontosabbak: az Alaptörvényben a kizárt tárgykörök között rögzítést nyert, hogy a népszavazási kezdeményezés nem irányulhat az Alaptörvény módosítására, másrészt az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szövegszerűen is rögzíti a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményét. Ezáltal normatív alapokra helyeződött az ítélezés erre vonatkozó része. Az Alkotmány és az Alaptörvény hatálya alatti szabályozás összevetése alapján azonban felmerülhet az a kérdés, hogy azok a korábbi alkotmánybírósági határozatok, amelyek figyelembe venni rendelték a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepét, vagy azok, amelyek kimondták, hogy az Alkotmányban felsorolt tiltott tárgykörökön kívül más korlátozási okok is levezethetők – fenntarthatók-e. A Knk.IV.37.484/2013/2. számú, a Knk.IV.37.485/2013/2.számú, a Knk.IV.37.521/2013 és a

¹⁹² Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 78-80. o.

Knk.37.522/2013 számú ügyekben például a dohánykereskedelemmel összefüggő kérdések OVB által történt hitelesítése ellen benyújtott jogorvoslati kérelmükben a kérelmezők többek között vitássá tették, hogy a kérdések az Nsztv. preambulumban is hivatkozott, az ország sorsát érintő legfontosabb kérdések közé lennének sorolhatók, ezért összeegyeztethetetlen a népszavazás alkotmányos szerepével és erre tekintettel az Alkotmánybíróság fent hivatkozott határozatára is figyelemmel a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvébe ütközőnek tartották a kérdések benyújtását. A Kúria a Knk.IV.37.484/2013/2. számú és a Knk.IV.37.485/2013/2.számú határozataiban kifejtette, hogy „*az Nsztv. preambuluma – egyebek mellett – az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében*” jelöli meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. Nem rendeltetésszerű a népszavazási kezdeményezés intézményének alkalmazása akkor, ha az a kérdés, amelyben a kezdeményező a nép döntését várja, nem minősíthető az egész politikai közösség szempontjából relevánsnak, az egész politikai közösség sorsát befolyásoló jelentőségűnek”. Ugyanakkor a Kúria a konkrét kérdés tekintetében kimondta, hogy „*a Fdtv.¹⁹³ negyedik preambulum-bekezdése, valamint 2. § (1) bekezdése értelmében a dohánytermékek kiskereskedelme állami monopóliumnak tekintett kizárólagos gazdasági tevékenység. E tevékenység tehát állami monopólium volta miatt és nem a megkötött koncessziós szerződések számára tekintettel érinti az egész politikai közösséget. A dohánytermékek kiskereskedelmével összefüggő kérdések a nemzeti vagyon felelős hasznosítását érintik, amelyek ezért nem lehetnek érdektelenek a választópolgárok összessége számára*”, így alappal nem lehetett a rendeltetésszerű joggyakorlás hiányára hivatkozni. A Kúria a Knk.IV.37.521/2013 és a Knk.37.522/2013 számú ügyekben a konkrét eseteket érintően a határozataiban megállapította, hogy „*önmagában nem sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a feltenni kívánt kérdés amiatt, mert egyfajta értelmezés szerint kis számú érintettre vonatkozik. Mindemellett azonban megállapítható, hogy a feltenni kívánt kérdés érintettjei az indítványozó által jelölt személyi körtől – a dohánytermék kiskereskedelmi forgalmazóitól – tágabbak, hiszen mind a dohányzók, mind a nem dohányzók is érintettek lehetnek a kérdés megválaszolásában (akár ellentétes érdekek mentén).*” Ezen két ügyben tehát a Kúria alapvetően a kérdés szerinti tárgykörrel érintett személyi kör kiterjedtségét vette alapul, míg a fenti két ügyben a kérdéssel érintett tárgykör súlyát mérlegelte, amikor úgy ítélte meg, hogy a feltenni kívánt kérdések a kezdeményezők részéről nem valósítanak meg a népszavazás jogintézményével való visszaélést. A kérdések az ország sorsát érintő legfontosabb kérdések körében is értelmezhetők, így a Ve. alapelvi

¹⁹³ A fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény

séreلمe nem volt megállapítható a hivatkozott eljárásokban. Népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán tehát a bírói felülvizsgálat során is szilárd támpontot jelentenek az Alaptörvény és az Nsztv. szabályai: az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésben foglaltak szerint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés legyen, a 8. cikk (3) bekezdésben tételesen felsorolt tiltott tárgykörökbe ne ütközzön, valamint megfeleljen az Nsztv. 9. § (1) bekezdésben megfogalmazott egyértelműségi kritériumnak. Ezen túlmenően az Nsztv. preambuluma rögzíti, hogy a népszavazás „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében” játszik szerepet, valamint vitathatatlan, hogy a népszavazás alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepe adott esetben figyelembe vehető. Mindezeket túl az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a Ve. 3. §-ában foglalt eljárási alapelvek érvényesülése – azokon belül is a jóhiszemű és rendeletetesszerű joggyakorlás követelménye – mérlegelési szempont lehet egy-egy népszavazási kérdés megítélésénél. Ugyanakkor arra fel kell hívni a figyelmet, hogy a kritériumok túlzott tágítása oda vezethet, hogy ellehetetleníti a népszavazási kezdeményezéseket. Így a jövőre nézve megfontolandó, hogy az a probléma, amely szerint az érvényes és eredményes népszavazás esetén megalkotandó törvény miképpen illeszkedik majd a jogrendszerbe, vagy az a probléma, hogy az egyes jogintézmények eddigi működését a megalkotandó új törvény miképpen alakítja át – adott esetben – ne legyen szempont. A népszavazás megtagadási okok alapvetően az Alaptörvényi szabályokhoz és az Nsztv.-be foglalt egyértelműség követelményéhez kötődjenek (illetve megfelelő indok esetén a Ve-ben foglalt alapelvek sérelméhez).¹⁹⁴

2. A bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtójának az üggyel kapcsolatos érintettsége

A Ve. 222. § (1) bekezdése értelmében 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. Tehát a Ve. a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtását az érintettséghez köti¹⁹⁵. A választások során az érintettség értelmezésének külön dogmatikája alakult ki. Kérdés azonban, hogy az érintettség Ve. 222. § (1) bekezdésében foglalt szabályát lehet-e alkalmazni népszavazási eljárás során. A Kúria kezdetben a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásához megkövetelt egyfajta érintettséget, bár hangsúlyozta, hogy a Ve. 222. § (1) bekezdéséhez választási ügyekben

¹⁹⁴ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 80-81. o.

¹⁹⁵ Kukorelli, et. al., 2018, i.m., 7. o.

fűzött értelmezési gyakorlat csak a népszavazási eljárásban kezdeményezett felülvizsgálati ügyek sajátosságaira tekintettel alkalmazható. Ez a Ve.-hez képesti sajátosság abban nyilvánult meg, hogy a Kúria az érintettség többletelemekeként a jogérvényesítés eltérő lehetőségének hiányát követelte meg. Kritikaként kell azonban megjegyezni, hogy volt néhány olyan ügy, amelyben az érintettség kérdését nem is vizsgálta az eljáró tanács. Az érintettség vonatkozásában a Kúria eddigi gyakorlatára is kiható módon változást hozott a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat. Ebben az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a férfiak kedvezményes nyugdíjba vonulásáról szóló népszavazási kezdeményezés ellen érintettek azok a nők, akik a kedvezményes szabály mellett vonultak nyugdíjba, illetve azok a nők is, akik kérték a kedvezményes szabály alapján nyugdíjuknak az eljáró nyugdíjszerv általi megállapítását. Az Alkotmánybíróság tehát az érintettséget tágan értelmezte, a népszavazáshoz való alapjogra és más, az Alaptörvényben foglalt jog érvényesülésére tekintettel. A Kúria a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatot követően az Nsztv. 1. §-a által alkalmazandó Ve. 222. § (1) bekezdése alapján a későbbiekben nem kívánta meg, hogy a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire is közvetlenül kihasson a kezdeményezés. Tehát a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásának már egyáltalán nem volt feltétele, hogy a kérelmező a megelőző eljárásban (választási bizottság eljárásában) részt vegyen. A tendencia betetőzésének, a kvóta-népszavazás kapcsán a KnkIV.37.222/2016/9. számú végzésben rögzített kúriai értelmezés tekinthető. A Kúria az ügyben érdemben eljáró olyan kérelem alapján, amelyben a kérelmező érintettségét abban jelölte meg, hogy magyarországi lakos. A Kúria a következő jogszabályi összefüggéseket vette figyelembe: az Nsztv. 1.§ (1) bekezdése szerint a népszavazási ügyben a Ve. általános szabályai is érvényesülnek, így a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztő körét szabályozó 222. § (1) bekezdés is. Ez a rendelkezés az ügyben való érintettséghez köti a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztésének lehetőségét, ugyanakkor az érintettség meghatározásához további körülményeket nem rögzít. A Kúria kiemelte, hogy népszavazási ügyekben az érintettség az általános választási eljárási ügyekhez képest eltérően minősül. A Ve. szerinti választási ügyekben a jogvita döntően a választási eljárás szabályaihoz kapcsolódik, és a bírósági felülvizsgálatot eljárási és jogorvoslati szakasz előzi meg. Ez meghatározza az eljárási érintettek körét, amely a Ve. 222. § (1) bekezdésének szűkebb értelmű alkalmazását teszi lehetővé. A népszavazási ügyek jellege azonban ettől eltér, ezekben az ügyekben igen gyakran közvetlen alapjogi összefüggések érvényesülnek, nagyobb terjedelmű eljárási előzmény nélkül. A népszavazásra feltett kérdés jellege határozza meg az érintettséget, melyet annak tartalmi vizsgálatával lehet

megállapítani. A kezdeményező által megjelölt kérdés tartalma szerint nem vitásan valamennyi választópolgárt és valamennyi magyarországi lakost érinti, így a felülvizsgálat feltételeinek hiányára való hivatkozás nem helytálló (Indokolás 25). A Kúria utalt arra is, hogy népszavazási ügyben az esetleges érintettség hiányát felülvizsgálati eljárásban hozott döntés típusa tekintetében nem lehet megállapítani, mivel az Nsztv. érdemi vizsgálat nélküli elutasításra vagy legitimáció hiányában történő elutasításra nem ad lehetőséget (Indokolás 26). A Kúria ebben a határozatában is hangsúlyozta, hogy az érintettség tekintetében figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX.24.) AB határozatában foglaltakat is, amelyben az Alkotmánybíróság az érintettséget szélesen értelmezte, figyelembe véve a népszavazással érintett kérdésben szereplő alapjogot és a kapcsolódó jogviszonyokat. E határozattal összefüggésben arra is utalt a Kúria, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztői az eljárás korábbi szakaszában nem vettek részt, ideértve a bírósági felülvizsgálati eljárást is, érintettségük a népszavazási kérdéssel összefüggésben ennek ellenére megállapításra került az Alkotmánybíróság által. A fentebb ismertetett kvóta-népszavazással kapcsolatos határozatot követően lényegében az érintettség hiánya nem vált a bírói felülvizsgálat korlátjává. Bevetett fordulatként rendre ismétlésre került, hogy a kérelmező érintettsége ellen ható körülmények, tények nem merültek fel, ezért annak részletes elemzését a Kúria mellőzte. Utalt továbbá a Kúria arra, hogy országos népszavazási ügyben az esetleges érintettség hiányát a felülvizsgálati eljárás tekintetében nem lehet megállapítani, mivel az Nsztv. legitimáció hiányában történő elutasításra ebben a vonatkozásban nem ad lehetőséget. A fentiekben láthattuk tehát, hogy a Kúria maradéktalanul követte a 28/2015. (IX.24.) AB határozatban kitágított érintettség fogalmát, hiszen az Alkotmánybíróság e döntésben olyan személy (szervezet) alkotmányjogi panasa vonatkozásában állapította meg az érintettséget, aki sem a NVB előtti eljárásban, sem a Kúria előtti bírósági felülvizsgálati eljárásban nem vett részt. Ugyanakkor a Kúria gyakorlatában ellentmondást eredményez, hogy amíg választási ügyekben rendre érvényesített követelmény, hogy csak az nyújthat be bírósági felülvizsgálati kérelmet akinek jogaira és kötelezettségeire az állított jogsérelem kihat, addig népszavazási ügyekben különösebb érintettséget nem kíván meg. Az ellentmondás alapja a Ve. 222. § (1) bekezdése, ugyanis ez – az érintettséget előíró szabály – vonatkozik a népszavazási eljárásra is. Ugyanazon törvényi rendelkezés ilyen gyökeresen eltérő értelmezése megengedhetetlen. Ezért a Kúria javasolja a népszavazási eljárás során az érintettség – akár jogalkotói – külön meghatározását. Javaslat szerint: a Nsztv. külön rendelkezzen arról, hogy a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a NVB határozata ellen ki nyújthat be bírósági

felülvizsgálati kérelmet. Ez szükségképpen feltételezi az érintettség egyfajta előírását a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező személy (szervezet) vonatkozásában.¹⁹⁶

3. Beavatkozás a felülvizsgálati eljárásba

Az érintettséggel függött össze, hogy a beavatkozási szándék első megjelenésekor a Kúria harmadik személy beavatkozási kérelmét nem tette lehetővé az aláírásgyűjtő ív hitelesítése tárgyában hozott NVB döntés felülvizsgálata során. Az érvelés szerint a polgári perjogi intézmény feltételét, „*a más személyek között folyamatban levő per mikénti eldöntéséhez fűződő jogi érdek*” (Pp. 54. § (1) bekezdés) fennállását az előtte folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban a Kúria nem tudta megállapítani. A Kúria szerint ha a beavatkozni kívánó személy jogi érdekét – a jogsérelem orvoslását – az Nsztv. egyéb eljárási lehetőségei igénybevételeével érvényesítheti, úgy a NVB és más szervező között folyamatban lévő nemperes eljárásban nem lehet beavatkozó. Ebből a döntésből tehát az tűnik ki, hogy ha a beavatkozónak lehetősége van az Nsztv. által biztosított más eljárásban jogát vagy jogos érdekét érvényesíteni (pl. maga külön is benyújthat népszavazásra szánt kérdést), akkor nincs helye beavatkozásnak. Viszont ha olyan helyzet áll elő, hogy más jogi lehetősége nincs, akkor a beavatkozás nincs kizárva. Így elfogadta a Kúria a Kormány beavatkozási szándékát a kvótanépszavazásra szánt kérdés felülvizsgálata során. A Kúria nem látott lehetőséget továbbá két külön népszavazási kezdeményezés kapcsán hozott két külön határozat elleni felülvizsgálati eljárás egyesítésére és egy eljárásban történő elbírálására. Ezzel ugyanis – az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltakkal ellentétesen (lásd az akkor még hatályban volt párhuzamos moratóriumot) – érdemi elbírálásra kerülne valamennyi, azonos tárgykörben hitelesíteni kért kérdés.¹⁹⁷

4. A hiánypótlás lehetősége a bírósági felülvizsgálati eljárásban

A Ve. a választási eljáráshoz – a jogorvoslati eljárások minél hamarabb történő lezárásához fűződő alkotmányos érdek alapján – rövid, három napos jogorvoslati határidőket kapcsol. A népszavazási eljárásokban ez a határidő valamivel hosszabb, öt nap: az Nsztv. 28. § (1) bekezdése értelmében az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap. Az aláírásgyűjtő ív

¹⁹⁶ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 84-86. o.

¹⁹⁷ U.o. 86. o.

hitelesítésével kapcsolatos eljárás során országos népszavazás esetén az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján a Kúria a felülvizsgálati kérelmet kilencven napon belül bírálja el, helyi és területi népszavazás esetén a felülvizsgálati kérelem bírói elbírálására nyitva álló határidő harminc nap az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján. A fent jelölt rövid határidőkre tekintettel választási eljárás során a Kúria azt a gyakorlatot alakította ki, hogy a beadvány és mellékletei alapján hozta meg döntését, hiánypótlásra nem hívott fel. A hiánypótlás szükségessége jellemzően a jogi képviselet nem, vagy nem megfelelő volta esetén merül fel. Választási eljárás során tehát rögzült, hogy a bíróság nem rendel el hiánypótlást. Népszavazási eljárásban hosszabb határidők állnak rendelkezésre, s az elemzés azt mutatja, hogy e tekintetben a gyakorlat nem egységes. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése kapcsán meghozott első ilyen kúriai döntés élt a hiánypótlás jogintézményével. Itt a Kúria megállapította, hogy a kifogás a Ve. 84. § (1) bekezdésének nem felel meg, ezért felhívta a kérelmezőt, hogy kifogását jogi képviselő útján nyújtsa be, továbbá csatolja a jogi képviselője részére adott – a kifogás előterjesztésére feljogosító – eredeti meghatalmazását. A Kúria tájékoztatta arról a kérelmezőt, hogy amennyiben a felhívásban foglaltaknak a végzés kézhezvételétől számított 30 napon belül a kifogás előterjesztője nem, vagy hiányosan, illetve pontatlanul tesz eleget, a Kúria a kifogást hivatalból elutasítja (az ügyben kilencven napos elbírálási határidőt írt elő a törvény). A kérelmező a hiányt határidőre nem pótolta, ezért a Kúria kifogását érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Ez a gyakorlat többségében alkalmazott volt a népszavazásra szánt kérdés megengedhetőségével kapcsolatos bírósági eljárás során, azonban találunk olyan döntéseket is amelyben a Kúria nem hívta fel a felülvizsgálati kérelem benyújtóját a hiányosságok pótlására. A jogszabályi környezet a hiánypótlás alkalmazhatósága tekintetében nem egyértelmű. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alkalmazni rendeli háttérjogszabályként a Ve.-t, a Ve. 228. § (2) bekezdése pedig a Pp. közigazgatási perekre irányadó szabályait. Ezért önmagában a Pp. 95. §-ai alkalmazhatók lennének. Ugyanakkor a Pp. 95. §-a a bíróságnak azt a kötelezettséget állítja, hogy a beadványt a beérkezését követő harminc napon belül vizsgálja meg, rövid határidőt tűzön a hiányok pótlására, s várja be e határidő eredményes vagy eredménytelen elteltét. A Ve. a Pp. szabályainak „megfelelő alkalmazásáról” szól, így nyilvánvaló, hogy a Pp. 95. §-ában foglalt határidők alkalmazhatatlanok a három vagy az öt napos eljárásban. Kérdés, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos bírósági és kúriai eljárásban, az országos népszavazás esetén a kilencven napos elbírálási határidőbe belefér-e a hiánypótlásra felhívás. A józan ész azt diktálná, hogy a harminc napos határidő esetén nem alkalmazható e jogintézmény megnyugtató módon, a kilencven napos határidőbe azonban a hiányok pótltatása minden bizonnyal belefér. Mindebből következően – közelítve

a választási eljárás során kialakult következetes gyakorlathoz – az egységes gyakorlat azt kívánja meg, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos eljárásokban sem helyes a törvényeknek nem megfelelő felülvizsgálati kérelmek alapján a hiányokat pótoltatni. A nem megfelelő beadvány a felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását vonja maga után a Ve. 231. § (1) és (2) bekezdése alapján.¹⁹⁸

5. A felülvizsgálati kérelemhez kötöttség

A népszavazási eljárások során a Kúria az Nsztv. 29. §-a és 30. § (1) bekezdése szerint felülvizsgálati kérelem alapján jár el. Első megközelítésben kézenfekvő, hogy a kereseti kérelemhez kötöttség kiforrott bírói gyakorlata érvényesüljön a felülvizsgálati kérelemhez kötöttséggel kapcsolatban is: a bíróság szigorúan csak arra vonatkozóan folytatja le a vizsgálatot, amelyet a kérelmező megjelölt. Mindemellet a népszavazásra javasolt kérdés vizsgálatára irányuló eljárásban már a kezdetektől fogva jelen volt a felülvizsgálati kérelemhez kötöttség – kereseti kérelemhez kötöttségtől eltérő – értelmezése¹⁹⁹. Kérdésként vetődött föl, hogy az alkotmányos rend egészének védelmét figyelembe véve, a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat lehet-e kiterjesztően értelmezni, s a szoros összefüggés alapján a vizsgálatba be lehet-e vonni olyan elemeket, amelyeket a felülvizsgálati kérelem nem, vagy csak utalásszerűen tartalmaz. E kérdésfeltevés a következőkre vezethető vissza: korábban az Alkotmánybíróság látta el az aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslati kérelmek elbírálását, s az alkotmánybírósági gyakorlattól az indítványok „szabad kezelése” nem állt távol akkor, ha valós alkotmányossági problémával találkozott. Amikor a hatáskör a Kúriához került, a Kúriára épp olyan alaptörvény-védelmi feladat hárult, mint amelyet korábban az Alkotmánybíróság ellátott, így kézenfekvőnek tűnt az indítványkezelési gyakorlat továbbvitele a felülvizsgálati kérelmek elbírálása során is. A Kúria egy korai döntésben kifejtette, hogy a népszavazásra javasolt kérdések vizsgálata során *„a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét védi az Alaptörvény keretei között és erre tekintettel dönt az országos népszavazás, népi kezdeményezés hitelesítése tárgyában meghozott OVB határozatok felülvizsgálatakor.”* A kereseti kérelemhez kötöttségtől való ellépést – s annak fentebb jelölt indokát – jól példázza a következő megállapítás: *„A Kúria jogorvoslati hatásköre az Alkotmánybíróság korábbi hatáskörével egyező eljárásban és tartalommal az Alkotmánybíróság gyakorlatának szem előtt tartásával az Alaptörvény, és az abban rögzített*

¹⁹⁸ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 86-87. o.

¹⁹⁹ Komáromi László, 2014, i.m. 8-9. o.,

*alkotmányos rend védelme... Következésképpen jelen hatáskörének gyakorlása során az Alaptörvény és az alkotmányos rend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra egyébként jellemző kérelemhez kötöttség elvét.”*²⁰⁰ A későbbiekben ez a gyakorlat rögzült. Több döntésben megállapításra került, hogy „A Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdésében – figyelemmel az Nsztv. 11. §-ára is – megfogalmazott hatáskörében eljárva, nemperes eljárásban, az Alaptörvény védelme érdekében, elsődlegesen a felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján vizsgálja felül a NVB határozatát. A Kúria eddigi gyakorlata szerint azonban a népszavazási ügyek sajátosságaira tekintettel a felülvizsgálati kérelemhez kötöttség a Ve. 228. § (2) bekezdése alapján nem akadályozza annak, hogy a Kúria a jogorvoslati kérelemben foglaltakon túlmenően is vizsgálja a NVB határozatának törvényességét (lásd: Knk.IV.37.300/2012/4.; Knk.IV.37.361/2015/3.; Knk.IV. 37.340/2015/3.)”. A kúriai döntésekben az is kifejtésre került, hogy a választási bizottságnak a kérdés elutasítása 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 és a vonatkozó jogszabályok alapján valóban lehet népszavazást tartani. A Kúria rögzítette, hogy az országos népszavazással kapcsolatosan a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében az Alaptörvény és a jogrend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra egyébként jellemző kérelemhez kötöttség elvét. Azt a gyakorlatot, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében az Alaptörvény és a jogrend védelmének célja megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét a Kúria a helyi (területi) népszavazás esetén is irányadónak tekintette. A kereseti kérelemhez kötöttség mögötti érv, hogy a bíróság quasi hivatalból ne segítse egyik felet se, hiszen azzal a másik fél hátrányba kerül. Ez az érvelés a szubjektív jogok védelme oldaláról kikezdzhetetlen. Ugyanakkor a népszavazási eljárásban az objektív jogrend védelmének meg kell jelennie. A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél (kérelmező) és a NVB közötti jogvitában – a felülvizsgálati kérelemmel élő fél szubjektív joga mellett – meg kell, hogy jelenjen az a szempont is, hogy csak olyan kérdés kerüljön a választópolgárok elé, amely megfelel a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, s amelyben a választópolgárok megalapozottan véleményt tudnak nyilvánítani. A Kúria álláspontja szerint a fentebb kifejtettek helyessége ellenére indokoltnak tűnik egy kisebb visszalépés. Azt mondhatjuk, hogy a kérelemhez kötöttségnek a népszavazásra szánt kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozat bírósági felülvizsgálata során valamilyen formában mégis érvényesülnie kell. A

²⁰⁰ Knk.IV.37.340/2015/3. számú végzés

bíróság hivatalból nem vonhat be a vizsgálatba olyan szempontot, amely a kérelemben – akár ha közvetetten is, de – nem jelent meg. A felülvizsgálati kérelemben foglaltaktól való elszakadás magában hordozza azt a veszélyt, hogy az egyik ügyben alkalmazott, a másik ügyben pedig nem alkalmazott technikává válik, amely felvetheti az önkényes válogatás vádját. Ez mindenképpen kerülendő.²⁰¹

6. A felülvizsgálati kérelem egyes elemeinek vizsgálata (a vizsgálat mellőzése)

A Kúria kezdeteben azt a gyakorlatot alakította ki, hogy abban az esetben, ha a NVB a kérdés hitelesítését több okból tagadta meg, s a felülvizsgálati kérelem mindegyik ok törvényességét vitatja, úgy ha a Kúria – a több ok közül – egyről megállapítja, hogy helytálló, a megmaradó megtagadási okokat már nem vizsgálja. Így például ha a NVB szerint sérül az egyértelműség követelménye, de egyben tiltott tárgykörbe is tartozik a népszavazásra feltenni kívánt kérdés, akkor, ha a Kúria megállapítja a tiltott tárgykör sérelmét, úgy az egyértelműséggel már nem foglalkozik. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadásához ugyanis elegendő egy ok is. Mindezek mellett felmerült az az érv is, hogy a bíróságnak ahogy a kereseti kérelmet, úgy a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat is ki kell mérítenie teljes egészében, azaz valamennyi kérelmezői érvre válaszolni kell. A két egymásnak ellentmondó gyakorlatot nem lehet feloldani csak az egyik, vagy csak a másik helyességének megállapításával. Az egy okon túl, a többi kérelem vizsgálatát kizáró gyakorlat mellett szól, hogy a döntés ugyan az lesz egy vagy több érv alapján is. Továbbá a több érvben benne van az a lehetőség, hogy a Kúria olyan kérdésben köti meg magát a jövőre nézve, amelyet nem feltétlen volt szükséges kimondani az adott ügyben. Természetesen ha a Kúria eltérő indokok alapján hagyja helyben a NVB határozatát, úgy ki kell térni, hogy az eredeti indokok miért nem elfogadhatók. Ilyenkor a felülvizsgálati kérelem valamennyi eleméről szólni kell. Az ítélezés változása afelé halad, hogy a felülvizsgálati kérelemben foglalt valamennyi indokra válaszoljon a bíróság.²⁰²

²⁰¹ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 88-89. o.

²⁰² U.o. 89-90. o.

7. Az Alkotmánybíróság szerepe az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében

Az előző fejezetben kifejtetteknek megfelelően Ve. 130. § (1) bekezdése szerint a népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos döntés elleni felülvizsgálat a Kúria hatáskörébe tartozik, előfordul azonban, hogy a választópolgárok alkotmányjogi panaszt nyújtanak be az Alkotmánybírósághoz azzal a kérrrel, hogy semmisítse meg a Kúria, illetőleg a NVB kérdés-hitelesítéssel kapcsolatos döntését, mivel az ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert, a népszavazáson való részvételhez való joggal. Mielőtt elemeznénk az Alkotmánybíróság hitelesítéssel kapcsolatos szerepét álljon előttünk egy példa. A választópolgár által feltett kérdés a következő volt: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?”*. A hitelesítést a NVB a 83/2015. (IV. 30.) számú határozatával elutasította. Álláspontja szerint a kérdés nem felelt meg az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának (költségvetési tiltott tárgykör) és az Nsztv.-ben foglalt népszavazási egyértelműség követelményeknek. A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú határozatával megváltoztatta a NVB határozatát tekintettel arra, hogy a NVB által vizsgált kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, mivel csak a nők és a férfiak „nyugdíjba vonulásának” feltételrendszerét kívánja egységesíteni. A Kúria álláspontja szerint a távoli és közvetett összefüggés a tiltott népszavazási tárgykörrel nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. A NVB álláspontját a Kúria a kérdés egyértelműségi aggályaival kapcsolatban – miszerint a javasolt módosítás következményei a választópolgárok számára nem átláthatók – nem osztotta, ezért a NVB határozatát megváltoztatta és az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette. A hitelesítést követően országszerte megkezdődtek az aláírásgyűjtések, az Alkotmánybírósághoz azonban a kérdéssel kapcsolatban alkotmányjogi panasz érkezett. Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX.28.) AB határozatával megállapította, hogy a Kúria határozata alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik, ezért nem vizsgálhatta felül a Kúria hitelesítő döntését abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói, illetőleg törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben nyomatékkal utalt arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi

sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálta felül. A kúriai határozat rögzítette, hogy a népszavazási kérdés közvetlenül nem a költségvetési törvényre vonatkozik, azonban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy 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. Megállapította, hogy a hitelesített kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti, tehát kizárt tárgykör. Ezen felül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„a nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk más lehet, mint más személyeknek. A szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén.”* A Testület kiemelte, hogy a nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van. A hitelesített népszavazási kérdés – akár a NVB, akár a Kúria jogértelmezését kell figyelembe venni – a lényeges tartalma szerint arra irányul, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé. Mindez az Alkotmánybíróság véleménye szerint azt jelenti, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata érvényesülése elé az eredményes népszavazás gátat emelne, azt lényegében kiüresítené. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nyugdíjjal összefüggésben a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás megalkotásának lehetőségét a kérdésben megtartott népszavazás elvonná. Ahogy az értekezés korábbi fejezeteiben tárgyaltuk 2012. január 1-vel módosult a Ve. 130. § (1) bekezdése, amely szerint a népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos döntés elleni felülvizsgálat a Kúria hatáskörébe tartozik. Tehát a hatáskör az Alkotmánybíróságtól a Kúriához került. Az Alkotmánybíróság azonban kimondta és megerősítette, hogy saját szerepe a népszavazással kapcsolatos jogorvoslati rendszerben elkerülhetetlen. 2014-ben megállapította, hogy ugyan a választásra vonatkozó speciális szabályozás csak a Kúria döntéséig tárgyalja a jogorvoslati rendszert, viszont az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság jogosult a Kúria összes döntésének alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára, következésképpen a népszavazás

ügyében hozott kúriai döntésére is (195/2014. (VII. 15.) AB végzés). A férfiak kedvezményes nyugdíjba vonulásával kapcsolatos 2015-ös döntés az eddig elmondottakat tartja fenn, a tiltott tárgykörökre [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés] is figyelemmel van, valamint arra, hogy az elrendelést követően már nem lehet visszatérni az eredeti kérdésre. Figyelembe veszi, hogy a Kúria döntése felülvizsgálható, ami az Alaptörvény érvényesülésének megkerülhetetlen eleme, viszont csak alkotmányossági szempontból tehető meg, tehát csak kivételesen, ha az alaptörvény-ellenességet alapjogi sérelem alapozza meg. Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában fenntartotta, hogy a felülvizsgálata kivételes, vagyis nem vette vissza a Kúriától az általános jogorvoslati szerepet. Megindokolta továbbá, hogy miért álltak fenn ebben az esetben a kivételes feltételek: egészen egyszerűen és röviden azért, mert ha ez a népszavazás megtartható lett volna, az az Alaptörvény XV. cikke (5) bekezdésének és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondatának érvényesülését meggátolná. Röviden: a hölgyeknek azt az Alaptörvényen alapuló (és nem „Alaptörvényben biztosított”!), a konkrét szabályozással alaptörvényi rangra emelt jogát, hogy kedvezményben részesüljenek, a népszavazás eredménye elvonhatta volna. Egyébként a határozat arra is kitért – mivel kénytelen volt rá –, hogy ez a népszavazási kérdés tiltott tárgykört érintett, tehát ebben a kérdésben így nem lehet népszavazást tartani. A fenti logika mentén érvelt tehát a jelenlegi határozat, ami azt jelenti, hogy ezt a népszavazási kezdeményezést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként az Alaptörvény védelmében kénytelen volt megakadályozni. Olyan értelemben viszont nem hozott újdonságot, hogy ugyanabba a folyamatba illeszkedik, amely lépésről lépésre haladásban alakult ki. Összességében tehát az Alkotmánybíróság eljárása kivételes, a kivételességre oda kell figyelni, azt meg kell indokolni.²⁰³ A Ve. a választási eljárás során benyújtandó alkotmányjogi panasz intézményét szabályozza, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) által meghatározott feltételektől eltérően. A Ve. 233. § (1) bekezdése értelmében a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz, a (2) bekezdés alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. Az Nsztv. 79. § (3) bekezdése értelmében a Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint „az e

²⁰³ NKE Konferencia tanulmánykötet, i.m. 85-86. o.

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.” A fenti jogszabályi összefüggések nyelvtani, logikai és rendszertani értelmezése alapján két megoldás adódik: az egyik szerint az Alkotmánybíróságnak a népszavazási eljárás során meghozott bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszt (amelyre öt napos benyújtási határidő vonatkozik) is kétszer öt nap alatt kell elbírálni a Ve. 233. §-a és az Nsztv. 79. § (3) bekezdése alapján, a másik következtetés, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a kérdés hitelesítésével kapcsolatos bírói döntés esetén. A fentiekén túl az Abtv. 30. § (1) bekezdése általános szabályként úgy rendelkezik, hogy az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában az általános, az Abtv.-beli szabályok szerint hatvan nap alatt benyújtható alkotmányjogi panasz alapján állapította meg hatáskörét a népszavazási eljárásban hozott, a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntés felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében megsemmisítette a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzését. Az ügy tárgya, hogy amíg a Kúria szerint el lehet kezdeni az aláírásgyűjtést abban a kérdésben, hogy *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?”*, addig az Alkotmánybíróság szerint nem, mivel alaptörvény-ellenes jogalkotásra készítené az Országgyűlést egy érvényes és eredményes népszavazás. Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában egy korábbi végzésre utalt, mint olyanra, amely már megállapította a hatáskörét e tárgyban: az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében (a továbbiakban: ABv.) áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési hatásköri szabályokat. Az ABv. azt állapította meg, hogy *„a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz.”* [Indokolás (20)] Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal [lásd ABv. Indokolás (21)]”. (...) *„az Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi*

alkotmányjogi panasz benyújtását. Jelenleg 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. Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem.”

[Indokolás (13)] Ebből következően a panaszosok az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyben terjesztették elő az indítványaikat. Az Nsztv. történeti-, vagy cél szerinti értelmezése alapján ugyan lehetne érvelni az alkotmánybírósági hatáskör szükségessége mellett, azonban az általános szabályok szerinti alkotmányjogi panasz alkalmazása a népszavazási eljárás során felvet egy praktikus problémát, nevezetesen a panasz benyújtására nyitva álló hatvan nap ebben az eljárásban túl hosszú idő, s a panasz elbírálása sincs határidőhöz kötve. Amikor az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában foglalt döntését meghozta, a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alapján már javában folyt az aláírásgyűjtés. Ugyanis a bírósági döntés közzétételét követően a NVI elnöke köteles hitelesíteni az aláírásgyűjtő ívet. A hitelesítés azt fejezi ki, hogy elhárultak az akadályok, az adott kérdésben el lehet kezdeni az aláírásgyűjtést, ha összegyűlt a megfelelő aláírás a népszavazás elrendelhető és kiírható. A hatályos szabályozás a népszavazási eljárásban ezen a ponton – szemben a választási eljárással – nem számol az alkotmányjogi panasz jogintézményével. A fenti anomáliát csak igazolja a kvótanépszavazás kapcsán benyújtott alkotmányjogi panaszok története. A Kúria 2016. május 3-án meghozott Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésében helybenhagyta a NVB azon döntését, amely hitelesítette az alábbi kérdést: „*Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?*” A Kúria határozatával szemben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a hatvanadik napon. Az alkotmányjogi panasz benyújtásakor az Országgyűlés már elrendelte a népszavazást (2016. május 10-én). Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta, s 2016. július 12-én kelt, július 22-én közzétett 3151/2016. (VII. 22.) AB végzésével visszautasította (nem azért mert nincs hatásköre, s nem azért mert esetleg elkészt, hanem azért, mert az indítványozó alapjogi sérelmet nem állított). Amikor az Alkotmánybíróság döntését meghozta, a köztársasági elnök már a népszavazás időpontját is kitűzte (2016. július 5-én). A népszavazási eljárás több szempontból hasonlít a választási eljáráshoz. Többek között abban, hogy speciális, a szokásos ügymenettől gyorsabb döntéseket kíván meg az eljáró állami szervektől. Álláspontunk szerint a jogbiztonság szempontjából nem várt helyzetet teremt az, hogy már elrendelt és kitűzött népszavazás során az Alkotmánybíróság egyszer csak hozhat olyan döntést, amely szerint az adott kérdésben nem lehet népszavazást tartani. Mivel az Alkotmánybíróság a panasz benyújtása tekintetében az

Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti hatvan nappal számol, így az eljárására sincs speciális szabály (az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint 120 napon belül kell döntenie pusztán a befogadásról). Tehát még az is elképzelhető (csak elméletileg, szabályok híján), hogy már megtartott népszavazásról mondja ki utólag az Alkotmánybíróság, hogy az adott kérdésben nem (volt) megtartható a referendum. Véleményünk szerint az Nsztv. szabályainak kiegészítésével szabályozni kellene az alkotmányjogi panasz eljárás speciális határidejét, azaz ha a Kúria döntött a kérdés hitelesítése tárgyában, akkor az megtámadható-e és hány napon belül az Alkotmánybíróság előtt.²⁰⁴

²⁰⁴ Kúria összefoglaló vélemény, i.m. 125-127. o.

VII. JOGESETEK KRITIKAI ELEMZÉSE

1. Az NVB-hoz 2016. február 23. napján benyújtott országos népszavazási kezdeményezések vizsgálata

A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény 2015. március 15. napján lépett hatályba²⁰⁵. A jogszabály több népszavazási kezdeményezésnek is tárgya volt, amelyek közül kettő benyújtásával kapcsolatban, 2016. február 23. napján addig nem tapasztalt események zajlottak le a NVI és a NVB előtti népszavazási eljárásban. A törvényt a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény 2016. április 15. napján hatályon kívül helyezte és módosultak az Nsztv. párhuzamossági moratóriumról rendelkező szakaszai is. Mielőtt rátérnénk azonban az aznapi eseményekre, tekintsük át a kiskereskedelmi üzletek vasárnapi zárva tartása kapcsán a 2016. február 23. napja előtt elbírált azon kezdeményezéseket, amelyek az aznap benyújtott kérdések hitelesítésére, illetőleg a hitelesítés megtagadására hatással voltak. A Magyar Munkáspárt képviselőjében dr. Türmer Gyula által 2015. április 1. napján benyújtott az *„Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?”* kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését a NVB a 2015. április 21-én kelt 78/2015. számú határozatával megtagadta. Határozata ellen bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet terjesztettek elő, ezért a NVB határozata a Kúria döntését követően vált jogerőssé. Ezt megelőzően a Magyar Szocialista Párt nevében Tóbiás József 2015. április 28. napján nyújtotta be hitelesítésre a következő kérdést: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”* A NVB megállapította, hogy a két kérdés azonos tárgykörben kezdeményez népszavazást, ezért a 98/2015. számú határozatában a módosítás előtti Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontjába foglalt párhuzamossági moratóriumra tekintettel a Magyar Szocialista Párt által később benyújtott kérdés hitelesítését megtagadta. A Kúria a határozatot a fenti döntésében helybenhagyta. A dr. Türmer Gyula által benyújtott kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív azért nem került hitelesítésre, mert a kérdés az Alaptörvény módosítására irányult, ami az Alaptörvény 8. § (3) bekezdés a) pontja szerint tiltott tárgykörnek minősül.²⁰⁶ A dr. Litresits András, mint a NVB Magyar Szocialista Párt által delegált tagja kézbesítette

²⁰⁵ Kondor Krisztián: *A vasárnapi zárva tartás jogi szabályozásának hatása a magyar gazdaságra*. Zalaegerszeg, Budapesti Gazdasági Egyetem Gazdálkodási Kar, 2016. 3-5. o.

²⁰⁶ 78/2015 NVB határozat, és Kúria Kvk.IV.37.453/2015. végzés

L.Z.G. magánszemély kérdését, amely a következő volt: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”*. A kérdést a NVB 123/2015.számú határozatában szintén a párhuzamossági moratóriumra tekintettel nem hitelesítette, figyelemmel arra, hogy a NVI székházába először belépő W. Z. magánszemély kérdésének adott elsőbbséget a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményére tekintettel. A W. Z. által benyújtott kérdés a következőképpen hangzott: *„Egyet ért ön azzal, hogy mindenki számára pihenőnap legyen a vasárnap és az üzletek zárva tartsanak?”* E kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív azért nem került hitelesítésre, mert a „mindenki” fordulatból az következik, hogy vasárnap valamennyi szolgáltatás leáll. A két feltételt tartalmazó kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésével ellentétes volt.²⁰⁷ A Kúria Knk.IV.38.083/2015. számú ügyének alapjául szolgáló tényállás szerint a NVB a 138/2015. számú határozatában megtagadta az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”* kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését az ún. párhuzamossági moratóriumra tekintettel. Ebben az ügyben – a már a NVI székházába alkalmazott időbélyegző szerint – dr. H. T. A. magánszemély szervező 2015. október 20. napján 10 óra 2 perc 13 másodperckor érkezett a kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet, azonban őt megelőzte 2015. október 20-án 10 óra 1 perc 43 másodperckor S.-né G. G. magánszemély által benyújtott *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?”* kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív érkeztetése. E kérdést a NVB a 137/2015. számú határozatában hitelesítette, azonban a Kúria úgy ítélte meg, hogy a kérdésre adható igen vagy nem válaszok sem a választópolgári sem a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felelnek meg, ezért az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének sérelme alapján a kérdés hitelesítést megtagadta. E kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív azért nem került hitelesítésre, mert a kérdésfeltevés alkalmas volt a választópolgárok megtévesztésére.²⁰⁸ A fenti előzmények után Erdösi Lászlóné, mint népszavazási kezdeményezés szervezője - kísérője segítségével - 2016. február 23. napján – a NVI székhelyének bejáratánál elhelyezett érkeztető időbélyegző szerint – 11 óra 34 perc 03 másodperckor népszavazási kezdeményezéssel élt a NVB-nál az Nsztv. 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: *„Egyetért-e ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek – a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény szerint – továbbra is zárva tartsanak?”*. Nyakó István, mint népszavazási

²⁰⁷ 124/2015. NVB határozat, Kúria Knk.IV.37.453/2015. végzés

²⁰⁸ Kúria Knk.IV.38.081/2015/2 végzés

kezdeményezés szervezője szintén 2016. február 23. napján személyesen eljárva 11 óra 34 perc 07 másodperckor szintén aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a NVB-hoz hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven a korábban már mások által benyújtott, de a jogszabály-módosítás előtti Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján az ügynevezett párhuzamossági moratórium miatt elutasított kérdés szerepelt: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”*. A két benyújtási időpont fenti, másodpercre pontos megjelölése nem véletlen. Az Nsztv. fent megjelölt rendelkezése ugyanis a korábbi, azonos tárgyú népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatosan megakadályozta azt, hogy ugyanazon tárgyú kérdésben párhuzamosan több kezdeményezés fusson. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja akkor úgy fogalmazott, hogy *„a kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés annak hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig”*. Ez a szabály azt eredményezte, hogy a NVB által korábban, azonos tárgyban elutasított kérdéssel kapcsolatosan a Kúria által meghozott helybenhagyó, jogerős végzés nyitotta meg a kezdeményezők előtt a lehetőséget arra, hogy vasárnapi boltzárról újra népszavazási kezdeményezést lehessen benyújtani. A Kúria a Knk.IV.38.081/2015/2. számú határozatát – amely megszüntette az ügynevezett párhuzamossági moratóriumot – 2016. február 23. napján 11 óra 33 perc 25 másodperckor tette fel a honlapjára. Az, hogy a jogerős döntés nyilvánosságra hozatalát követő 1 percen belül két kezdeményező is blokkolt a NVI érkeztető bélyegzőjénél, többek között annak köszönhető, hogy a kezdeményezők a korábbi eljárások tapasztalatai alapján számítottak arra, hogy melyik napon lesz jogerős a Kúria végzése, és kora hajnaltól gyülekeztek a NVI székházának bejáratánál. A térfigyelő kamerák felvételei alapján Nyakó István 5 óra 55 perckor érkezett a NVI székháza elé. Ekkor az épület előtt kb. 15 erős testalkatú személyekből álló csoport (a továbbiakban: Csoport) tartózkodott. Erdösi Lászlóné és kísérelője 6 óra 44 perckor érkezett. A székház megnyitásakor mind Erdösi Lászlóné, mind a Csoport egyes tagjai, majd később Nyakó István is a székház előterébe léptek. A NVI munkatársának kérdésére mindannyian úgy nyilatkoztak, hogy beadványt szeretnének benyújtani, azonban várnak szervezőtársaik telefonhívására, akik a Kúria döntésének nyilvánosságra hozataláról értesítik őket. A telefonhívásokat követően először Erdősiné segítője blokkolt. A Csoport tagjai nem mentek az érkeztető bélyegzőhöz, de jelenlétükkel akadályozták Nyakó Istvánt az előrejutásban, így ő 4 másodperccel később ért az automatához. Ezt követően Erdösi Lászlóné és Nyakó István beléptek az épületbe, ahol a NVI munkatársai átvették tőlük a népszavazási kezdeményezéseiket. A későbbiek miatt fontos megjegyezni, hogy a NVI munkatársai egy emeleti irodában először Nyakó Istvántól 11 óra 41 perckor, míg Erdősinétől 11 óra 53

perckor átvételi elismervénnyel vették át a kezdeményezéseket. Ezek szerint az előtérből történő bejutást követően Nyakó István megelőzhetette Erdősi Lászlónét a lépcsőházban. Az eseményeket követően Nyakó István jogszabálysértésekre hivatkozva - a három napos határidőn belül – a Ve. 208. §. alapján kifogást nyújtott be a NVB-hoz. A kifogásban jogsértésként a Csoport tagjainak magatartását, Erdősi Lászlóné magatartását, valamint a NVI eljárását tekintette jogszabályba ütközőnek. A NVB a kifogást a két népszavazási kezdeményezéssel együtt a 2016. február 29. napján tartott ülésén tárgyalta. A NVB ülésén az első napirendi pont a kifogás elbírálása volt. A két kérdés benyújtásával kapcsolatos eseményekkel kapcsolatban a NVB a 15/2016. számú határozatában 10 igen és 2 nem szavazattal a kifogásnak részben helyt adott. Többek között megállapította, hogy a Csoport tagjainak konkrét magatartását a népszavazási eljárások szempontjából az minősíti, hogy nyilatkozatukkal ellentétben nem nyújtottak be semmilyen beadványt. Magatartásuk, így egyértelműen ellentétes volt az országos népszavazási kezdeményezés benyújtásához való jog rendeltetésével és céljával. Magatartásuk alkalmas volt a székházban tartózkodók és a NVI munkatársainak megfélemlítésére. Mindezek alapján a 15/2016. NVB határozat rögzítette, hogy a 2016. február 23. napján a NVI székházában tartózkodó ismeretlen személyek - akik nyilatkozatuk ellenére nem országos népszavazási kezdeményezés benyújtása céljából érkeztek a NVI-ba - magatartásukkal megsértették a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt, a választás tisztaságának megóvása alapelvét, a c) pont szerinti esélyegyenlőségi alapelvét és az e) pont szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét. A NVB a NVI által rendelkezésre bocsátott kamerafelvételekből a belső-, az előtérben készült felvételeket tekintette meg és azok alapján nem látta bizonyítottnak, hogy a Csoport tagjainak a székházban való indokolatlan – valódi beadványozói szándék nélküli – bent tartózkodása alapján keletkezett jogellenes helyzetet Erdősi Lászlóné, illetőleg kísérelője kihasználta volna. Azt sem látta bizonyítottnak, hogy a NVI munkatársai jogsértést követtek volna el, ezért a kifogást vonatkozásukban elutasította. Az ülés második napirendi pontja a két népszavazási kezdeményezés elbírálása volt. A NVB először az érkeztető bélyegzőhöz előbb érkezett, Erdősi Lászlóné által benyújtott kezdeményezést vizsgálta. Megállapította, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel, továbbá a népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak. Mindezekre tekintettel a NVB az Nsztv. 11. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a szervező által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésre irányuló kérdést a 16/2016. számú határozatával, 7 igen és 5 nem szavazattal hitelesítette. Nyakó István kérdésének vizsgálata során a NVB megállapította, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnapi

zárva tartása tárgykörben a NVI Erdősi Lászlóné kérdésének érkezési időpontját korábban rögzítette, ezért a kérdés hitelesítéséről szóló eljárási folyamat elindult és a kérdésben foglalt tárgykörben a védettség, köznapi szóhasználatával élve a párhuzamossági moratórium beállt. Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése szerint két kérdés abban az esetben tekinthető azonos tárgynak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre. A NVB megállapította, hogy Nyakó István által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés és Erdősi Lászlóné szervező kérdése azonos tárgynak tekinthető, mert azok egy érvényes és eredményes népszavazás esetén egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre. Míg Nyakó István kérdése sikeres népszavazás esetén az arra adott többségi „igen” válaszok alapján azt a kötelezettséget róná az Országgyűlésre, hogy helyezze hatályon kívül a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt, addig Erdősi Lászlóné kérdésében tartott érvényes és eredményes népszavazás esetén az „igen”-ek többségét hozó népszavazás a hatályos törvényi szabályozás maradéktalan fenntartását írta elő, vagyis hogy tartózkodjon a törvényhozó a törvényt érintő jogalkotástól. Fentiek alapján Erdősi Lászlóné már hitelesített népszavazási kezdeményezése és Nyakó István kezdeményezése az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében azonos tárgynak tekinthetők, ezért a Nyakó István kérdését tartalmazó kezdeményezéssel kapcsolatban a NVB megállapította, hogy az az Nsztv. 8. § (1) bekezdés c)-g) pontjaiban felsorolt követelményeknek nem felel meg, így annak hitelesítését az Nsztv. 11. §-a alapján a 17/2016. számú határozatával 8 igen és 4 nem szavazattal megtagadta. A NVB ülés harmadik napirendi pontja a Magyarország Kormánya által benyújtott népszavazási kezdeményezés benyújtása volt, amelyet a következő fejezetben tárgyalunk. A NVB ülését követően a média kiemelten foglalkozott a politikai felhangokat nem nélkülöző népszavazási kezdeményezésekkel. Az elektronikus médiumokban szinte óránként újabb információk láttak napvilágot és a kérdések benyújtásának körülményei miatt több feljelentés is érkezett a nyomozóhatóságokhoz. Az érintettek számára ezek után nem volt meglepő, hogy a NVB-nak a kifogásról-, valamint mindkét népszavazási kezdeményezés kérdéséről hozott határozatával szemben – a nyitva álló 15 napos határidőn belül – felülvizsgálati kérelmek érkeztek a Kúriához. A 15/2016. NVB határozat, azaz Nyakó István kifogásának felülvizsgálata során a Kúria a Kvk.III.37.223/2016/2. számú végzésével a NVB határozatát megváltoztatta annyiban, hogy az esélyegyenlőség és a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvi követelményét – a NVB határozatában foglaltakon túl - az is sérti, hogy a 2016. február 23. napján a NVI székházában tartózkodó ismeretlen személyek Nyakó István kérelmezőt akadályozták az országos népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jogának gyakorlásában. Egyebekben a

Kúria a NVB határozatát helybenhagyta. A Kúria megállapította, hogy tettelegesség nem volt írható a Csoport tagjai terhére, azonban a Csoport akadályozta Nyakó Istvánt az előterben való közlekedésben, így az érkeztető megközelítésében. A Kúria rámutatott arra, hogy ez az akadályozó magatartás közvetetten segítette Erdösi Lászlónét és kísérijét az országos népszavazási kezdeményezésének elsőkénti érkeztetésében. Ez a tény azonban nem jelenti azt, hogy Erdösi Lászlóné magatartásával megsértette volna a Ve. 2. § (1) a) b) c) és e) pontjaiban foglalt alapelveket.²⁰⁹ A Kúria Nyakó Istvánnak, mint a felülvizsgálati eljárás kérelmezőjének érvelésével szemben nem látott alapot annak megállapítására, hogy Erdösi Lászlóné a Csoport tagjaival szándék- és akarategységben tevékenykedett volna. Nem volt olyan bizonyíték, mely ezt a kérelmezői előadást kifejezetten alátámasztotta. Erre nem voltak alkalmasak a kérelmező által csatolt és a NVI által megküldött bizonyítékok sem. A Kúria a 16/2016. számú NVB határozatot megváltoztatta, és az Erdösi Lászlóné által benyújtott kérdés hitelesítését a Knk.IV.37.258/2016/6 számú végzésével megtagadta. Megállapította, hogy – a 2016. február 23. napján a NVI székházának előterében történteke tekintettel – az érkeztetés szempontjából elsőnek a Nyakó István által benyújtott kérdés és aláírásgyűjtő ív tekintendő. A Kúria elsőként a népszavazási kezdeményezés benyújtásának sorrendiségével kapcsolatos problémát tekintette át. Álláspontja szerint a népszavazás kezdeményezéshez való jog alapjog, amelyre vonatkozó szabályt az Alaptörvény szerint kizárólag törvény írhat elő. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerint *„Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.”* Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatában rögzítette, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alapján nemcsak a szűk értelemben vett népszavazáson való részvétel, hanem a népszavazás kezdeményezéséhez való jog is alapjog.²¹⁰ Az alapjogi minősítés miatt az 1/2016. (I. 29.) NVI elnöki utasítás mint belső szabály által előírt időbélyegző használatától nem tehető függővé alapjog gyakorlása. Ebből következően a Kúria nem az időbélyegző érkeztetési dátuma alapján, hanem a NVI népszavazási kezdeményezés megfelelő iratainak aláírással is ellátott átvételi elismervénye szerint állapította meg az iratok beérkezését. A történeti hűséghez hozzátartozik, hogy amíg a NVI előterében nem állítottak fel időbélyegzőt, érkeztetésnek az Nsztv. 6. § (2) bekezdése alapján²¹¹ a NVI-nél történő érkeztetésnek az iratok egyidejű átadása számított. Az átvételi elismervények alapján pedig Nyakó István 2016. február 23. napján 11 óra 41 perckor, míg Erdösi Lászlóné 2016. február

²⁰⁹ Ld. a választás tisztaságának megóvása, a önkéntes részvétel, az esélyegyenlőség és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét

²¹⁰ 31/2013 (X. 28.) AB határozat Indokolásának 29. pontja

²¹¹ Nsztv. 6. § (2) A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít

23. napján 11 óra 53 perckor adta át a NVI hivatalos helységében a népszavazási kezdeményezését. Ezen okból az „Átvételi elismervény küldeményről” című dokumentumokon szereplő időpontokat tekintette a Kúria irányadónak, ezért a népszavazási kezdeményezést elsőként benyújtó személynek Nyakó Istvánt tekintette. A Kúria az időbélyegző használatával kapcsolatban megjegyezte, hogy a korábbi felülvizsgálati eljárásokban ennek vizsgálatára részéről azért nem került sor, mert arra vonatkozóan felülvizsgálati kérelem nem érkezett, illetve a konkrét ügy eldöntése szempontjából állásfoglalás nem volt szükséges. A Kúria megállapította továbbá, hogy a kérelmező által a felülvizsgálati kérelemben megjelölt további bizonyítékok értékelése nélkül is megállapítható, hogy a „kb. 15 erős testalkatú személy” (függetlenül attól, hogy szándék- és akarategységben cselekedtek-e) elősegítették azt, hogy Erdösi Lászlóné kísézője érjen oda elsőként az időbélyegzőhöz. A Kúria Kvk.III.37.223/2016/2. számú végzése tényként állapította meg, hogy a Csoport tagjainak akadályozó magatartása közvetetten segítette Erdösi Lászlónét és kísézőjét az országos népszavazási kezdeményezésének elsőkénti érkeztetésében. Kifejtette továbbá, hogy a Csoport tagjai valós beadványozói szándék nélkül, együttesen tartózkodtak a NVI székházában, csökkentve ezzel Nyakó István esélyét arra, hogy szándéka szerint mielőbb oda juthasson az érkeztető bélyegző berendezéséhez, ezáltal sérült az esélyegyenlőség alapelve. A fentiek alapján a Kúria álláspontja szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás és az esélyegyenlőség elveinek a sérelme miatt is Nyakó István kérdését kell elsőként benyújtottnak tekinteni. A Kúria a döntésének elvi tartalmaként megállapította, hogy a népszavazási eljárásban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét a kezdeményezés benyújtásakor is érvényesíteni kell. A Kúria – az előzőeken túl, a honlapján 2016. április 6. napján közzétett közleménye szerint – a végzések meghozatalakor figyelembe vette azt a tényt is, hogy az időbélyegzőnél Erdösi Lászlóné nem személyesen, hanem a segítője útján járt el. Az Nsztv. 6. § (1) bekezdése szerint a kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani. Ennek fő oka az, hogy a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges. A NVB-hoz benyújtott korábbi népszavazási kezdeményezések eljárásai során többször előfordult, hogy a beadványozó segítőt vett igénybe, azonban a NVB gyakorlata azt mutatta, hogy amikor a beadványozó személyesen jelen volt a benyújtáskor, nem értékelte jogszabálysértőnek a segítő igénybevételét. A Kúria ezzel szemben a személyes benyújtási követelményt szűkebben értelmezte. A Kúria továbbá utalt arra, hogy Nyakó István kérelmező által kért azon állításnak a vizsgálata, hogy Erdösi Lászlóné és a Csoport tagjai előre megfontoltan és eltervezetten, akarat-, és szándékegységben sértették meg a népszavazási eljárás szabályait nem a felülvizsgálati eljárás, hanem a büntető feljelentések nyomán megindult

büntetőeljárások tárgya. Egyebekben a Kúria döntésében több helyen is kitért arra, hogy az Nsztv. számos hiányosságot tartalmaz a népszavazási eljárás jogi szabályozása tekintetében. A NVB 17/2016 számú határozatának felülvizsgálata során a Kúria utalt a Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzésének megállapításaira, tehát arra, hogy formai szempontból nem tekinthető elsőnek az Erdősi Lászlóné által benyújtott kérdés. Ezért a Kúria megfordította az NVB 16/2016. és 17/2016. határozataiban felállított sorrendet. Ebből következően a Nyakó István által benyújtott kérdés – mint elsőként benyújtottnak tekinthető kérdés – érdemi vizsgálatának nem képezte akadályát az Nsztv. 8. § (1) bekezdése. A Kúria az érdemi vizsgálat során megállapította, hogy a kérdés egy pontosan megjelölt törvény megsemmisítésére, azaz hatályon kívül helyezésére irányul. Az Országgyűlés 2014. december 16-i ülésnapján elfogadta és 2015. március 15. napján hatályba lépett a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt. Valamely törvény megalkotására vagy valamely már hatályos törvény hatályon kívül helyezésére irányuló országos népszavazás a népszavazás jogintézményének hagyományos tárgya. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából is az következik, hogy a névvel és számmal ellátott valamely törvény hatályon kívül helyezésére irányuló kérdés - főszabályként - nem sérti az egyértelműség követelményét.²¹² A Kúria megítélése szerint tehát a választópolgár egyértelműen „igen” és „nem” válasszal el tudja dönteni, hogy az Országgyűlés semmisítse-e meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt, egy érvényes és eredményes népszavazás esetén pedig az Országgyűlés egyértelműen el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Ebből következően a feltett kérdés megfelelt az Nsztv. 9. § (1) bekezdésben írt egyértelműségi követelménynek, nevezetesen annak, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Az országos népszavazásból kizárt tárgyköröket az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése tartalmazza. A Kúria megítélése szerint az ott felsorolt okok egyikébe sem ütközött a feltenni szándékozott kérdés. A vasárnapi nyitva tartást, mint lehetőséget is magába foglaló helyzetnek az alkotmányellenessége nem merült fel az Alaptörvény hatályba lépése után sem. A pihenőidőhöz való, Alaptörvényben foglalt jogból konkrét alanyi jogi jogosultságok nem következnek. Így a 2014. évi CII. törvénynek – a népszavazás esetleges ilyen tartalmú eredménye esetén – a hatályon kívül helyezése nem vonná maga után az Alaptörvény

²¹² Ld. pl. a 122/2008. (X. 8.) AB határozatot

módosításának kötelezettségét. A kérdés közvetlenül költségvetési tárgykört nem érintett, és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben felsorolt további okok miatt sem minősült tiltott tárgykörnek. A Kúria a fentiek alapján az NVB 17/2016. számú határozatát megváltoztatta és az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”* kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet hitelesítette. A Kúria a döntésének meghozatalakor tisztában volt azzal, hogy a jelen eljárásban hitelesített kérdés tartalmi vizsgálatára a NVB eljárásában nem került sor, ezért a Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzéssel előállt helyzetben (azaz az érkezési sorrend megváltoztatásával) az adekvát eljárási eszköz a NVB határozat hatályon kívül helyezése és a NVB új eljárásra utasítása lett volna. Erre azonban a Kúriának törvényi lehetősége a népszavazási döntések felülvizsgálata során nincs, ugyanis az Nsztv. 30. § (1) bekezdés második mondata úgy szól, hogy *„A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja.”* Mivel az úgynevezett párhuzamossági moratórium alapján történő helybenhagyás nem állt fenn, a Kúria a fentiek szerint lefolytatta az érdemi vizsgálatot és annak eredményeként döntött a kérdés hitelesítéséről. A Kúria a döntésének elvi tartalmaként azt jelölte meg, hogy a törvényes előírásoknak megfelelő népszavazási kérdést a Kúria hitelesíti abban az esetben is, ha a kérdés tartalmi vizsgálatára előzetesen nem került sor. A fenti NVB és Kúriai döntések indokolásaiból kiderülhetett, hogy a 2016. február 23. napján, botrányos körülmények között benyújtott népszavazási kezdeményezések mennyi jogértelmezési problémát vetettek fel. Ennek hatására a jogalkotó az Nsztv. módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvénnyel - mely 2016. május 21. napján lépett hatályba - módosította a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó rendelkezéseket. A módosított Nsztv. 8. § (1) bekezdése szerint nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés azt követően, ha a NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer. Ebből következik, hogy a 2016. február 23. napján történt érkeztetésekkel kapcsolatos anomáliák szerencsére nem ismétlődhetnek meg. Az országos népszavazásra javasolt kérdést az aláírás megkezdése előtt hitelesítés céljából továbbra is be kell nyújtani a NVB-hoz, azonban a NVB hitelesítéshez hozzájáruló, illetőleg elutasító határozatát követően beérkező azonos tárgyú kérdések tekintetében nem áll be a párhuzamossági moratórium. Amennyiben a kérdést a NVB hitelesítette, elkezdődhet a 200.000 támogató aláírás gyűjtése a moratórium csupán akkor áll be, ha a megfelelő számú aláírás benyújtását a NVB a határozatával megállapította. A vasárnapi boltzárral kapcsolatos országos népszavazási kezdeményezések történetéhez még hozzá tartozik, hogy Nyakó István Kúria által hitelesített kérdésében megkezdődhetett volna a támogató aláírások gyűjtése,

azonban az Országgyűlés a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvénnyel 2016. április 15. napján hatályon kívül helyezte. Nyitott kérdés maradt tehát az, hogy a vasárnapi boltzár tárgyában vajon megtartható lett volna-e a rendszerváltozást követő 8. országos népszavazás Magyarországon.

2. A „kvóta-népszavazás” kérdésének hitelesítésével kapcsolatos eljárás

2.1. Előzmények

Magyarország Kormánya a 2016. február 24. napján megtartott ülésén döntést hozott arról, hogy az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva országos népszavazást kezdeményez²¹³. A 2004/2016. számú határozatában a Kormány a miniszterelnök kabinetfőnökét hívta fel arra, hogy a nevében a kérdést hitelesítés céljából nyújtsa be a NVB-hoz és kijelölte arra is, hogy a kérdéssel kapcsolatos országos népszavazási eljárásban a Kormányt képviselje. Az Nsztv. 5. §-ában megfogalmazottakkal összhangban, a Kormány nevében Rogán Antal miniszter 2016. február 24. napján az alábbi kérdést nyújtotta be a NVB-hoz hitelesítés céljából: *„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”*

2.2. A Nemzeti Választási Bizottság eljárása

Az Nsztv. 11. §-a szerint a NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvény, valamint az Nsztv-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A kérdés hitelesítésével kapcsolatban a NVB elsőként azt vizsgálta, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e. Az Alkotmánybíróság az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában azt állapította meg, hogy az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányában nyitott. A kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, semmiképpen sem tekinthető zárt alkotmányi taxációnak. Időről időre az

²¹³ Gessler, Theresa: The 2016 Referendum in Hungary. *East European Quarterly*, 45(1-2), 2017, 85-90. o.

Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván - figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre - törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek. Az Országgyűlés - az Alkotmány keretei között - bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja.²¹⁴ A NVB az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében felsorolt úgynevezett kizárt tárgykörök érintettségét is vizsgálta. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Az Alkotmánybíróság először 2005-ben jelezte,²¹⁵ majd egy évvel későbbi határozatában még határozottabban rögzítette, hogy *„az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.”*²¹⁶ Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében *„Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele 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 EU intézményei útján gyakorolhatja.”*(csatlakozási klauzula). Az Alkotmánybíróság szerint az Európai Unióhoz történt csatlakozás és az azt alkotmányos oldalról megalapozó „Európa-klauzula” nem üresítheti ki a jogállamiságra épített és népszuverenitáson alapuló állami berendezkedést.²¹⁷ Az Alaptörvény 19. cikke alapján az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az EU kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 65. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés - az egyeztetés keretében, az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel észszerű határidőn belül - az európai uniós tervezettel kapcsolatban állásfoglalást fogadhat el. Az Ogytv. 65. § (5) bekezdése értelmében a Kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki. A Kúria a Knk.IV.37.359/2015/3. számú döntésében – amelyben helybenhagyta a NVB korábbi határozatát, melyet a kérdés hitelesítésének megtagadásáról hozott – vizsgálta részletesebben az Alaptörvény E. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.

²¹⁴ 46/2006. (X. 5.) AB határozat

²¹⁵ 1053/E/2005. AB határozat

²¹⁶ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, 87/2008. (VI. 18.) AB határozat

²¹⁷ Alkotmány 2. § (1) – (2) bek., Alaptörvény B) cikk (1)-(4), lásd: Abh. 698, 707.

Ebben az ügyben az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozat elfogadásával kötelezze a Kormányt arra, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 86. cikke alapján felállítható Európai Ügyészség létrehozását az Európai Bizottság erre vonatkozó előterjesztése esetében az Európai Unió Tanácsa, illetve az Európai Tanács eljárása során támogassa?”* A Kúria rámutatott arra, hogy az Alaptörvény E) cikke - és azon belül a (2) bekezdése – nem jelenti a szuverenitás állami működési elvét megfogalmazó B) cikkben foglaltak figyelmen kívül hagyását az Európai Unióban viselt tagsággal összefüggésben. A népképviselői szerv és a végrehajtó hatalom létrehozásáról, megbízatásáról, valamint az igazságszolgáltatás működéséről, végső fokon a közhatalomgyakorlás mikéntjéről az Alaptörvény alapján a magyar politikai közösség dönt. Az állami főhatalom egyes elemeinek az uniós tagállamokkal, avagy az uniós intézményekkel történő közös gyakorlása is ennek megfelelő döntést igényel. Az Európa-klauszula nem „biankó-felhatalmazás” az állami főhatalom elemeinek közös gyakorlására. Az Európa-klauszula az egyes hatáskörök egyértelműen azonosított, előre tisztázott és az Országgyűlés által ellenőrizhető közös gyakorlását teszi lehetővé. Ebben a fejezetben tárgyalt népszavazási kérdés nem tartalmaz ilyen tartalmú kötelezést vagy cselekvést a Kormány vagy az Országgyűlés számára. E kérdés kizárólag az Országgyűlés egy jövőbeni döntését, illetve az attól való tartózkodást kezdeményezi a nem magyar állampolgárok Magyarországra való betelepítésével kapcsolatos Európai Uniói döntésekkel kapcsolatban. A Kúria fenti határozatából megállapítható, hogy abban alapvetően a témakör szuverenitási jellegét vizsgálta és hangsúlyozta. A Kormány népszavazási kérdésének elbírálásával kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a Kúria e döntésében az Alaptörvény E) cikk értelmezése során egyértelműen megerősítette, hogy az Országgyűlésnek van és lehet is szerepe, főleg az állami szuverenitást megfogalmazó B) cikk érvényesülésével kapcsolatban. A NVB eljárásában ezek után a kérdés egyértelműségének vizsgálata következett. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése kimondja, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Az egyértelműség megítélése kapcsán szükséges volt az „Európai Unió” kifejezés vizsgálata is. Magyarország Alaptörvénye nyolc különböző szakaszban számos összefüggésben nevesíti az Európai Uniót anélkül, hogy konkrétan meghatározná az EU bármelyik szervét vagy intézményét.²¹⁸ Az EU kifejezés alatt annak bármely intézménye akár

²¹⁸ Alaptörvény E cikk (2) és (3) bek., XXIII. cikk (2) és (6) bek., XXVIII. cikk (4) és (6) bek., 19. cikk, 47. cikk

az Európai Tanács, az Európai Parlament, az Európai Bizottság is értendő, akár ezek együttesen vagy külön-külön is. A népszavazási kérdésben szereplő „kötelező betelepítés” szófordulatot a 2015. november 27. napján hatályba lépett Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. évi CLXXV. törvény a címében tartalmazza, így a kérdésben szereplő „kötelező betelepítés” fordulat a NVB álláspontja szerint mind a jogalkotó, mind a választópolgár számára kizárólag egyféleképpen értelmezhető és világos. A fenti indokok alapján a NVB a 2016. február 29. napján tartott ülésén 9 igen és 3 nem szavazattal, a 14/2016. számú határozatával a kérdést hitelesítette.

2.3. A felülvizsgálat

2.3.1. A felülvizsgálati kérelmek tartalma

A NVB a kérdést hitelesítő, 14/2016. számú határozatával szemben négy darab felülvizsgálati kérelem érkezett a Kúriához. Jávor Benedek magánszemély (továbbiakban: J. B.) és Szanyi Tibor magánszemély (továbbiakban: Sz. T.), Európai Parlamenti képviselők mellett a Magyar Liberális Párt (továbbiakban: MLP), valamint további három magánszemély együttesen nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. A Kúria a felülvizsgálati kérelmeket egyesítette és azokat egy eljárásban bírálta el. Magyarország Kormánya a Kúria nemperes eljárásában beavatkozóként szerepelt. J. B. a kérelmében ismertette a népszavazási kérdésre vonatkozó uniós rendelkezéseket, így a kapcsolódó elsődleges és másodlagos uniós jogforrásokat. Eszerint a 2015/1601 EU tanácsi határozat (továbbiakban: tanácsi határozat) elfogadásának alapjául az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 78. cikk (3) bekezdése szolgált, amely kivételesen a 604/2013/EU rendelet által meghatározott, főszabályként érvényesülő eljárásrendtől eltérő módon rendeli el lefolytatni a menekültügyi eljárást a 2015-ben felmerült menekültügyi szükséghelyzetben²¹⁹. Kifejtette, hogy a kezdeményezői kommunikációban azért téves a betelepítés fogalmára utalni, mivel a tanácsi határozat valójában csak eltérő elveket rendel alkalmazni adott személyek tekintetében a menekültügyi eljárásra. Ennek a tanácsi határozatnak a megtámadása meg is történt az EU Bírósága (a továbbiakban: EuB) előtt Magyarország részéről.²²⁰ J. B. érvelése szerint a lefolytatott menekültügyi eljárás végén hozott döntés alapján nem áll fenn a betelepítés megvalósulása. Hangsúlyozta, hogy az eljárás lefolytatása végződhet az elismerési kérelem

²¹⁹ Pomarański, Marcin: Public Consultations As a Tool of Immigration Policy in Hungary. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K–Politologia*, 24(1), 2018. 135. o.

²²⁰ Hungary v. Council of the European Union, Case C-647/15

elutasításával, azonban a védelem megadása utóbb felülvizsgálható, illetve a tartózkodás jogcíme akkor sem áll már fenn, ha az elismerés alapjául szolgáló körülmények is megszűntek. Ennek okán a hitelesített kérdés - álláspontja szerint - már eleve olyan tárgykört érintett, amely az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, amelynek okán annak hitelesítését a NVB-nak meg kellett volna tagadnia. Emellett kitért rá, hogy a kérdést nyelvtanilag értelmezve az az elsődleges jogi keretek módosítására irányul, amely tekintetében az Országgyűlés hatásköre nem áll fenn, hanem az tágabb értelemben valamennyi tagállam együttes hatásköre. Vitatta a kérdés hitelesíthetőségét, idézve az Alkotmánybíróság 191/2010.(XI.18.) AB határozatát, mely szerint az Országgyűlés hatásköre legfeljebb a már aláírt nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére, arra való felhatalmazására vonatkozik, de nem egy nemzetközi szerződés módosításának kezdeményezésére, amelyre az uniós elsődleges jogi keretek szerint a tagállami kormányok jogosultak. J. B. az EUMSZ. mellett az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz.) vonatkozó rendelkezéseit ismertetve kifejtette, hogy tagállami parlament külön vétőjoggal nem rendelkezhet egy európai uniós döntés meghozatala vagy annak végrehajtása során. Vitatta a kérdés hitelesíthetőségét annak okán is, hogy a népszavazási kérdés nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget érint, ezért abban az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján nem tartható népszavazás. Ennek körében utalt az EUSz. 4 cikk (3) bekezdése szerinti hűség-klauzulára (a továbbiakban: lojalitási klauzula), valamint nemzetközi szerződésként a 2004. évi XXX. törvénnyel a magyar jogrendszerbe iktatott Csatlakozási Szerződésre (a továbbiakban: Csatlakozási Szerződés) és annak módosításaira. J. B. rögzítette, hogy az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott cél szerinti értelmezésre is figyelemmel az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az kizárja az alapító szerződésekből fakadó hatályos kötelezettségeket a népszavazásra bocsátható tárgykörök közül. Álláspontja szerint ezt az értelmezést támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése is. Az E) cikk szerint Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele 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 EU intézményei útján gyakorolhatja. E rendelkezés - szerinte - semmiképpen nem egyszeri szuverenitás-transzfer alapját jelentette, hanem a közös hatáskör gyakorlásának állandó szabályait képezi. Hivatkozott továbbá arra, hogy a Knk.IV.37.446/2014 számú döntése szerint a Csatlakozási Szerződés bár uniós jogként a belső jog részévé vált, mégsem lehet eltekinteni annak nemzetközi szerződéses formájától. Az

Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján arra is hivatkozott, hogy abban a tekintetben is fennáll e kérdésnél a tiltott népszavazási tárgykör, mivel a kérdés az uniós jog végrehajtásához kíván az alapító szerződésektől eltérően - közvetve az E) cikk (2) bekezdését is érintve - többletfeltételt hozzáfűzni. Ennek okán is a kérdés hitelesítése az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontját sérti. J. B. felvetette, hogy az Alaptörvény e rendelkezésével szintén ellentétes, hogy az esetleges eredményes népszavazás olyan módon tenné az Országgyűlés álláspontjának kötelező erővel való felruházását szükségessé, hogy az alapvetően a kormány részvételével működő EU Tanácsában való kormányzati intézkedések kereteit szabná meg. Felülvizsgálati kérelmében arra is utalt, hogy álláspontja szerint megtévesztő a kérdés a választópolgárok részére, mivel betelepítéssel nem járhat a jelenlegi eljárásrend szerinti kérelmek elbírálása. Másrészt a megtévesztő hatás abból is fakad, hogy az uniós elsődleges jogi keretek módosítása lenne szükséges a referendumon kifejezett akarat megvalósulásához. Szerinte nem eldönthető, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést terheli-e jogalkotási kötelezettség, valamint egyedi vagy normatív aktus kibocsátására kötelezné-e, amely sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói egyértelműség követelményét. Végül a kérelmében arra tért ki, hogy az egyre szorosabbá váló integráció keretei között a nemzeti szuverenitás elismerése alapvető fontosságú, ugyanakkor olyan döntéshozatali rendszer került létrehozásra, amelyben adott esetben egy tagállamnak akarata ellenére kell végrehajtania a tagállamok közössége által meghozott egyes döntéseket. Álláspontja szerint a személyek szabad mozgásának alapszabadsága mentén életre hívott közös menekültügyi politikára is tekintettel a NVB által hitelesített kérdés alapvetően nem a nemzeti szuverenitás védelmét szolgálja, hanem az uniós döntéshozatal megváltoztatására irányul. Sz. T. a NVB határozatának megtámadása kapcsán arra hivatkozott, hogy - álláspontja szerint - a népszavazási kérdés tárgya csak az EU szintjén rendezhető. Ennek megfelelően kérte, hogy a Kúria változtassa meg a NVB határozatát, valamint az aláírásgyűjtő ív hitelesítését tagadja meg. Hivatkozott a Nsztv. 6. §-ára, valamint a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzésére, amely szerint a Nsztv. idézett rendelkezése alapján az Nsztv. csak a népszavazás kezdeményezésének személyes vagy postai úton való benyújtását intézményesíti, ám nem teszi lehetővé a képviselő útján való benyújtást. Ennek megfelelően a kezdeményezést személyesen a miniszterelnöknek vagy az egyes kormányrendeleteknek a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrehozásával összefüggő módosításáról szóló 306/2015. (X.26.) Kormányrendeletet aláíró, a 152/2014. (VI.6.) Kormányrendelet 1. § (2) bekezdése alapján személyesen a miniszterelnök-helyettesnek vagy a 152/2014.(VI.6.) Kormányrendelet 126.§ a) pontja alapján személyesen a

miniszterelnökséget vezető miniszternek kellett volna benyújtania. Idézte az Alaptörvény 8. cikk (2)-(3) bekezdését, E) és Q) cikkeit, a Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. évi CLXXV. számú törvény (továbbiakban: Kvótatv.) 1.§-át, valamint a Knk.IV.37.446/2014. számú ügyben EH2015.01.K3 szám alatt közzétett döntését. Álláspontja szerint a kötelező betelepítési kvóta nem tartozik a magyar Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, amely a tanácsi határozat által olyan nemzetközi dokumentummal rendezett kérdés, amelyet az Alaptörvény E) és Q) cikkeinek (2) bekezdése alapján is végre kell hajtani, ellenkező esetben az Alaptörvény módosítása is szükséges lenne. Hivatkozott továbbá arra, hogy a Kúria Knk.37.446/2014. számú döntése szerint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény mellett a tiltott népszavazási tárgykör a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget is érinti, így a tanácsi határozat is ilyen tárgykört képez az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján. Kifejtette továbbá, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének követelményével ellentétben nem egyértelmű, mivel "az Országgyűlés hozzájárulása nélkül" szövegrész nélkül is egyértelmű lehet, valamint megtevesztő a választópolgárok számára a döntéshozó szerv tekintetében, mivel az EU helyett az EU Tanácsa a tanácsi határozat kibocsátója. Sz. T. vitatta a kérdés-egyértelműségét abban a tekintetben is - idézve a Kúria Kvk.IV.37.435/2015/4. számú végzésének indokolását -, hogy a Kvótatv. 2. §-a révén már e törvény által rendezett kérdés feltételére irányul, mivel megtörtént az EUMSZ. 263. cikke alapján az EuB előtti keresetindításra való felhatalmazás. Végül álláspontja szerint azért sem teljesíti a kérdés az egyértelműség követelményét, mert nem határozható meg, hogy mekkora az a nem magyar állampolgárságú személyi kör, akiknek Magyarországra telepítése megvalósulna a tanácsi határozat szerint. A MLP a felülvizsgálati kérelmében arra hivatkozott, hogy a hitelesített népszavazási kérdés sérti Magyarország Alaptörvényét, az Nsztv-t, az uniós jogot. Álláspontja szerint az uniós jog nem ismeri a betelepítés fogalmát, hanem a tanácsi határozat azt jelöli ki, hogy mely tagállamban folytassák le a menekültügyi eljárást. Ennek megfelelően pedig a 604/2013/EU rendelet 13. cikk (1) bekezdése szerinti főszabályával szemben, amely az EU területére való első belépés tagállamát tekintti irányadónak, a tanácsi határozat által meghatározott tagállamnak kell eljárnia a menekültügyi eljárásban. A MLP szerint a magyar jogrend sem ismeri a betelepítés fogalmát, így ebben a tekintetben sem teljesül az Nsztv. 9.§ (1) bekezdése szerinti egyértelműségi követelmény a hitelesített kérdés kapcsán. A MLP álláspontja alapján a hitelesített kérdés téves módon sugallja azt, hogy az Országgyűlés hozzájárulásától lehet utóbb függővé tenni a menekültügyi eljárások áttételét, mert az EU alapító szerződései ebben a tekintetben nem biztosítanak a nemzeti parlamentnek vétőjogot. Ennek okán a hitelesített

kérdés nemzetközi szerződésbe ütközik, valamint nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, amely ellentétes az Alaptörvény rendelkezésével. Ezt megerősítette annak kapcsán is, hogy a hitelesített kérdés nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget érint, mivel az Országgyűlés hozzájárulásával többletfeltételt kíván fűzni az alapító szerződésektől eltérően az EU szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához. Végül arra hivatkozott, hogy az sem egyértelmű, hogy nemleges válasz esetén az Országgyűlésnek olyan uniós jogszabályokat érintő jogalkotói kötelezettsége keletkezne, amelyre egyébként hatáskörrel nem rendelkezik, így sérülne az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói egyértelműség követelménye. A további három magánszemély kérelmező együttes felülvizsgálati kérelmében kérte a NVB határozatának megváltoztatását. Kifejtették, hogy a hitelesített kérdés nem teljesíti az egyértelműség követelményét egyrészt annak okán, hogy az „akarata ellenére” kitétel a betelepítendő személyekre, vagy tagállamként Magyarországra vonatkozik-e. A betelepítés olyan pontatlan, jogszabályok által meg nem határozott fogalom, amelyeket természetes személyekkel összefüggésben nem lehet alkalmazni, így nem teljesül az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói egyértelműség követelménye. Megtévesztő a választópolgárok számára, hogy a jogi értelmezés elszakad a kérdés nyelvtani értelmétől, mivel a kérdés nem a menekültügyi kérelem elbírálásával kapcsolatos. Az egyértelműség hiányából fakadóan álláspontjuk szerint a kérdésnek megfelelő tartalmú országgyűlési döntés sem határozható meg egyértelműen. Érvényes és eredményes népszavazás esetén kötőerő csak olyan formában kapcsolódhatna a népszavazáshoz, ha Magyarország az EU egyes döntéseit csak az Országgyűlés jóváhagyásától függően hajtaná végre, ami az együttes kérelemben kifejtett álláspont szerint a lojalitási klauzulába ütközik. Végül azt fejtették ki, hogy érvényes és eredményes népszavazásnak megfelelő döntést az Országgyűlés csak akkor tud megalkotni, ha az Európai Unióból való kilépésről határoz, erről viszont a 35/2007. (VI.6.) AB határozat és a Kúria Kvk.37.158/2012/2. számú határozata szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján nem tartható népszavazás.

2.3.2. A Kormány, mint beavatkozó szerepe

A népszavazás kezdeményezőjeként - képviselője útján - a Kormány beavatkozást jelentett be és érdemi nyilatkozatot is előterjesztett, amelyben kifejtette, hogy a népszavazási kérdés hitelesíthető, mivel a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, és nem sért nemzetközi

szerződésből eredő kötelezettséget²²¹. Idézte az EUMSZ. 78. cikkét az EUSz. 48. cikk (4) bekezdését és az Alaptörvény E) cikkét, valamint a 143/2010. (VII.14.) AB határozatot. Álláspontja szerint a szuverenitás átruházása nem volt általános a menekültügyi területen, így a kérdés által érintett alkotmányos minimumrendelkezés, mint a Magyarország szuverenitásának személyes hatálya (ország területén tartózkodók körének meghatározási módja) tekintetében sem történt meg. Vitatta a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek sérelmét, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyes alapító szerződések és azok módosításai, illetve a csatlakozási szerződések a belső jog részét képezik, amelyek a magyar alkotmányjog szempontjából már nem minősülnek nemzetközi szerződésnek. Kifogásolta továbbá - idézve a Kúria és az Alkotmánybíróság vonatkozó esetjogi megállapításait - hogy a felülvizsgálati kérelmeket benyújtók szerint nem teljesíti a kérdés a választópolgári egyértelműség követelményét. Álláspontja szerint a kérdés egyféleképpen értelmezhető, a probléma jogi környezete pedig közismert, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata sem a hatályos jogszabályok terminológiájának pontos használatát követeli meg. A jogalkotói egyértelműség tekintetében arra utalt, hogy a népszavazás eredménye az Országgyűlést abban köti, hogy a szuverenitás gyakorlása vonatkozásában milyen tartalmú, milyen joghatás kiváltására alkalmas döntést hozzon. A fentiek felül a Kormány J. B. esetében kérte megállapítani a felülvizsgálati kérelem benyújtásához szükséges érintettség hiányát is.

2.3.3. A Kúria döntése

A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak. A kérelmezők felülvizsgálati kérelmeikben kifejtett kifogásaikkal szemben a Kormány NVB által hitelesített kérdése megfelel az Alaptörvény és az Nsztv. népszavazási kérdéssel kapcsolatos előírásainak. A Kúria végzésének indokolásában megállapította, hogy az Alaptörvény 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányos alapjait és korlátait. A 8. cikk (1) bekezdése szerint a népszavazás funkciója, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kötelezze. A népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak ez a közvetlen formája kivételes jellegű, amelynek okán a népszavazáshoz való jog gyakorolása több feltétel együttes fennállásához kötött. A vitatott formai követelményeket illetően a Kúria nem értett egyet SZ. T. azon álláspontjával, amely szerint a Kormány, mint kezdeményező képviselője nem volt jogosult joghatályosan országos

²²¹ Pomarański, Marcin: Referendum ogólnokrajowe jako narzędzie polityki na Węgrzech. *Prawo i Polityka*, 2016/7., 122-130. o.

népszavazásra javasolt kérdést benyújtani a NVB-hoz. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése, valamint az Nsztv. 5. §-a a Kormányt népszavazás kezdeményezésére külön feljogosított kezdeményezőként intézményesítette. A Kormány kollektív működési jellegéből fakadóan a Kormány számára az Nsztv.-ben biztosított kezdeményezési jogosultság csak képviselő útján való fellépés által valósítható meg. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköreiről szóló 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 19/B. §-a alapvetően a kitüntetések rendjével kapcsolatban rendezi a miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatásköreit. E rendelkezés azonban nem kizárólagosan határozza meg a miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatásköreit, további feladat- és hatásköreit részletezi a Korm. rendelet 19/C-19/D. §-ai. A Kormány országos népszavazási kezdeményezéséről szóló 2004/2016. határozatának 3. pontja egyértelműen meghatározza, hogy a miniszterelnök kabinetfőnöke felel a Kormány képviseletéért a Kormány jelen ügyben tett népszavazási kezdeményezése során. A Kúria a népszavazási ügygel kapcsolatos érintettségről azt állapította meg, hogy a kérelmezők a törvénynek megfelelően indítványozhatták a NVB határozatának bírósági felülvizsgálatát. Az Nsztv. 1.§ (1) bekezdése szerint a népszavazási ügyben a Ve. általános szabályai is érvényesülnek, így a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztői körét szabályozó 222.§ (1) bekezdés is. Ez a rendelkezés az ügyben való érintettséghez köti a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztésének lehetőségét, ugyanakkor az érintettség meghatározásához további körülményeket nem rögzít. A Kúria kiemelte, hogy népszavazási ügyekben az érintettség az általános választási eljárási ügyekhez képest eltérően minősül. A Ve. szerinti választási ügyekben a jogvita döntően a választási eljárás szabályaihoz kapcsolódik, és a bírósági felülvizsgálatot eljárási és jogorvoslati szakasz előzi meg. Ez meghatározza az eljárási érintettek körét, amely a Ve. 222.§ (1) bekezdésének szűkebb értelmű alkalmazását teszi lehetővé. A népszavazási ügyek jellege azonban ettől eltér, ezekben az ügyekben igen gyakran közvetlen alapjogi összefüggések érvényesülnek, nagyobb terjedelmű eljárási előzmény nélkül. A népszavazásra feltett kérdés jellege határozza meg az érintettséget, melyet annak tartalmi vizsgálatával lehet megállapítani. A Kormány által feltett népszavazási kérdés tartalma szerint nem vitásan valamennyi választópolgárt és valamennyi magyarországi lakost érinti, így a felülvizsgálat feltételeinek hiányára való hivatkozás a Kormány részéről nem volt helytálló. A Kúria utalt arra is, hogy népszavazási ügyben az esetleges érintettség hiányát felülvizsgálati eljárásban hozott döntés típusa tekintetében nem lehet megállapítani, mivel az Nsztv. érdemi vizsgálat nélküli elutasításra vagy legitimáció hiányában történő elutasításra nem ad lehetőséget. A Kúria megállapította, hogy az érintettség tekintetében figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX.24.)

AB határozatában foglaltakat is, amelyben az Alkotmánybíróság az érintettséget szélesen értelmezte, figyelembe véve a népszavazással érintett kérdésben szereplő alapjogot és a kapcsolódó jogviszonyokat. E határozattal összefüggésben arra is utalt a Kúria, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztői az eljárás korábbi szakaszában nem vettek részt, ideértve a bírósági felülvizsgálati eljárást is, érintettségük a népszavazási kérdéssel összefüggésben ennek ellenére megállapításra került. A népszavazáshoz való jog gyakorolásának korlátja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének d) pontja szerint a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség, ezért a Kúria a felülvizsgálati kérelmekben foglalt kifogások miatt vizsgálta az uniós jog nemzetközi szerződési jellegét a népszavazás szempontjából. A Kúria nem értett egyet azzal az állásponttal, amely a népszavazás lehetősége kérdését kizárólag az EU döntéshozatala, szervezete és működési rendje szempontjából teszi vizsgálat tárgyává, és ennek alapján vonja le azt a következtetést, mely szerint az EU működésével való összefüggés a népszavazás megtartását kizárja. A kérdés hitelesítésében csak annyiban lehet jelentősége uniós összefüggéseknek, amennyiben az az Nsztv. 11.§ rendelkezései szerint vizsgálható és értelmezhető. A NVB által hitelesített kérdés uniós összefüggései részben az uniós jog nemzetközi jellege, részben pedig az Alaptörvény Európai Unióra vonatkozó szabálya, különösen a E) cikk szerint érvényesülnek. A népszavazásra feltett kérdés nem ütközik az E) cikk (2) bekezdésébe, mivel az Alaptörvény e rendelkezése külön utal arra, hogy az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig került sor egyes hatáskörök többi tagállammal közös, az EU intézményei útján történő gyakorlására. A kérdés a magyar népszavazási szabályok szempontjából nem irányul sem a csatlakozási szerződés módosítására, sem többletfeltétel előírására az Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához, így nem veti fel az Alaptörvény 8) cikk (2) bekezdés d) pontjának sérelmét sem. A kérelmezők e körben kifejtett álláspontjának elfogadása azt eredményezné, hogy a nem magyar állampolgárok Magyarországon való elhelyezése – bármely jogviszonyban – kizárólagos uniós döntési jogkör, s valójában még az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében írt közös hatáskör gyakorlása sem érvényesül. A Kúria határozott véleménye szerint a kérdés hitelesítésével kapcsolatos vita eldöntése kizárólag az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezései alapján történhet, nem igényli sem az uniós jog közvetlen alkalmazását sem annak értelmezését. Erre figyelemmel a Kúria a feltett népszavazási kérdéssel összefüggésben rögzítette azt, hogy a NVB által hitelesített kérdés a másodlagos uniós jog körébe tartozó tanácsi határozat általi intézkedés bevezetésére vonatkozik. Az uniós jogból, így a másodlagos jogforrásként elfogadott tanácsi határozatból eredő kötelezettségek és a nemzetközi szerződésből eredőek között nem vonható párhuzam.

Az EuB gyakorlata alapján az uniós jogrend sajátos és speciális jogrend²²². Így „*a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszerét hozott létre, az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területen, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra kötelező joganyagot hoztak létre*”.²²³ Az uniós jog sajátos minősülését támasztja alá továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 143/2010. (VII.14.) AB határozatában a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: LSzvtv.) alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálatát végezte el. Az AB e határozatában kiemelte, hogy az 1053/E/2005. AB határozata értelmében az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az AB hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések.²²⁴ Az Alaptörvény E) és Q) cikkei alapján a magyar alkotmányos gyakorlat eltérő joghatást tulajdonít az uniós jognak és a nemzetközi jognak. Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezéséről szóló 22/2012. (V.11.) AB határozatában az AB kifejtette: az E) cikk szerinti „*az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés*” fogalma, mint az Európai Unióhoz kötődő nemzetközi szerződés eltérő besorolása. E besoroláshoz nem feltétlenül szükséges, hogy a szerződés magát európai uniós jognak minősítse, vagy az EU alapító szerződése közé tartozzon. Ebben a tekintetben az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése szerinti formailag nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez adott országgyűlési felhatalmazás és az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerinti kihirdetés is eltér egymástól. Ezt kifejezi az E) cikk (2) bekezdése szerinti garanciális követelmény is, amely az E) cikk szerinti felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi szükségessé. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság 22/2012. (V.11.) AB határozata az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jognak és nem a Q) cikk szerinti nemzetközi szerződésnek tekintette a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést. A nemzetközi szerződésekkel szembeni, Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör tekintetében a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettségét eltérően kell annak megfelelően kezelni, hogy az Alaptörvény E) cikke szerinti „*az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében kötött nemzetközi szerződés*” vagy Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésre vonatkozik a

²²² Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, 2013. 18-19. o.

²²³ C- 6/64. Costa vs. E.N.E.L., EU:C:1964:66

²²⁴ ABH 2006, 1824. 1828.

népszavazási kérdés. Az E) cikk szerinti hatáskör-transzfer révén a tagállam önmaga szuverenitását is korlátozva lehetőséget biztosít, hogy saját magára, állampolgáira és honosaira is kötelező joganyag jöjjön létre. E jogintézmény garanciális lehetőségét jelzi a kötelező hatályának elismeréséhez szükséges az Alaptörvény Q) cikkénél szigorúbb ratifikálási rend és terminológiai eltérés. Jogilag ezért téves a kétoldalú nemzetközi szerződés és az uniós szerződések azonos tartalmú korlátként való megjelölése a népszavazási ügyeket illetően. A Kúria álláspontja szerint az ismertetett elkülönítés alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek. Ezért nem megalapozott a Kúria Knk.IV.37.466/2014. számú határozatára történt hivatkozása. A Kúria gyakorlata abban a tekintetben egyértelmű, hogy nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát közvetlenül érintő, különösen annak kilépését célzó népszavazási kérdés olyan tárgykört képez, amely tekintetében továbbra is egyértelműen fennáll a tiltott népszavazási tárgykör.²²⁵ A Kúria kifejtette, hogy a felülvizsgálati eljárás tárgya alapvetően annak vizsgálata volt, hogy a népszavazási kezdeményezéshez kötődő kérdés hitelesíthető-e. Annak elemzése, hogy az EU döntéshozatali eljárási rendje szempontjából a tanácsi határozattal az EU és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás módosítása, a tagállami hatáskörök elvonása felmerül-e nem ennek a felülvizsgálati eljárásnak, hanem az EuB előtt Magyarország, mint az EU tagállama által megindított eljárásnak a tárgya. Emiatt tévesek azok a kérelmezői következtetések, hogy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára köteleznél, amely az EU döntéshozatali eljárási rendjének a tanácsi határozaton túlmutató megváltoztatásával, az elsődleges jogi kereteknek, az Alaptörvény E) cikke szerinti hatáskör-transzfer klauzulájának módosításával járna, vagy az Európai Unióból való kilépéshez vezetne. A Kúria kifejtette, hogy nem képezhet tiltott népszavazási tárgykört az a kérdés, amely érinti az Országgyűlés feladat- és hatáskörét. Ebben a tekintetben egyértelműen megállapítható, hogy a tanácsi határozat szabályozási tárgyköre arra vonatkozik, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) szerinti menekültügyi eljárás lefolytatása adott nem magyarországi állampolgárságú személyek esetében a 604/2013/EU rendelet szabályaival ellentétben a tanácsi határozat által meghatározott tagállamban kerüljön sor. A

²²⁵ Knk.37.184/2012/2., Knk.37.185/2012/2., Knk.37.186/2012/2.

Met. 95. § (2) bekezdése szerint annak rendelkezései többek között a 604/2013/EU rendelet szabályainak való megfelelést szolgálja. Az Országgyűlés hatáskörét illetően a magyar jog tételesen nem határozza meg az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörének elemeit és a kötelező törvényalkotási tárgyakra sem tartalmaz kimerítő felsorolást. A jogalkotás közjogi kereteit az Alaptörvény T) cikke rögzíti, az Országgyűlés alkotmányos feladatköre tekintetében pedig a 6. cikk rendelkezései tartalmazzák. E közjogi rendszerben – figyelembe véve az AB 46/2006. (X.5.) határozatában foglalt értelmezést is – egyértelműen kijelenthető, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni. Az Alaptörvény keretei között, tehát az Országgyűlés bármely szabályozást igénylő társadalmi viszonyt a törvényalkotás körébe vonhat, és ebből az is következik, hogy olyan jogszabály-alkotási tárgyakat, amelyekre más jogalkotó kerül megnevezésre, szintén szabályozási körébe vonhat. Erre tekintettel téves az a felvetés, mely a kormány hatáskörére történő hivatkozással zárna ki a népszavazás lehetőségét. A Kúria e tekintetben utalt a Knk.IV.37.807/2012/2. számú határozatára is, amelyben kiemelte, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés alá tartozás szempontjából a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e. A kérdésnek az Országgyűlés hatáskörét illetően voltak más összefüggései is. A feltett kérdésben érintett helyzet szabályozását a magyar jog nem tartalmazza, kizárólag közvetett, a menekültjoggal, illetve a harmadik országból származó állampolgárok tartózkodásával kapcsolatos belső és uniós jogi rendelkezések merülhetnek fel közvetett szabályozásként. A „betelepítés” fogalma az Országgyűlés hatásköre szempontjából új, és ezáltal tartalom-meghatározást igénylő szabályozási tárgykörnek minősülhet. Annak eldöntése, hogy az ország területén más országok állampolgárai milyen jogviszonyban, státuszban és időtartamban tartózkodhatnak, alapvető jogokat érintő szabályozási tárgykör, s mint ilyen, nyilvánvalóan egyszerre törvényhozási tárgykör függetlenül attól, hogy a teljes körű szabályozás minden mozzanata esetlegesen nem igényel törvényi szintű rendelkezéseket. A választópolgári egyértelműség esetén a kérdéssel szembeni követelmény, hogy az világos, kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét, és azáltal tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni. A népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában ugyanis csak formálisan érvényesülhet, ha a népszavazási kérdés nem értelmezhető egyértelműen.²²⁶ A Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat alapján nem tekinthető

²²⁶ Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.37.458/2015/3.

legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. A Kúria megjegyezte, hogy adott jogterületek, illetve szabályozási rendek összetettségétől függően változhat a népszavazási kérdés megfogalmazása is az is, hogy az jogilag mennyire egzakt. A Kúria álláspontja szerint a „betelepítés” kifejezés olyannak tekinthető, amely kellőképpen pontosan határozza meg, hogy a tanácsi határozat által érintett személyi kör huzamosabb idejű elhelyezésére Magyarországon kerülne sor. Ebben a tekintetben a jogi egzakttság mellett legalább annyira fontos szerepet játszik, hogy az érintett intézkedéshez kapcsolódóan a választópolgárok a kérdés lényegét egyértelműen megérthessék, amely a betelepítés fogalma révén biztosított. 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. A két követelmény között egyensúlyt kell teremteni, ami egyes kérdések esetében meglehetősen összetett kérelmezői feladat. A NVB által hitelesített kérdés a Kúria álláspontja szerint a törvényi követelményeknek megfelelt. A kérdés jogilag kellően pontos, az abban szereplő fogalmak a kérdéssel összefüggő szervezetek beazonosítását és a választópolgár által történő megválaszolását lehetővé teszik. Az „Európai Unió” kifejezés köztudomású szervezeti fogalmat takar, s e tekintetben szervezeti gyűjtőfogalom, amely alatt a kérdés vonatkozásában az EU illetékes döntéshozatali szervét kell érteni. A magyar, illetve a nemzetközi jog a „betelepítés” kifejezés tartalmát nem írja le, új társadalmi jelenséghez kapcsolódó fogalomról van szó, melynek jogi meghatározása elsősorban az arra vonatkozó uniós és nemzeti szabályozás irányától függ. A népszavazás szempontjából „betelepítés” kifejezés ugyanakkor értelmezhető tartalmat jelent, a választópolgár számára azt a helyzetet jeleníti meg, amikor nagy számban nem magyar állampolgárok tartós elhelyezésére kerülne sor Magyarország területén. A Kormány erről a helyzetről kívánta a választópolgárok véleményét kérni, így a kérdésben használt „betelepítés” kifejezés nem kifogásolható. A Kúria utalt arra is, hogy a Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. évi CLXXV. törvény már rögzíti a „betelepítés” megnevezést, ami egyben azt is jelenti, hogy e fogalom tételes jogi megjelenítésének első lépésére is sor került. A választópolgári mellett ugyanolyan jelentőséggel rendelkezik a jogalkotói egyértelműség is. A Kúria szerint nem vonható le olyan következtetés, amely szerint az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára köteleznél, amellyel az Európai Unióból való kilépésről kellene határoznia. A Kúria álláspontja ebben a tekintetben az, hogy Magyarország nemzetközi szervezetekben és az Európai Unióban való

tagságát közvetlenül érintő népszavazási kérdés tiltott tárgykört képez. Ebben a tekintetben a jelen népszavazási kezdeményezés egy konkrét, már meglévő törvényt, a Met.-et érinti, amelyet kiegészítenek az uniós rendelkezések. A Kúria hangsúlyozta, hogy a jogalkotói egyértelműség kategóriája nem pusztán törvényhozási lépéssel oldható meg, hanem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. §-a szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátásával is. A fenti indokok alapján a Kúria a NVB kérdést hitelesítő határozatát helybenhagyta. A Kúria végzése 2016. május 3. napján, a Magyar Közlöny 62. számában közzétételre került.

2.4. A népszavazás kitűzése és eredménye

Az országos népszavazási eljárás 2016. július 5. napjától, az országos népszavazás időpontjának a köztársasági elnök által való kitűzésétől az országos népszavazás eredményének jogerőssé válásáig, azaz a NVB 150/2016. számú határozata 2016. október 17. napján történt jogerőre emelkedéséig tartott. A NVB az Nsztv. 77. §-ában biztosított hatásköre alapján az országos népszavazás eredményéről 2016. október 11-i ülésén, 150/2016. számú határozatában döntött. A NVB a népszavazás eredményét a szavazóköri jegyzőkönyvek, a külképviseleti szavazás eredményét megállapító jegyzőkönyv és a levélben leadott szavazatok megszámlálásának eredményét megállapító jegyzőkönyv alapján állapította meg. Az országos népszavazáson 8.272.625 választópolgár volt jogosult szavazni. Az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdése az országos népszavazás érvényességéhez az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazatát kívánja meg. A népszavazás pedig akkor eredményes, ha az érvényesen szavazók több mint fele azonos választ adott a népszavazáson feltett kérdésre. A 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazáson a választópolgárok közül 3.418.387-en, azaz a szavazásra jogosultak 41,32%-a adott le érvényes szavazatot. Ebből kifolyólag a Kormány hitelesített kérdésében 2016. október 2. napjára kitűzött és megtartott országos népszavazás érvénytelen volt. A 3.418.387 érvényesen szavazó választópolgár közül 56.163-an, azaz 1,64%-uk szavazott igennel a kérdésre, 3.362.224 választópolgár, vagyis az érvényesen szavazók 98,36%-a nemmel szavazott. A NVB az országos népszavazás eredményét vita nélkül, 11 egyhangú szavazattal fogadta el. A határozattal szemben nem nyújtottak be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, így az 2016. október 17. napján jogerőre emelkedett. A NVB az országos népszavazás jogerős eredményéről szóló tájékoztató közleményét, melynek kiadására az Nsztv. 65. §-a alapján alkalmazni rendelt Ve. 298. §-a

hatalmazta fel, 2016. október 20-i ülésén fogadta el szintén egyhangú szavazással. A közlemény a Magyar Közlönyben és a választások hivatalos oldalán került közzétételre.

VIII. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS HIPOTÉZISVIZSGÁLAT

A jelen disszertációban tárgyalt fejezetek tükrében álláspontom szerint megállapítható, hogy a magyar népszavazási szabályozás nemzetközi viszonylatban nem tartozik a szigorúbbak közé, az országos népszavazási kezdeményezések jogi feltételei nem tűnnek teljesíthetetlenek. Az elutasított kezdeményezések száma azonban magas. Ennek – többek között - oka lehet, hogy a népszavazási kérdés egyértelmű és a tiltott tárgyköröket nem érintő megfogalmazásában rejlő kihívásnak a kezdeményezők többsége nem tud eleget tenni. A népszavazásra feltett kérdések legtöbb esetben az egyértelműségi teszten buknak el, azon belül is a választópolgári egyértelműség tekintetében. Összességében elmondhatjuk, hogy a hatályos jogi környezet többé-kevésbé jó alapot teremt hazánkban a közvetlen demokrácia gyakorlásához, a népszavazások kezdeményezésének lehetősége széles kör számára biztosított, ugyanakkor az egyértelműségi követelmények és a tiltott tárgykörök jelentős mértékben korlátozzák azt, hogy konkrétan milyen kérdés bocsátható népszavazásra. A NVB csupán akkor utasíthatja vissza érdemi vizsgálat nélkül a népszavazási kezdeményezést, ha az szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz. Ez a szabály megkönnyíti az állampolgároknak a kérdés megfogalmazását, azonban azt is magában foglalja, hogy a nyilvánvalóan magyar nyelvtani-, illetve nyelvhelyességi hibát tartalmazó kérdéseket is érdemben kell vizsgálnia a testületnek. Ezek a kérdések csak akkor akadhatnak fenn a szűrőn, amennyiben a nyelvtani hibát tartalmazó kérdés egyértelműségi hibában is szenved. A népszavazás intézményének komolysága azonban megkívánná, hogy a nyilvánvalóan nyelvtani hibában szenvedő kérdések ne jussanak el a közzétételig. Az országos népszavazások gyakoriságát jelentősen befolyásolja még az előírt feltételrendszer, amelyet a népszavazás kezdeményezéséről és a népszavazás eredményességéről szóló rendelkezések tartalmaznak. Az országos népszavazási eljárás lebonyolítását végző államigazgatási szervek rendszere megnyugtatóan biztosított. A nemzetközi kitekintésünkben érdekességként olvashattuk például, hogy Ausztriában a Szövetségi Belügyminisztérium a választások vezető testülete és a belügyminiszter látja el a Szövetségi Választási Bizottság elnöki tisztségét. Magyarországon a NVI egy független, autonóm államigazgatási szerv, amelyet a választások előkészítéséhez és lebonyolításához kapcsolódó központi feladatok ellátására hozott létre a jogalkotó. Az országos népszavazási kezdeményezéseknek azonban többszörös szűrőn kell áthaladnia a voksolásig. Ezek a szűrők hivatottak megakadályozni, hogy az alkotmányellenes vagy banális kérdések eljussanak a jelentős költséget jelentő népszavazás megtartásáig,

ugyanakkor felelősek azért is, hogy országos népszavazást eredményező kérdést feltenni nem egyszerű feladat. Nem csak az Alaptörvény, az Nsztv., illetőleg a Ve., hanem további jogszabályok pontos ismerete is szükséges hozzá, ezen felül megfelelő eljárási gyakorlat a NVI, a NVB, a Kúria és az Alkotmánybíróság előtti procedúrákban. A NVB határozatának Kúriai felülvizsgálati eljárásában ezért is jelenik meg az ügyvédkényszer. A jogorvoslati eljárás többszintűvé vált azzal, hogy az Alkotmánybíróság kimondta: saját szerepe a népszavazással kapcsolatos jogorvoslati rendszerben elkerülhetetlen. Megállapította, hogy a választásra vonatkozó speciális szabályozás csak a Kúria döntéséig tárgyalja a jogorvoslati rendszert, viszont az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság jogosult a Kúria összes döntésének alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára annak ellenére, hogy a felülvizsgálata kivételes. Vagyis nem vette vissza a Kúriától az általános jogorvoslati szerepet. Láthattuk, hogy ezen többszintű jogorvoslati rendszer eredményeként egy jogerősen hitelesített kérdéssel szemben is lehetősége van még az állampolgároknak alkotmányossági panaszt benyújtani. Az eljárási kötöttségek ellenére az országos népszavazási kezdeményezések népszerűsége nem csökken, és évről évre, egyre többen vállalkoznak arra, hogy az általuk fontosnak ítélt társadalmi problémákra országos népszavazás kezdeményezésével hívják fel a polgártársaik figyelmét. A NVB-ban tagként eltöltött évek során tapasztaltam, hogy az országos népszavazási kezdeményezést szervező választópolgárok többségének valóban csupán ez a figyelemfelkeltés a célja, nem egy érvényes és eredményes országos népszavazás kieszközlése. A kezdeményezők közül a többség megelégszik azzal, hogy a népszavazásra szánt kérdése megjelenik a valasztas.hu oldalon, illetőleg a Magyar Közlönyben. Sokszor a NVB, illetőleg a Kúria kérdést hitelesítő határozata ellenére sem kezdődik meg az aláírásgyűjtés. Ennek egyébként a politikai indíttatásokon túl az is indoka lehet, hogy az érvényességi küszöb Magyarországon az EU ajánlásokkal ellentétben túlzottan magas. A jelen értekezés III.2.2. pontjában láthattuk, hogy a Velencei Bizottság által létrehozott Népszavazási Kódex a népszavazásoknál kifejezetten ellenzi bármiféle érvényességi küszöb bevezetését. A részvételi küszöb elutasításának fő indokát abban jelölte meg, hogy ebben az esetben a kampány racionálisan irányulhat a népszavazáson való részvételtől való tartózkodásra is. Magyarországon a részvételi küszöb 50%-os, ami nemzetközi összehasonlítás alapján kimondottan magasnak mondható, és a Kvóta-népszavazás alkalmával tapasztalhattuk is, hogy egyes politikai szereplők valóban a szavazástól történő távolmaradás mellett kampányoltak. A Kormány által kezdeményezett betelepítési kvótával kapcsolatos népszavazásnál azt is tapasztalhattuk, hogy a részvétel nem érte el az érvényességi küszöböt, annak ellenére, hogy a hatályos szabályozás igyekszik olyan

körülményeket teremteni, amelyek minden magyar állampolgár számára lehetővé teszik, hogy részt vegyenek a népszavazáson. Az értekezés bevezetésében idézett két vélemény, a Dr. Prof Patyi András által említett „szélesre tárt alkalmazhatóság”, illetőleg a Dr. habil. Fábíán Adrián által megfogalmazott „szigorú korlátok” - közül nem lehet egyértelműen kimondani, hogy melyik jellemző általánosságban az országos népszavazás magyarországi szabályozására. Figyelemmel kell lennünk arra, hogy a népszavazás, mint a hatalomgyakorlás közvetlen eszköze másodlagos, és túlzottan gyakori alkalmazása az alkotmányos rendszer fennállását is veszélyeztetné. Ebből a szempontból érthető a jogalkotó törekvése, hogy különböző jogi eszközökkel bizonyos korlátokat szabjon az alkalmazhatóságával szemben. A túl szigorú korlátok azonban szinte lehetetlenné tehetik a választópolgárok részéről az országos népszavazás kezdeményezésének sikerességét. Konklúzióként levonhatjuk, hogy az országos népszavazások esetében mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás területén nehéz a középutat megtalálni.

FÜGGELÉK

1. A kérdésegységértelműség vizsgálatához kapcsolódó áttekintő táblázat ²²⁷

I. A választópolgári egyértelműség		
	Vizsgált szempontok	Érintett döntések
1.	Jogi fogalmak, terminológiák szabatos megjelölése; A jogi precizitás és a hétköznapi értelemben vett közérthetőség egyensúlya; Az általános, mindenki által ismert jelentéstartalmak lényege	Knk.IV.37.145/2013/3. Knk.IV.37.298/2017/4. Knk.IV.37.340/2015/3. Knk.IV.37.135/2016/4. Knk.VII.37.392/2017/3. Knk.VII.37.411/2017/3. Knk.IV.37.425/2017/3. Knk.IV.37.373/2017/3. Knk.VII.37.427/2017/3. Knk.VII.37.644/2017/2. Knk.IV.37.522/2017/2.
2.	A magyar nyelvtani szabályoknak megfelelés; Túl bonyolult, összetett fogalmazás; Egy kérdésben több kérdés feltevésének kerülése;	Knk.IV.37.521/2013/2. Knk.IV.37.500/2013/2. Knk.VII.37.695/2016/3.
3.	A kérdés ellentétes értelmezése lehetőségének kizárása; A kérdés szakmai ismeretek hiányában való értelmezhetetlensége, illetve következményének átláthatatlansága;	Knk.IV.37.388/2015/3. Knk.VII.37.326/2017/3. Knk.VII.37.391/2017/3.
4.	Szám, számítási mód, terminológia megfelelő értelmezhetősége;	Knk.IV.37.458/2015/3. Knk.VII.37.306/2017/2.
5.	A kérdés ne legyen megtévesztő; Ne hallgasson el fontos információkat, lényeges következményeket; Ne sértse a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét;	Knk.IV.37.300/2012/2. Knk.IV.37.504/2013/3. Knk.IV.37.480/2013/2. Knk.IV.37.338/2015/2. Knk.IV.37.342/2015/2. Knk.IV.37.356/2015/2. Knk.IV.37.360/2015/3. Knk.IV.37.457/2015/3.

²²⁷ Kúria összefoglaló vélemény – Melléklet

		Knk.IV.37.333/2017/5. Knk.IV.37.521/2013/2. Knk.IV.37.371/2017/2. Knk.IV.37.997/2016/4. Knk.VII.37.523/2017/2. Knk. VII.37.520/2017/2. Knk. IV.37.525/2017/2. Knk.VII.37.524/2017/2. Knk.VII.37.523/2017/2
II. A jogalkotói egyértelműség		
6.	Jogintézmények keveredése jogalkotásilag nehezen feloldható díszfunkciókkal;	Knk.IV.37.386/2015/3. Knk.IV.37.387/2015/3.
7.	Kivitelezhetetlen, következményeiben kiszámíthatatlan vagy végrehajthatatlan jogalkotási Feladat;	Knk.VII.37.336/2017/3. Knk.VII.37.424/2017/2.
8.	Bizonytalan vagy parttalan jogalkotási helyzet	Knk.IV.37.389/2015/3. Knk.IV.37.372/2017/3.

2. Felhasznált irodalom jegyzéke

- Balog Iván: Miért veszít teret az antinacionalizmus?. *Regio*, 26(4), 2018, 105-106. o.
- Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2002. 355-356. o.
- Bencsik András, et. al.: A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono*, 3(4), 2015, 61-65. o.
- Berkes Bálint: A Kúria gyakorlatából. *Acta Humana*, 4(4), 2016, 101-103. o.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, 2013. 18-19. o.
- Boes, Vera–Catharina: Aktuelle rechtliche Entwicklungen im Artenschutz–Volksbegehren Artenvielfalt in Niedersachsen und EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland. *Natur und Recht*, 43(1), 2021, 32-36. o.
- Cerny Ákos: Alkotmányjog. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2014. 121-123. o.
- Chronowski Nóra - Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle*, 2019/1., 20-21. o.
- Chronowski Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*. In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta (Szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 81-83. o.
- Cuesta-López, Victor: A comparative approach to the regulation on the European Citizens' initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 2012. 257-260. o.
- Cservák Csaba: *A politikai részvétel előmozdítása*. In: Kaiser Tamás: *Jó állam jelentés 2016*. Budapest, Nordex Kiadó, 2016. 107. o.
- Csörgits Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi ügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései. Doktori értekezés*. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. 15. o.
- de Vreese, Claes H.: *Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns Really Matter*. In: de Vreese, Claes H. (Szerk.): *The Dynamics of Referendum Campaigns: an international perspective*. New York, Palgrave MacMillan, 2007. 1-5. o.

Delannoi, Gil – Dowlen, Oliver: *Sortition, direct democracy and indirect democracy*. In: Morel, Laurence – Qvortrup, Matt (Szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. New York, Routledge, 2017. 495-510. o.

DeSantis, Victor S. – Hill, David: Citizen participation in local politics: Evidence from New England town meetings. *State and Local Government Review*, 36(3), 2004, 166-173. o.

Dezső Márta: *A közvetlen demokrácia bekapcsolása a magyar államszervezetbe, a népszavazás hatása a törvényhozásra és a kormányzásra*. In: Inotai András (Szerk.): *EU-tanulmányok IV*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. 469. o.

Dezső Márta: *Népszavazás és népi kezdeményezés*. In: Kukorelli István (Szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 175-177. o.

Edling, Max M: *A Revolution in Favor of Government: Origins of the US Constitution and the Making of the American State*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 17. o.

Eedy Gergely: *Bevezetés a politológiába*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013. 105. o.

Erdős Csaba: *A versengő népszavazási kezdeményezések szabályozásának változásai*. In: Chronowski Nóra, et. al. (Szerk.): *A szabadságszerető embernek*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 650-662. o.

Erdős Csaba: *Áttekintés a közvetlen demokrácia fogalmi körének meghatározására tett jogtudományi kísérletekről*. In: Rechnitzer Sándor (Szerk.): *Új Nemzeti Kiválóság Program 2017/2018 Tanulmánykötet*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2018. 239-248. o.

Erne, Roland: *Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren—drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich*. In: Schiller, T; Mittendorf, V (Szerk.): *Direkte Demokratie*. Baden-Baden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2002. 76-87. o.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Referendums in Europe – An Analysis of The Legal Rules in European States*. Strasbourg, 2005, CDL-AD(2005)034.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Code of Good Practice on Referendums*. Strasbourg, 2007, CDL-AD(2007)008.

Fábián Adrián – Pál Emese: *Választási bizottságok működése Magyarországon, különös tekintettel a 2014. évi helyi önkormányzati választásokra*. In: Cserny Ákos (Szerk.):

Választási dilemmák : Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2015. 38-45. o.

Fábián Adrián: *A Nemzeti Választási Bizottság szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében.* In: Gáva Krisztián – Téglási András (Szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon Tanulmánykötet a Nemzeti Közszerológati Egyetem és a Nemzeti Választási Iroda 2015. szeptember 24-én rendezett közös konferenciáján elhangzott előadásokból.* Budapest, Nordex Kiadó, 2016.

Farkas, Zoltán: Reformkörtani töprengések–népszavazás után. *Az Elemző – Közép- és kelet-európai politikai és gazdasági szemle*, 22(2), 2008, 21-42. o.

Gáva Krisztián – Téglási András (Szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon Tanulmánykötet a Nemzeti Közszerológati Egyetem és a Nemzeti Választási Iroda 2015. szeptember 24-én rendezett közös konferenciáján elhangzott előadásokból.* Budapest, Nordex Kiadó, 2016. 7. o.

Gessler, Theresa: The 2016 Referendum in Hungary. *East European Quarterly*, 45(1-2), 2017, 85-90. o.

Glied Viktor: Social Conflicts in the Shadow of the Paks Nuclear Power Plant. *Geographical Locality Studies*, 1(1), 2013, 209-210. o.

Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye–történeti-összehasonlító perspektívában. *Politikatudományi Szemle*, 1999/4., 107-111. o.

Halmai Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. *JURA*, XIV/2., 2008, 29. o.

Hammond, Timothy G.: The Mediterranean migration crisis. *Foreign Policy Journal*, 19(5), 2015, 1-12. o.

Harriss, Gerald L.: War and the Emergence of the English Parliament, 1297–1360. *Journal of Medieval History*, 2(1), 1976, 35-50. o.

Hohmann Balázs: *Civil szervezetek és a társadalom részvételi lehetőségei a környezet védelmét érintő hatósági eljárásokban.* In: Szigyártó, Lívia-Irma – Attila Szikszai (Szerk.): *XIII. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia.* Kolozsvár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, 2017. 280-285. o.

Hohmann Balázs: *The Principles and Fundamental Requirements of the Transparency on the Public Administrative Proceedings*. In: Padma Suresh (Szerk.): *Proceedings of the IIER International Conference Dubai*. Dubai, International Institute of Engineers and Researchers, 2019. 1-2. o.

Horváth Csaba: Országos népszavazások Magyarországon. *JURA*, 14(2), 2008, 54. o.

Karsai Dániel: *A mulasztásos alkotmányértés szankciórendszere*. <https://drkarsai.hu/fajl/mulasztasos-alkotmanysertes-szankciorendszer.pdf> (2021.06.01.)

Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum* 2011/4., (2011). 88.o.

Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A kampány a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatában: A 2016-os népszavazással kapcsolatos döntések elemzése. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 5(11), 2018. 4-5. o.

Kirchgässner, Gebhard, Frey, Bruno S.: *Volksabstimmung und direkte demokratie: Ein beitrag zur verfassungsdiskussion*. In: Klingemann, Hans-Dieter, Kaase, Max (Szerk.): *Wahlen und Wähler*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1994. 42-69. o.

Kis János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában. *Fundamentum*, 2009/4., 17. o.

Kis Kelemen Bence – Hohmann Balázs: A Schrems ítélet hatásai az európai uniós és magyar adattovábbítási gyakorlatokra. *Infokommunikációs jog*, 13(66-67), 2016, 64-70. o.

Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 2014/35., 1-10. o.

Komáromi László: Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/35., 7. o.

Kondor Krisztián: A vasárnapi zárva tartás jogi szabályozásának hatás a magyar gazdaságra. Zalaegerszeg, Budapesti Gazdasági Egyetem Gazdálkodási Kar, 2016. 3-5. o.

Kopeček, Lubomír – Belko, Marián: Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences. *Central European Political Studies Review* 5(2-3), 2003, 193-201. o.

Krasovec, Alenka: The 2014 Referendum in Slovenia. *East European Quarterly*, 43(2-3), 2015, 225-233. o.

Krasovec, Alenka: The 2015 Referendum in Slovenia. *East European Quarterly*, 43(4), 2015, 303-312. o.

Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Népszavazási jogorvoslatok–a modellváltás tapasztalatai. *MTA Law Working Papers*, 2018/15., 19.o.

Kukorelli István: *A közvetlen demokrácia "visszafejlésének" irányai*. In: Tóth Károly (Szerk.): *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István születésének 70. évfordulójára*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 1996. 316. o.

Kukorelli István: *Alkotmánytan I.*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007.

Kukorelli István: *Az országos népszavazás, 1989-1998*. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László (Szerk.): *Magyarország évtizedkönyve 1988-1998, I. kötet*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998. 468. o.

Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó, 2006. 74-78. o.

Kúria, A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport: *Összefoglaló vélemény* Budapest, Kúria, 2018.

Kurzman, Charles: The Arab spring uncoiled. *Mobilization: An International Quarterly* 17(4), 2012, 377-390. o.

Kuźelewska, Elżbieta: *Direct Democracy in Slovenia*. In: Marczevska-Rytko, Maria (Szerk.): *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe After 1989*. Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2018. 285-301. o.

Kuźelewska, Elżbieta: How far can citizens influence the decision-making process? Analysis of the effectiveness of referenda in the Czech Republic, Slovakia and Hungary in 1989–2015. *Baltic Journal of European Studies*, 5(2), 2015, 175-176. o.

Kuźelewska, Elżbieta: Referendum in the Czech Republic and Slovakia. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K–Politologia*, 21(1), 2014, 97-110. o.

Láštík, Erik: Referendum experience in Slovakia: a long and winding road. In: Pállinger Zoltán et. al.: *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. 189-198. o.

Lengyel Imre: A helyi kormányzatok gazdálkodásának néhány regionális szempontja. *Alföldi Társadalom*, 1992/III., 119. o.

Magleby, David B.: Let the Voters Decide-An Assessment of the Initiative and Referendum Process. *University of Colorado Law Review*, 66(1), 1994, 13. o.

Martini, Mario: *Die Bürger-/Volksbefragung–eine Verjüngungskur für die Demokratie?*. In: Feld, Lars P., et. al. (Szerk.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018. 11-20. o.

Mazo, Eugene D.: What causes democracy?. *Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Working Papers* 38, 2005. 1-4. o.

Molnár Dóra: A népszavazás és a népszavazási eljárás az új törvény tükrében - különös tekintettel az alkotmányjogi panasz jogorvoslati eljárásban betöltött szerepére. *Diskurzus*, 4(1), 2014, 26-27. o.

Montesquieu: *De l' Esprit des Lois*. Genf, Barrillot & Fils, 1748.

Mudde, Cas: The populist zeitgeist. *Government and opposition* 39(4), 2004, 541-563. o.

Nagy, Gusztáv: Az Alkotmánybíróság 2017. április 1. és augusztus 31. között hozott döntései. *Acta Humana*, 2017/5., 126. o.

Nemzeti Választási Iroda: 102. *Választási füzet* és <http://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/t0.jsp> (2021.06.01.)

Nemzeti Választási Iroda: Országos Népszavazás 2004. december 05. http://www.valasztas.hu/nepszav04/hu/08/8_0.html (2021.06.01.)

Nemzeti Választási Iroda: Országos Népszavazás 2008. március 09. http://www.valasztas.hu/nepszav08/hu/08/8_0.html (2021.06.01.)

O'neil, Patrick: Presidential power in post-communist Europe: The Hungarian case in comparative perspective. *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 9(3), 1993, 180-195. o.

Pállinger Zoltán: Direct democracy in an increasingly illiberal setting: the case of the Hungarian national referendum. *Contemporary Politics*, 25(1), 2019, 62-77. o.

Papadopoulos, Yannis: How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making. *West European Politics* 24(2), 2001, 35-40. o.

Patyi András: *Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól*. In: Deli Gergely — Szoboszlai-Kiss Katalin (Szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., 2013. 379-395. o.

Pelinka, Anton, Greiderer, Sylvia: Austria: the referendum as an instrument of internationalisation. In: Gallagher, Michael, Uleri, Pier Vincenzo (Szerk.): *The Referendum Experience in Europe*. London, Palgrave Macmillan, 1996. 20-32. o.

Péteri Attila: *Népszavazás, népi kezdeményezés*. In: Szoboszlai György (Szerk.): *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 265. o.

Petrétei József – Tilk Péter: *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 70-75. o.

Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 291-296. o.

Petrétei, József.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, 2009. 13-16., 26. o.

Podolnjak, Robert: Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum. Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia. *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*, 26/2015., 129-149. o.

Pomarański, Marcin: Public Consultations As a Tool of Immigration Policy in Hungary. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K–Politologia*, 24(1), 2018. 135. o.

Pomarański, Marcin: Referendum ogólnokrajowe jako narzędzie polityki na Węgrzech. *Prawo i Polityka*, 2016/7., 122-130. o.

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben*. In: Fazekas Marianna (Szerk.): *Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet : Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 187-196. o.

Radics Katalin Adél: *Az azonos tárgyú népszavazási kérdések szabályozása hatályos népszavazási törvényünkben*. In: Rechnitzer Sándor (Szerk.): *Új Nemzeti Kiválóság Program 2016/2017 Tanulmánykötet*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2017. 51-58. o.

Reidy, Theresa – Suiter, Jane: Do rules matter? Categorizing the regulation of referendum campaigns. *Electoral Studies*, 2015/38., 159-169. o.

Rejs, Patryk: *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego*. In: Halub, Olga, et. al. (Szerk.): *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce* Wrocław, Wydział Prawa. Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016. 166-167. o.

Renwick, Alan – Sargeant, Jess: *The rules of referendums*. In: Smith, Julie (Szerk.): *The Palgrave Handbook of European Referendums*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021, 67-81. o.

Révész Balázs: *Adatvédelem és információszabadság a választási kampányban és a választási eljárás során*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2019. 23-28. o.

Ribičič, Clril – Kaučič, Igor: Constitutional Limits of Legislative Referendum: The Case of Slovenia. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 12(4), 2014, 900-901., 922. o.

Rocher, François – Lecours, André: *Does the wording of a referendum question matter*. In: Morel, Laurence – Qvortrup, Matt (Szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. New York, Routledge, 2017. 227-230. o.

Saxton, Alexander: San Francisco labor and the populist and progressive insurgencies. *Pacific Historical Review*, 34(4), 1965, 421-438. o.

Schedler, Andreas – Sarsfield, Rodolfo: Democrats with adjectives: Linking direct and indirect measures of democratic support. *European journal of political research*, 46(5), 2007, 637-645. o.

Servais, Christine: Appel au peuple/appel du public: décrire la réception comme une "adresse". *Questions de communication*, 2015/1., 167-180. o.

Setälä, Maija: On the problems of responsibility and accountability in referendums. *European Journal of Political Research*, 45(4), 2006, 699-711. o.

Stammler, Rudolf.: Notion et portée de la «volonté générale» chez Jean-Jacques Rousseau. *Revue de Métaphysique et de Morale*, 20(3), 1912. 383-389. o.

Stojarová, Věra: Populist, Radical and Extremist Political Parties in Visegrad countries vis à vis the migration crisis. In the name of the people and the nation in Central Europe. *Open Political Science*, 1(1), 2018, 32-45. o.

Suksi, Markku: *Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993. 5-15. o.

Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alap-törvényi szabályozása. *Jog Állam Politika*, 4(1), 2012, 31. o.

Szabó Szilárd: Adalékok a népszavazás intézményének 2013 utáni hazai szabályozásához. *Metszetek-Társadalomtudományi folyóirat*, 6(1), 2017, 9-12. o.

Szalai András: *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai, Doktori értekezés*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. 130-132. o.

Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. *Pro Publico Bono*, 3/2013., 130-131. o.

Téglási András: A népszavazáshoz való jog mint alapjog. *Acta Humana–Emberi Jogi Közlemények* 2(2), 2014, 91-103. o.

Téglási András: Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 1(19), 2014, 15. o.

Térey Vilmos: Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán. *Magyar Jog*, 44(5), 1997, 287. o.

Tierney, Stephen: *Constitutional referendums: The theory and practice of republican deliberation*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 128-130. o.

Tóth Attila Gábor: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009. 59. o.

Trabucco, Fabio Ratto: The evolution of referendum experience in Hungary. *Jura*, 2017/2., 208-215. o.

Trechsel, Alexander H. – Kriesi, Hanspeter.: *Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system*. In: Gallagher, Michael – Uleri, Pier V. (Szerk.): *The referendum experience in Europe*. London, Palgrave Macmillan, 1996. 185-208. o.

Trócsányi László: Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. *Európai Tükör*, 21(1), 2018, 109-114. o.

Unger Anna: A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény. *Fundamentum*, 2018/2-3., 6. o.

Varga Judit: *Sikertelen népszavazási kezdeményezések*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2015. 22-40. o.

Welp, Yanina: *Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates*. In: Morel, Laurence – Qvortrup, Matt (Szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. New York, Routledge, 2017. 454-460. o.

Yack, Bernard: Popular sovereignty and nationalism. *Political Theory* 29(4), 2001, 517-523. o.

Zellweger, Tobias – Serdült, Uwe – Renfer, Irène: *Referendum Campaign Regulations in Europe and Latin America*. In: Lutz, Karin Gillard, Hug, Simon (Szerk.): *Financing Referendum Campaigns*. London, Palgrave Macmillan, 2010. 201-228. o.

Zuber, Bruna – Kaučič, Igor: Referendum challenges in the Republic of Slovenia. *Bialstockie Studia Prawnicze* 24/2019., 137-147. o.

3. Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1922. évi XXIX. törvény a soproni népszavazás emlékének törvénybeiktatásáról

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről

1989. évi XXX. törvény a Munkásőrség megszüntetéséről

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1989. évi XXXII. törvény az alkotmánybíróságról

1989. évi XXXIV. az országgyűlési képviselők választásáról

1989. évi XXXIX. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény módosításáról és kiegészítéséről

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1990. évi XLVI. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény módosításáról és kiegészítéséről

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1994. évi LXIII. a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról

1997. évi LIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítási ellátásról

1997. évi XCVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1997. C. törvény a választási eljárásról

1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről

2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról

2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

2004. évi XXX. törvény a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák

Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007.évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről

2007. évi CLXXII. törvény a választási eljárásról szóló 1997. C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról

37/2007. (III. 26.) GKM rendelet a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLI. törvény az alkotmánybírárságról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2012. évi CXXXIV. törvény a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről

25/2013. (V. 31.) NFM rendelet az útdíj mértékéről és az útdíjköteles utakról

37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról

2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

2014. évi CII. törvény A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról

2015. évi CLXXV. törvény Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről

2016. évi XXIII. törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról

2016. évi XLVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról

2016. évi LVIII. törvény a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

2018. évi XXXVIII. törvény a az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról

Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 01.06.2021

Volksabstimmungsgesetz 1972 (VAbstG)

Szlovák Köztársaság Alkotmánya (460/1992 Coll.).

T. 564/1992, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának törvénye a népszavazás végrehajtásának módjáról.

Szlovén Köztársaság Alkotmánya, 44. cikk

No. (15/1994), 26/2007, Szlovén törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről