

**A népszavazás és a népszavazási eljárás az új törvény
tükrében**
**- különös tekintettel az alkotmányjogi panasz jogorvoslati
eljárársban betöltött szerepére**

Dolgozat lezárásának időpontja: 2014.06.16.

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	2
1. Bevezetés.....	3
2. A népszavazás fogalma és jelentősége.....	4
2.1 A közvetlen és képviseleti demokrácia.....	4
2.2. A népszavazás és a közvetlen demokrácia	6
2.3. A hatályos hazai szabályozás	7
3. A népszavazás fajtái és tárgykörei	9
3.1. A népszavazás fajtái	9
3.1.1. Kötelező és fakultatív népszavazás.....	9
3.1.2. Ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazás.....	10
3.2. A népszavazási tárgykörök	11
3.2.1. Tartalmi követelmények	11
3.2.2. Formai követelmények.....	15
4. Jogorvoslatok	18
4.1. Hitelesítési eljárás.....	19
4.1.1. A régi szabályozás szerint.....	19
4.1.2. Új szabályozás szerint.....	21
4.1.3. Alkotmányjogi panasz jogorvoslati rendszerbe ültetésének lehetőségei és ezzel kapcsolatos eljárási problémák feloldása.....	26
4.2. Aláírásgyűjtés kapcsolatos kifogás.....	29
4.3. Az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatával szembeni alkotmányjogi panasz	31
4.4. A népszavazás lebonyolítása során igénybe vehető jogorvoslatok	33
5. Összegzés	37
6. Bibliográfia.....	39
6.1. Felhasznált irodalom:	39
6.2. Jogforrások:	40

1. Bevezetés

A népszavazás a közvetlen demokrácia legfontosabb eszköze, ez az intézmény teremti meg annak a lehetőségét, hogy a nép ne csupán a képviseleti szervek megválasztásán keresztül – azaz közvetetten –, hanem közvetlenül is beleszólhasson az ország életét nagyban befolyásoló kérdésekbe. Tehát a népszavazás, azon belül is az országos népszavazás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes módja, amelyet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben lehet tartani. A népszavazással kapcsolatos rendelkezések 1997 óta részei az alkotmányi szabályoknak. Az ekkor elfogadott 1997. évi LIX. törvény meghatározta az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó előírásokat, valamint tételesen felsorolta az ún. tiltott népszavazási tárgyköröket. E szabályozásból is kitűnt már, hogy az országos népszavazás a hatalom közvetlen gyakorlásának egyik formája, tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, ami által a népszavazás a parlament hatáskörét korlátozza.¹ A tekintetben, hogy a népszavazás általi közvetlen vagy a parlament általi közvetett hatalomgyakorlás tekinthető elsődlegesnek, az Alkotmánybíróság foglalt állást.

Ezzel kapcsolatban dolgozatomban bevezető részében, a népszavazás intézményének, valamint a közvetlen és képviseleti demokrácia közötti viszonytal kapcsolatos alkotmánybíróági döntések bemutatására törekedem. Azonban figyelmemet a többi fejezetben a népszavazási eljárás folyamatára, azon belül is elsősorban a jogorvoslati eljárásra összpontosítom. Ezt és témaválasztásomat a közelmúltban megalkotott törvények indokolták. Ugyanis a népszavazásra vonatkozó hazai szabályozás teljes megváltozását észlelhetjük: Magyarország Alaptörvényével (a továbbiakban: Alaptörvény) kezdve, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: új Nsztv.) keresztül, egészen a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényig (a továbbiakban új Ve.). Ennek köszönhetően jelentős átalakulás következett be a vonatkozó joganyagban, azon belül pedig szinte önálló területként kezelhető jogorvoslati eljárásban, amelynek részletesebb bemutatására törekedem.

Ennek keretében kitérek a legfontosabb kérdésre, nevezetesen arra, hogy a jogorvoslati eljárás során valójában milyen döntések születhetnek és ezek rendes vagy éppen a jogkérdésekben való döntés következtében rendkívüli jogorvoslati eljárás indokoltabb-e. Ugyanis a korábbi szabályozás értelmében egy társadalmi típusú szerv (Országos Választási Bizottság – a továbbiakban: OVB) elsőfokú döntésével szemben az Alkotmánybírósághoz

¹ PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013., 287-289.o.

lehetett kifogással fordulni. E szerv, amelynek elsődleges feladata inkább az absztrakt normakontroll volt, nem éppen a ténykérdések felől közelítette meg a vizsgálatot, hanem az Alkotmánnyal és a törvényekkel való megfelelés irányából.

E jogorvoslati eljáráson változtatott az új Nsztv. azzal, hogy modifikálta a jogorvoslati eljárás kontrollfórumát, ami egyben a legjelentősebb novumának is tekinthető. Az Alkotmánybíróság szerepe így csökkent a jogorvoslati eljárásban, hiszen a hitelesítési eljárás során a Kúria lett az Alkotmánybíróság helyett a kontrollfórum. Emellett az új Nsztv. nem tér ki az alkotmányjogi panasz indításának a lehetőségére sem, ezért dolgozatom záró fejezetében de lege ferenda javaslataimat fogalmazom meg. Felvázolom a véleményem szerint követendő szabályozási struktúrát a jogorvoslati eljáráson belül.

E nézeteimet az Alkotmánybíróság határozataira alapítom és bár az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott Alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik, mégis alkotmányos követelményként alkalmazhatóak és hivatkozási alapul szolgálnak.

2. A népszavazás fogalma és jelentősége

2.1 A közvetlen és képviseleti demokrácia

A népszavazás a népszuverenitás egyik megnyilvánulási formája, amely lehetővé teszi a nép számára az állami döntésekbe való érdemi beleszólás lehetőségét. A népszuverenitás elméletéből kiindulva az állami főhatalom forrása a nép, amely a népszuverenitásból eredő jogokat választott képviselői útján, illetve közvetlenül gyakorolja. A népszuverenitásból eredő jogok gyakorlásának e két módját nevezzük képviseleti és közvetlen demokráciának.²

A modern államokban a képviseleti demokrácia intézményrendszere a polgári államok alkotmányos fejlődése alapján a közhatalom gyakorlásának fő formája lett. Emellett azonban számos államban jelen vannak a közvetlen demokrácia különböző elemei is, amellyel egyfajta kettőséget alkotnak a közjogi berendezkedésekben. E dualista módszer azt jelenti, hogy a demokrácia gyakorlásának mindkét módját, azaz a képviseleti és közvetlen demokráciát is biztosítja az adott állam alkotmánya. A képviselet jelenti a hatalom gyakorlásának folyamatosságát és szakszerűségét, míg a közvetlen demokrácia intézménye lehetővé teszi, hogy az állampolgárok az őket érintő legnagyobb jelentőségű kérdésekben kinyilváníthassák

² KÁLLAI GÁBOR: *A magyar közjog alapjai. Alkotmány- Alaptörvény.* L'Harmattan Kiadó, 2011. 216.o.

az akaratukat. E kettőséget átvéve számos állam alkotmánya a dualista és egyenrangú szabályozás felé mozdult el a képviseleti és közvetlen demokrácia tekintetében.³

A magyar alkotmányos szabályozás szintén a fenti elvhez volt hasonlatos, ugyanis az Alkotmány 2. § (2) bekezdése értelmében: „*A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.*” E rendelkezés a népfelség elvét öntötte formába, amikor úgy fogalmazott, hogy „*minden hatalom a népé*”, valamint deklarálta a népszuverenitás két formáját, ami egyben a hatalommegosztás sajátos aspektusaként is felfogható.⁴ Az Alaptörvény 2012. január 1-ei hatálybalépése, azonban jelentős változást hozott a képviseleti és a közvetlen demokrácia közötti viszony szabályozása tekintetében. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdése ugyanis úgy fogalmaz, hogy: „*A közhatalom forrása a nép. A nép a hatalmat választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.*” Ebből következik, hogy míg az Alkotmány a dualista és normák szintjén nem hierarchikus szabályozási módszerrel nyitva hagyta a két hatalomgyakorlás közötti viszony kérdését, addig az Alaptörvény expressis verbis rögzíti, hogy a közvetlen demokrácia kivételes a képviseleti demokráciához képest.

Az alkotmányozó hatalom e két intézmény közötti viszony újraszabályozásánál az alkotmánybíróági gyakorlatot vette figyelembe. Ugyanis az Alkotmánybírósnak (a továbbiakban: AB) nagy szerepe volt a hatalommegosztás e két formája közötti viszony tisztázásnak és az egyensúly kialakításának meghatározásában. Számos alkotmánybíróági határozatban foglalkozott az Alkotmány 2.§ (2) bekezdésének értelmezésével, ezáltal a közvetlen és a képviseleti demokrácia közötti viszony elemzésével.

Így már a 2/1993. (I. 22.) AB határozatában az Alkotmánybírósnak rögzítette azon megállapítását, hogy a képviselet elsőbbséget élvez a magyar közjogi rendszerben, amelyhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesnek tekintendők. Az 52/1997. (X.14.) AB határozatában megállapította, hogy „*közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de a kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül.*” A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat pedig ismételten hangsúlyozta, hogy a képviseleti hatalomgyakorlás a parlamentáris kormányformának a meghatározó módja, továbbá azt, hogy „*az Alkotmány a közvetlen és a képviseleti demokrácia között nem osztja meg a hatásköröket úgy, hogy meghatározott kérdések csak az egyikre, vagy csak a másikra tartoznak. A képviseleti szervek*

³ Lásd a francia a francia alkotmány szabályozási módszerét és az ezt követő kelet- közép-európai alkotmányokat. KUKORELLI ISTVÁN: *A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybírósnak értelmezésében.* In: BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybírósnak.* Budapest, 2000., 193-194. o.

⁴ KUKORELLI: i.m. 194-195. o.

*hatásköre elvileg teljes és általános, ehhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesek.”*⁵

Következésképpen a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozatait figyelembe véve az Alaptörvény hatályba lépése óta alkotmányos szinten szabályozza a közvetlen demokrácia, azon belül is a népszavazás kivételességét a képviseleti demokráciához képest.

2.2. A népszavazás és a közvetlen demokrácia

Dolgozatom elsődleges célja a népszavazásra vonatkozó hazai szabályozás változásával kapcsolatban előállt helyzet bemutatása, mindenekelőtt azonban rövid kitekintést teszek a közvetlen demokrácia többi megnyilvánulási formájára. A közvetlen demokrácia ugyanis egy gyűjtőfogalom, amely alá a népszavazáson kívül több eljárást sorolhatunk. A külföldi megoldásokat is figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy magában foglalja a népi kezdeményezést, népi vétót, petíciós jogot és a népgyűlést.⁶ A felsorolásban szereplő valamennyi eljárás részletes bemutatására a témám tág terjedelme miatt nem térek ki, egyedül a magyar jogrendszerben is érvényesült népi kezdeményezés intézményével foglalkozom, hiszen az új törvények hatályba lépésének egyik hatásaként ennek a jogintézménynek a megszűnéséről beszélhetünk.

A népi kezdeményezés (vagy más néven iniciatíva⁷) tárgya, a népszavazáshoz hasonlóan, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehetett, de a népi kezdeményezés estén nem beszélhettünk tiltott tárgykörökről. Ennek oka a népi kezdeményezésnek a népszavazástól, mint a közvetlen demokrácia legerősebb intézményétől való legjelentősebb eltéréséből adódik, hiszen ebben az esetben a nép közvetlen részvétele egyszerűen arra irányult, hogy felhívja a képviseleti szervet, hogy tárgyaljon meg egy kérdést. Tehát az országos népi kezdeményezéssel azt az eredményt lehetett elérni, hogy az Országgyűlés tűzzön napirendre valamely, a választópolgárok által kezdeményezett kérdést és azt tárgyalja meg.⁸ Ugyanakkor nem határozta meg azt, hogy a képviselet pontosan milyen tartalmú döntést hozzon, ezáltal a képviseleti szerv döntési jogkörét, hatáskörét nem vonta el.

⁵SZÜTS KORINNA- KARSAI DÁNIEL- MÁNDI GÁBOR: *Az Alkotmánybíróság egyes határozatainak ismertetése.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006. 247-253. o.

⁶Lásd PAPP IMRE: *A politikai részvételi jogok.* In: HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok.* Osiris, Budapest, 2003. 773-787. o.

⁷DEZSŐ MÁRTA: *Népszavazás és népi kezdeményezés.* In: KUKORELLI ISTVÁN (szerk.) *Alkotmánytan I.* Budapest, 2007. 173-200. o.

⁸Alkotmány 28/D. §

Az iniciatívával ellentétben a népszavazás (más szóval referendum, vagy plebiszcitum⁹) már jóval hatékonyabb eszköz a nép kezében, ugyanis ennek során a nép maga is döntést hozhat a képviseleti szerv hatáskörébe tartozó kérdésben.

Országos népi kezdeményezés eljárásjogi feltételei között szerepelt, hogy legalább 50.000 választópolgár nyújthatott be kezdeményezést és az aláírásokat két hónapig lehetett gyűjteni.¹⁰ A népi kezdeményezésről az Országgyűlésnek a bejelentést követő három hónapon belül kellett döntenie.

Az új szabályozás e jogintézmény tekintetében a következő változásokat hozta. Az Alaptörvény az Alkotmánnyal ellentétben nem tartalmaz rendelkezést a népi kezdeményezés intézményéről, amely ezáltal elvesztette alapvető politikai jog jellegét és így fenntartása a törvényhozó politikai mérlegelésétől vált függővé. Ekként történhetett meg az, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényt hatályon kívül helyező, az Országgyűlés által 2013 decemberében elfogadott új Nsztv. megszüntette a népi kezdeményezés intézményét, amely negyed évszázadon keresztül egészítette ki az országos és a helyi népszavazás intézményét.

2.3. A hatályos hazai szabályozás

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt a népszavazásra hárompilléres szabályozás vonatkozott. Ide tartozott az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Nsztv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.). A helyi népszavazás és a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályokat az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény IV. Fejezete tartalmazta.¹¹

Ahogy már az előző pontban is kitértem, a népszavazásra vonatkozó teljes joganyag megváltozott, ami az elmúlt négy év alatt végbement, a rendszerváltás óta nem tapasztalt mérvű alkotmányozási-törvényhozási folyamatnak köszönhető. Bár a népszavazási jog pilléres szabályozása továbbra is megmaradt, azonban a már korábban említett nóvumokon kívül számos változás figyelhető meg. Az Alaptörvénynek a népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezések elhagyásán kívüli legnagyobb horderejű változtatása a véleménynyilvánító

⁹ Bár a tudományban nincs egyetértés a három fogalom egyenértékűsége között lásd. MEZEY BARNÁ-SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 578.o., és DEZSŐ MÁRTA: *A népszavazás szabályozásához*. In: Magyar Közigazgatás 3/1993. 401.o., e terminológia zavar elkerülése miatt a referendumot és a plebiszcitumot a népszavazás szinonimájaként használok.

¹⁰ Alkotmány 28/D. § és 28/E. §

¹¹ PETRÉTEI (2013) 287.o.

népszavazási típus eltörlése, a tiltott tárgykörök pontosítása, melyek részletes tárgyalására a következő pontban térek ki.

A népszavazásra vonatkozó jogforrások közül elsősorban az új Nsztv. novumait szeretném bemutatni. A 2013 decemberében elfogadott Nsztv. hatályba lépésére fokozatosság jellemző. Az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása kitűzésének napján lépett hatályba, amely alól csak a helyi népszavazási eljárásra vonatkozó VI. Fejezetét jelent kivételt, ugyanis annak hatályba lépésére 2014. október 31. napján kerül sor.¹² Ebből ki is derül a törvény egyik újdonsága, hogy tárgyi hatálya a korábbi törvénytől eltérően az országos népszavazás mellett a helyi népszavazás normáira is kiterjed, amivel egyidejűleg az Ötv. vonatkozó részeit hatályon kívül helyezi. Ki kell emelni továbbá azt is, hogy anyagi szabályok mellett immár eljárási kérdéseket is rendez. S bár az Alaptörvény alatti jogforrási szinten országos népszavazásra vonatkozó anyagi jogszabályokat kizárólag az Nsztv. tartalmazza, az eljárási szabályok tekintetében azonban továbbra is alkalmazni kell a Ve. általános részét az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel.¹³ Így elmondható, hogy az új Nsztv. nem kódex, csak kódex jellegű törvény, ugyanis a Ve. mögöttes jogszabályi jellege továbbra is megmaradt, ami számos esetben értelmezési nehézséget is okoz. Mindezekből következően a népszavazással kapcsolatos részletes szabályokat e két törvényből ismerhetjük meg.

A népszavazásra vonatkozó jogforrások sorából nem hagyható ki a részletszabályokat taglaló rendeletek sem. A választások és népszavazások szabályozásáért felelős miniszter rendeletben szabályozhat számos eljárásjogi kérdést, mint például az eljárásban használandó nyomtatványokat, eljárási határidők naptár szerinti dátumait vagy például az országos népszavazási eredmény országosan összesített adatainak a körét.¹⁴

Dolgozatom központi témája a népszavazási eljárással kapcsolatos jogorvoslatok így ebben a körben jogforrások közül az Nsztv. és a Ve. szabályain túl az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) is meg kell említenem. Az Alkotmánybíróság népszavazási eljárással kapcsolatos hatásköre tekintetében lényeges változás következett be, hiszen míg az 1997. évi C. törvény értelmében: *„az Országos Választási Bizottságnak (a továbbiakban: OVB) az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást az Alkotmánybíróság soron kívül bírálja el”*¹⁵, addig az új Nsztv. értelmében Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB)

¹² Nsztv. 93. § (1)-(2) bek.

¹³ Nsztv. 1.§ (1) bek.

¹⁴ Nsztv. 91.§

¹⁵ 1997. évi C. tv. 130. § (1) bek.

döntése ellen felülvizsgálati kérelmet a Kúriához címezve lehet benyújtani.¹⁶ Ezáltal a jogorvoslati eljárásban az AB helyett a Kúria lett az NVB (korábbi elnevezéssel OVB) kontrollfóruma. Így az Alkotmánybíróság hatáskörében csupán az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatainak vizsgálata maradt.¹⁷ Dolgozatom során e változás részletes kifejtésére törekedem.

3. A népszavazás fajtái és tárgykörei

3.1. A népszavazás fajtái

A népszavazásnak számos formája ismert mind hazánkban, mind a külföldi államokban. A hatályos Alaptörvény alapján népszavazás az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó kérdésben tartható.¹⁸ Így megkülönböztethetjük a népszavazásnak két fő formáját, az országos és helyi népszavazást. Munkámban főképpen az országos népszavazásra és az azon belüli csoportosításokra koncentrálok.

3.1.1. Kötelező és fakultatív népszavazás

Az Alaptörvény alapján az országos népszavazásnak többféle csoportosítása lehetséges. A jogi alapja szerint megkülönböztetjük a népszavazás kötelező, azaz kötelezően elrendelendő, valamint a fakultatív formáját, amelynek elrendelése az Országgyűlés mérlegelésén múlik.¹⁹ Az Alaptörvény értelmében kötelező a népszavazás elrendelése, ha azt legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezési, míg fakultatív népszavazásról van szó a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezése esetén.²⁰

E két népszavazási típus között lévő különbségre az Alkotmánybíróság mutatott rá. Ugyanis a fakultatív népszavazás esetén a kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig minden döntés az Országgyűlés mérlegelésén múlik, s arra a kezdeményezőnek semmilyen befolyása nincs. Az ügy ura ebben az esetben tehát a népképviselői szerv egészen a népszavazás lefolytatásáig. Így az ügydöntő fakultatív népszavazásban a kikényszeríthetőség, mint a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpen elem, nincs meg sem a megtartás, sem pedig az eredmény tekintetében. Ez az intézmény sokkal inkább egyfajta együttműködést jelent a közvetlen és a képviselői hatalomgyakorlás között, ami a

¹⁶ Nsztv. 29.§ (1) bek.

¹⁷ Abtv. 33.§ (1)-(3) bek.

¹⁸ Alaptörvény 8. cikk és 31. cikk (2) bek.

¹⁹ BALOGH ZSOLT- HOLLÓ ANDRÁS- KUKORELLI ISTVÁN- SÁRI JÁNOS: *Az Alkotmány magyarázata*. Complex Kiadó, Budapest, 2003. 341-342. o.

²⁰ Alaptörvény 8. cikk (1) bek.

képviselési oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitimációt szolgáltatva a képviselési hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez.

Ezzel szemben a kötelező népszavazás esetében elmondható, hogy annak mindegyik eleme, a kezdeményezés, a kérdés megfogalmazása és a kikényszeríthetőség is (azzal, hogy megfelelő számú támogató gyűlik össze) az érdekelt választópolgárok befolyása alatt áll. Ebben az esetben a nép az ügy ura a közvetlen hatalomgyakorlás mindegyik ismervét tekintve. Az Országgyűlésnek nincs lehetősége az eljárás befolyásolására, ellenkezőleg: köteles minden kiszolgáló, megvalósító cselekményt teljesíteni a szavazás megtartására, majd pedig az eredmény végrehajtására. E kötelessége magában foglalja azt is, hogy az Országgyűlés tartózkodni köteles minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy megghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, s köteles más szerveket is távol tartani ettől.²¹

3.1.2. Ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazás

A népszavazás csoportosítható a kötőerő szerint is. Ez alapján két csoportot különböztetünk meg: ügydöntő népszavazást, ha a választópolgárok döntése a képviselési szervre nézve kötelező, valamint véleményező (vagy konzultatív) népszavazást, ha a népszavazás eredménye nem köti a parlamentet. Az Alkotmány 28/C. § (1) bekezdése mindkettő népszavazási típust tartalmazta, valamint az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Alkotmány előkészítő eseti bizottság koncepciótervében is megtalálható volt az, hogy az országos népszavazás a szavazási részvétel mértékétől függően lehet véleménynyilvánító és ügydöntő.²² Azonban a hatályos Alaptörvény szövegébe a véleménynyilvánító népszavazási típus nem került be, ezáltal ez az intézmény kikerült a magyar közjog rendszeréből.

Az országos népszavazás intézményének a fent említett két csoportosítási szempontja összefüggnek egymással, ugyanis a kötelező népszavazás egyben ügydöntő is, azonban a fakultatív népszavazás esetében az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Országgyűlés döntésén múlt a népszavazás kötőereje, így az lehetett ügydöntő és véleménynyilvánító is.²³ Az Alaptörvény értelmében azonban, amely nem tartalmazza a véleménynyilvánító népszavazási típust, minden érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.²⁴

²¹ SZÜTS - KARSAI – MÁNDI (2006) 249-251.o.

²² JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 352.o.

²³ 1998. évi III. törvény 8.§ (3) bek.

²⁴ Alaptörvény 8. cikk (1) bek.

3.2. A népszavazási tárgykörök

Az országos népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben érvényesülnek tartalmi és formai követelmények is. A tartalmi követelmények között szerepel, hogy a kérdés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozzon, ne ütközzön a tiltott tárgykörökbe és feleljen meg az egyértelműség- és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelmények, illetve mentes legyen a szeméremsértő- és megbotrántoztató kifejezésektől. E pontban ezek részletes kifejtésével foglalkozom. A formai követelményekről szóló részben pedig bemutatom a népszavazási eljárás elindulásának folyamatát, valamint kitérek egy a közelmúltban felmerülő esetre is.

3.2.1. Tartalmi követelmények

Tartalmi követelmény között az elsődleges és Alaptörvényben is rögzített formula, hogy: *„[a]z országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”*²⁵ E szabály indokoltsága abban rejlik, hogy a népszavazáson hozott döntés nem alkalmazható közvetlenül, azaz népszavazás nem „önvégrehajtó”, joghatása csupán annyi, hogy jogalkotási vagy más intézkedési kötelezettséget ró a parlamentre. Ahhoz tehát, hogy a népszavazás eredménye a jogalanyokat kötelezze, a döntés jogszabályi formába öntése szükségeltetik. Mivel országos népszavazásról van szó, ezért legcélszerűbb a törvényi forma, hiszen legmagasabb szintű jogszabályként ennek a szabályozási tárgyköre a legszélesebb.²⁶

Az, hogy mi tekinthető pontosan az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek, számos értelmezési kérdést vet fel. Éppen ezért az Országgyűlés feladat- és hatásköre tekintetében a következő megállapításokat kell tenni. A parlament határkörét két irányból szükséges elhatárolni az eddig benyújtott népszavazási kezdeményezések alapján. Az egyik a szintén Országgyűlés által gyakorolt alkotmányozói hatalom, a másik a Kormány rendeletalkotási hatásköre. Az Alaptörvény, igazodva az Alkotmánybíróság e körben hozott döntéseihez²⁷, maga zárja ki az Alaptörvény módosítására irányuló kezdeményezéseket.

Az Alkotmánybíróság azonban a többszintű szabályozással összefüggésben 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 irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi,*

²⁵ Alaptörvény 8. cikk (2) bek.

²⁶ ERDŐS CSABA: *A közvetlen demokrácia intézményei*. In: SMUK Péter (szerk.) *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2014. 219.o.

²⁷ Lásd. 2/1993. (I.22) AB határozat, 25/1999. (VII.7.) AB határozat

hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban.” Így a kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, nem tekinthető semmiképpen sem zárt alkotmányi taxációnak. Az Országgyűlés jogköre az, hogy időről időre eldöntse, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő. A jogforrási hierarchia elvének megfelelően a magyar jogforrási rendszerben az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása azonban csak törvénnyel történhet.²⁸

Eszerint az Alkotmánybíróság az Országgyűlés feladat - és hatásköre értelmezésénél a jogforrási hierarchia mellett foglalt állást és így a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (3) bekezdése értelmében lehetővé teszi a rendeletben szabályozott kérdésben való népszavazás kezdeményezését, amit az Országgyűlés hatáskörének tágan való értelmezésével valósított meg.²⁹

A Kúria azonban a fenti alkotmánybíróági gyakorlattal ellentétben nem a jogforrási hierarchia, hanem a hatalommegosztás felől közelítette meg a problémát.³⁰ Ez alapján *„amikor a törvény a Kormányt (vagy 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 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.”*³¹

A Kúria e megfogalmazásában a Kormány hatáskörét védő álláspontot foglalt el az Országgyűlés és a Kormány közti hatalommegosztás viszonylatában. A határozatában továbbá kifejtette azt is, hogy: *„a népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviselői hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg.”* A Kúria álláspontja szerint az ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná. Mivel azonban az Alaptörvény nem határolja el (nem is határolhatja el) élesen az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének

²⁸ 53/2001. (XI. 29.) AB határozat. Indokolás IV/2. pont

²⁹ E lehetőség értelemszerűen az Országgyűlés szabad mérlegelése alapján alsóbb szintű jogszabályokkal szabályozható kérdésekben érvényesül.

³⁰ ERDŐS (2014) 219.o.

³¹ A Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata III/5. pont

hitelesítése során az NVB-nek, illetve határozata elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e.³² A Kúria megítélése szerint: „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 az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott kivett tárgykörök.”³³

A Kúriának ezen álláspontja átvezet a tartalmi követelmények második kritériumához, az ún. tiltott népszavazási tárgykörökhöz. E körbe azok a népszavazásra szánt kérdések tartoznak, amelyek az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti felsorolásba ütköznek. Az Alaptörvény ugyanis az Alkotmányhoz hasonlóan tíz pontban sorolja fel azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet népszavazást tartani. Az Alaptörvény részben átveszi az Alkotmány szövegezését, részben azonban módosított azokon az Alkotmánybíróság döntéseire is figyelemmel. E tárgykörök általában illeszkednek az európai alkotmányokban megfogalmazottakhoz, és a klasszikus tiltott tárgykörökre vonatkoznak. A tárgykörök között szerepel így például a költségvetési jog gyakorlása, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezeti kérdések vagy a nemzetközi szerződéssel vállalt kötelezettségek, amelyek a pacta sunt servanda elvének nemzetközi jogi értelme alapján minősülnek kizártnak. A dolgozatom kereteinek túlfeszítése miatt ezek részletes taglalásába nem bocsátkozom. Kizárólag az Alkotmánytól eltérő tilalmi tárgykörökre térek ki.

Ilyen például az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésnek a tiltott tárgykörök között való kifejezett szerepeltetése, amelyet a fentiekben már említettem. Ez újdonságot jelent a korábbi Alkotmánnyal szemben annyiban, hogy annak 1997-es módosításával megállapított szövege csupán az Alkotmány népszavazással és népi kezdeményezéssel kapcsolatos rendelkezéseit zárta ki. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány mint alaptörvény az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza és éppen ezért csak a saját rendszerén belül, az általa feljogosított alkotmányozó hatalom által és a benne meghatározott eljárás szerint módosítható.³⁴ Így ezen kifejezett alaptörvényi rendelkezés döntő változást nem idéz elő e tekintetben.

³² ERDŐS (2014) 219-220.o.

³³ Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata III/5.-6. pont

³⁴ KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 124.o.

Jelentősebb változtatásnak minősül a kormány programjának az Alaptörvény felsorolásából való kikerülése. E tárgykör az Alaptörvény hatályba lépése előtt számos értelmezési nehézséget vetett fel, különösen a 2006-ban kezdeményezett népszavazási kérdéseknél (az ún. háromigenes népszavazás részeként³⁵). Ennek hatására az AB több határozatában fejtette ki a kormány programjának szűkebb és tágabb értelmezését, miszerint mely elemekre vonatkozó kérdések azok, amelyek már a kormány programjának szempontjából lényegesnek tekinthetők és ezáltal tiltott népszavazási tárgykörnek minősülnek és melyek azok, amelyekről még népszavazás kezdeményezhető.³⁶ Ezt a helyzetet egyértelműsítette az Alaptörvény, amikor kivette a tiltott tárgykörök közül a kormány programját, amely ennek köszönhetően nem minősül tiltott tárgykörnek többé.

A tartalmi követelmények között meg kell még említeni röviden az egyértelműség- és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeit, valamint a szeméremsértő és megbotránkoztató kifejezéstől való mentességet.

A népszavazás intézményének másodlagos, komplementer jellegéből adódik, hogy a népszavazási kezdeményezés folytán eldöntendő kérdések terjeszthetők a nép elé. Ebből következik, hogy nincs lehetőség az adott kérdések árnyalására, kompromisszumok kialakítására. Az egyértelműség követelménye tekintetében így az Alkotmánybíróság általános követelményként állapította meg, hogy az eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehessen felelni, azaz a kérdés egyértelműen megválaszolható legyen és a parlament is egyértelműen el tudja dönteni, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli. Ehhez azonban az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Önmagában azonban az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az egyértelműség követelményét. Ellenben csorbul a közvetlen politika részvételi joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is, ha 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.³⁷

Az Alkotmánybíróság a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában az egyértelműségi tesztet kiegészítette, amikor is kimondta, hogy *„az egyértelműség részének tekinti azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen,*

³⁵ Lásd. HALMAI GÁBOR: *Népszavazás és képviselői demokrácia*. In: Jura 2008/2. szám 31-37.o.

³⁶ HALLÓK TAMÁS: *Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiből*. In: Jogtudományi Közlöny, 2009/6. szám 271-273.o.

³⁷ 52/2001. (XI.29.) AB határozat. Lásd. SZÜTS - KARSAI – MÁNDI (2006) 258- 260.o.

végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan.”³⁸ Ezen kiegészítés rögzítését az a népszavazás intézményét lejáratni kívánó kérdés indukálta, miszerint: „Egyetért-e ön azzal, hogy a vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?”³⁹

E népszavazási kezdeményezés átvezet a másik jelentős követelményhez, a rendeltetésszerű joggyakorláshoz. Ennek értelmében a kezdeményezés nem lehet nyilvánvalóan ellentétes az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével, ugyanis ebben az esetben az NVI elnöke a kezdeményezést indokolás nélkül elutasítja.⁴⁰ A népszavazás jogintézményének alkotmányos célját és rendeltetését az Nsztv. preambuluma határozza meg, melyből következik, hogy a népszavazásnak az ország sorsát érintő legfontosabb kérdésekben van helye, figyelemmel ezen intézmény alkotmányos rendeltetésére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára, amit az Alkotmánybíróság a 18/2008. (III. 12.) AB határozatában is megfogalmazott.⁴¹ Ugyanakkor megállapította azt is, hogy nem sérül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, ha a feltenni kívánt kérdés csak kis számú érintetthez vonatkozik. Ezen elvárás beépítése elsősorban a komolytalan, a népszavazás intézményét lejárató kérdések kiszűrése érdekében jött létre.⁴²

Az előbbi követelmények kiegészülnek még a szeméremsértő és megbotránkoztató kifejezéstől való mentesség követelményével, amelyet az Nsztv. 9. § (2) bekezdése határoz meg. Eszerint a „népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést.” E követelmény a rendeltetésszerű joggyakorlás kategóriájába is beolvadna, de jogalkotó a komolytalan kezdeményezések hatékony kiszűrése érdekében külön nevesíti, amellet ezen elveknek való megfelelést a népszavazási eljárás más-más szakaszában kell vizsgálni.

3.2.2. Formai követelmények

A formai követelmények esetében a népszavazás kezdeményezésére jogosultak körére kell kitérni, ugyanis ez alapján a népszavazási eljárás menetében eltérések mutathatók ki. Az Alaptörvény 8. cikke értelmében a kezdeményezésre jogosultak körébe tartozik legalább százezer választópolgár, a köztársasági elnök, valamint a Kormány.

³⁸ 26/2007. (IV. 25.) AB határozat Indokolás III/3. pont

³⁹ Kivitelezhetetlenség okán minősítette nem egyértelműnek a kérdést az AB, ugyanis a kezdeményező nem jelölte meg, hogy milyen forrásból kellene finanszírozni ezt az ingyenességet. Lásd. SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. 321.o.

⁴⁰ Nsztv. 10. § (1) bek.

⁴¹ ABH 2008,212.

⁴² A rendeltetésszerű joggyakorlás követelmények és az Alkotmánybíróság fent megjelölt határozatának értelmezésével a Kúria a dohánytermékek kiskereskedelmével kapcsolatos népszavazási kezdeményezés esetén foglalkozott. Kúria Knt. IV. 37.521/2013/2. számú határozat II/1. pont

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmánnyal ellentétben már nem tartalmazza az országgyűlési képviselők egyharmada népszavazási eljárás-kezdeményezését, amelyből következik, hogy ha a parlamenti kisebbség népszavazást akar kezdeményezni, akkor ehhez el kell nyerni a többség támogatását, amely – parlamentarizmus logikájának megfelelően – a Kormányon keresztül kezdeményezhet népszavazást. Az ellenzékben lévő képviselők számára tehát megszűnt ez a Kormánnyal szembeni fellépés lehetősége. Ugyanakkor e kisebbség népszavazást kétszázezer választópolgár segítségével tud kezdeményezni, rákényszerítve akaratát a parlamentre.⁴³

A választópolgárok által kezdeményezett népszavazás esetében a tartalmi követelmények mellett formai követelmények is érvényesülnek. Ennek köszönhetően az eljárás a kezdeti szakaszában eltér a másik kettő kezdeményezésre jogosult szerinti eljárástól, aminek az oka intézmény méltóságának a fenntartása. Ennek az eszköze a kezdeményezés megfelelő támogatottságának igazolása, amelytől az Országgyűlés a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazások esetén eltekint. A formai követelmények részletes felsorolását az Nsztv. 4.§-a tartalmazza.

Ezeknek a választópolgári kezdeményezéssel szembeni követelményeknek az indokoltságát hűen bizonyítja a 2007-ben bekövetkezett népszavazási kezdeményezések dömpingje. Ugyanis a formai követelmények a tartalmi követelményekkel karöltve lehetőséget biztosítottak az abszurd és komolytalan népszavazási kezdeményezések érdemi vizsgálat nélküli elutasítására.⁴⁴

A formai követelmények között tehát a legjelentősebb és elsődleges kíváncsi a népszavazásra szánt kérdés választópolgárok általi támogatása. E támogatottság kétféleképpen nyilvánul meg. Egyrészt abban, hogy a kezdeményezés szervezője önállóan már nem jogosult népszavazási kérdést hitelesítés céljából az NVB-hez benyújtani, ehhez ugyanis szüksége van legalább 20, de legfeljebb 30 választópolgár támogató aláírására úgy, hogy a magányszemély szervező is a támogatók közé tartozik.⁴⁵ A támogatottság másik megnyilvánulási formája pedig az, hogy az Országgyűlésnek a hitelesített népszavazási kezdeményezéssel csak

⁴³ SZALAI ANDRÁS: *Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya.* In: Pro publico bono: Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszerzői Egyetem közigazgatás-tudományi folyóirata. 2013. 3.sz. 125-143. o.

⁴⁴ Abszurd vagy komolytalan felvetésre számos példa hozható fel, ilyenek például a következők: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a tojás előbb volt, mint a tyúk? vagy azzal, hogy a popstár Madonna legyen Magyarország királynője? továbbá, hogy a Francia Köztársaság elnöke tanulja meg az arab nyelvet?” és más hasonló komolytalan kezdeményezések. lásd SZIGETI PÉTER: *A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. Jogalkalmazói tapasztalatok.* In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I kötet: Kormányzat, közpolitika, közélet.* Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008. 251-252.o.

⁴⁵ Nsztv. 4.§ (1) és (5) bek.

megfelelő számú, – azaz minimum 100.000 – választópolgári aláírás esetében kell foglalkoznia.

Bár a népszavazási kezdeményezést az NVB-hez kell benyújtani, azonban a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) mintegy előzetes szűrő szerepét ellátva megvizsgálja a kérdést, hogy a formai feltételeknek megfelel-e, így például: jogosult volt-e kérdés benyújtására annak benyújtója, megfelelő úton nyújtották-e be, valamint az aláírásgyűjtő ív megfelel-e a jogszabályi feltételeknek.⁴⁶

A formai követelmények hiányossága következtében való elutasításra példaként hozható fel a közelmúltból a paksi atomerőműről szóló népszavazási kezdeményezés: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államadóságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon”. Az NVI elnöke ugyanis a kezdeményezést az Nsztv. 4.§ (1) és (2) bekezdésében foglalt követelményekre tekintettel nem tartotta megfelelőnek. Tudniillik a támogató aláírásokat a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál való adatvédelmi nyilvánításba vételt megelőzően kezdték el gyűjteni, valamint a népszavazást támogató 29 személy adatait és aláírását tartalmazó dokumentumot külön csatolták az aláírásgyűjtő ív mintapéldányához.⁴⁷

A kezdeményezés ismételt benyújtását követően az NVB 91/2014. számú határozatában a kérdés hitelesítését már a tartalmi követelményekre tekintettel tagadta meg, mely hivatkozása az volt, hogy „a kérdés érvényes nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettséget érint, ezért a kérdésben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani.”⁴⁸

A fenti példa alapján is elmondható, hogy választópolgári kezdeményezések esetén a tartalmi követelmények mellett hangsúlyos szerepe van a formai követelményeknek is, ami által az eljárás hosszadalmasabbá válik, mint a köztársasági elnök vagy a Kormány által benyújtott népszavazási kezdeményezés esetében. Utóbbi esetben ugyanis az aláírásgyűjtéssel, az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos eljárási cselekmények értelemszerűen kimaradnak, ugyanakkor a hitelesítés és az Országgyűlés általi népszavazás-elrendelés szabályai ugyanúgy irányadóak ezekre a típusokra is.

⁴⁶ Nsztv. 10.§ (1) bek.

⁴⁷ 1/2014. Nsz. számú határozat

⁴⁸ 91/2014. NVB határozat. Indokolás II. pont

4. Jogorvoslatok

Az országos népszavazással kapcsolatos eljárásnak a kezdeményezéstől egészen az eredmény megállapításáig több, jól elkülöníthető szakasza van. Értem ez alatt az eljárás első mozzanatát, azaz az aláírásgyűjtő ívek és az azon szereplő kérdések hitelesítését, amelyet a választópolgári kezdeményezés esetén az aláírásgyűjtés és az aláírások ellenőrzése követ, végezetül pedig az Országgyűlésnek a népszavazás elrendelése tárgyában hozott határozatát.⁴⁹

Ezen eljárás mindegyik szakaszában biztosított a jogorvoslat, így a kérdés elsősorban nem a jogorvoslat lehetőségére, hanem arra irányul, hogy melyik az a fórum, amelyhez fordulni lehet.

A döntés – amellyel szemben a jogorvoslatot igénybe lehet venni – mind a régi, mind az új törvény értelmében az NVB hozza meg. Ez alól természetesen az eljárás végén az Országgyűlés által a népszavazás elrendelése tárgyában hozott határozat kivételt jelent. Az OVB/NVB jellegét tekintve ki kell emelni, hogy ezt a szervet eredetileg az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény hozta létre, sajátos sui generis intézménye a magyar közjognak, ugyanis tagjai megválasztásának rendje alapján társadalmi típusú szervnek tekinthető, míg egyes hatáskörei ugyanakkor kvázi- közigazgatási bírósággá teszik, különösen így van ez a hitelesítési eljárásban kapott hatáskörénél.⁵⁰ E társadalmi szerv határozatait általában a rendes bíróság (a Kúria) vizsgálhatja felül, ami egyebek között a népszavazási eljárás további szakaszaiban, így például az aláírások ellenőrzése során hozott határozata esetében is így történt és egyben ma is történik. A hitelesítési eljárásban azonban a régi szabályozás eltérést mutatott, ugyanis a hitelesítési hatáskörben hozott OVB határozattal szemben másodfokon az Alkotmánybíróság járt el.

E rendszert számos kritika érte már abban az időben is. KUKORELLI ISTVÁN nézete alapján, egy olyan intézmény kapta meg ezzel külön törvényben a másodfokú hatáskört, amelynek alapvetően nem e politikai jellegű választási bíráskodás a fő feladata, hanem az absztrakt normakontrol.⁵¹

A jogorvoslati eljárásban tehát, a ténykérdések vagy a jogkérdések alapul vételével, arra kell keresni elsősorban a választ, hogy inkább a rendes bíró út igénybevételét célszerű

⁴⁹ Bár az Nsztv. V. fejezete értelmében „országos népszavazási eljárásnak” csak a népszavazás kitűzésétől a választás eredményének megállapításáig tartó szakaszt nevezi, a dolgozatomban ettől eltérően a kezdeményezés benyújtásától a népszavazási eredmény megállapításáig tartó folyamat egészét népszavazási eljárásnak nevezem.

⁵⁰ KUKORELLI (2006) 117.o.

⁵¹ KUKORELLI (2006) 114.o.

kijelölni, vagy inkább az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységét kell-e meghagyni. E fejezet során az új szabályozás bemutatásával e kérdések megválaszolására törekedem.

4.1. Hitelesítési eljárás

A népszavazás kezdeményezésére irányuló kérdés NVI általi vizsgálatát követően az NVB elé kerül, amely dönt annak hitelesítéséről, vagy annak megtagadásáról. Az népszavazási eljárás legfontosabb mozzanatának számító hitelesítési eljárás célját az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „...a hitelesítési eljárás az aláírásgyűjtés megkezdése előtt nyújt garanciát arra, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható és eredményes népszavazás esetén országgyűlési döntéshozatalra alkalmas legyen, valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét, az aláírások hitelességének ellenőrzését.”⁵²

A jogorvoslatok tekintetében a régi és az új szabályozás közötti eltérés legmarkánsabban ezen első mozzanatban – a hitelesítési eljárásban – mutatkozik, ezért e pontban ezek részletes bemutatására összpontosítok.

4.1.1. A régi szabályozás szerint

A hitelesítési eljárás első szakaszában nagy szerepe volt és jelenleg is van az OVB/NVB-nek, melynek határozata ellen a régi Ve. valamint Nsztv. alapján az Alkotmánybírósághoz lehetett kifogással élni. Ezáltal egy speciális eljárási rend alakult ki, ami lényegében az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban foglaltakra épült. A határozat rendelkező része ugyanis megállapította, hogy: „az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára. A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.”⁵³

Az Alkotmánybíróság e másodfokú hatáskörét a régi Ve. 130. §-a határozta meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 1.§ h)

⁵² 18/2008. (III. 12.) AB határozat Indokolás III/2. pont

⁵³ A határozat rendelkező részének II/2-3. pontja, ABH 1997. 332.o.

pontjában foglaltaknak megfelelően és az Alkotmánybíróság pedig e jogszabályban biztosított hatáskörénél fogva az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Ennek során rögzítette, hogy »az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján folytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 78.§ (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, s az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeletetésével összhangban látja el.«⁵⁴

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva soron kívül bírálta el az OVB-nek az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogásokat és a következő döntéseket hozta: az OVB határozatát vagy helybenhagyta, vagy azt megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.⁵⁵ Tehát ebből megállapítható, hogy az Alkotmánybíróságot kasszatórius jogkör illette meg és nem volt jogosult a határozat megváltoztatására.

E szabályozás hátulütőjét az jelentette, hogy a két szerv közötti jogvitának nem volt objektív határideje, hiszen az AB számára csupán soronkívüliséget írt elő a jogalkotó, azonkívül az AB határozata nyomán megindított új hitelesítési eljárásban az OVB határozata meghozatalára semmilyen határidő nem szerepelt a régi Ve.-ben. Ez egészült ki azzal, hogy korlátlan számú „fordulóra” kerülhetett sor az OVB és az AB között. Mindezen hiányosságok lehetővé tették egyes esetekben az eljárás elhúzódását, valamint az eljárás pontos vége meghatározásának kiszámíthatatlanságát. Márpedig a kiszámíthatatlanság az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében⁵⁶ rögzített jogállamiság klauzulájával nem fér össze, amit az Alkotmánybíróság számtalanszor értelmezett.

Mivel a népszavazási kérdés hitelesítésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha az megfelel az Alaptörvényben és az irányadó törvényben foglalt feltételeknek – vagyis a tartalmi és formai követelményeknek egyaránt – kérdésként merülhet fel, hogy e feltételek teljesülésnek megvalósulását csakugyan az Alkotmánybíróság vizsgálja-e felül vagy inkább egy rendes jogorvoslati eljárásban eljáró bírói fórum. Ugyanis a formai feltételek esetén egyértelműen, míg a tartalmi kérdések esetében, pedig az Alkotmánybíróság határozatai által kialakított és széles körben követett gyakorlat alapján az Alkotmánybíróság eljárása nélkül is megadható a válasz.

⁵⁴ KUKORELLI (2006) 119.o.

⁵⁵ 1997. évi C. törvény 130. § (1)-(2) bek.

⁵⁶ „A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam.”

Természetesen azonban elmondható, hogy ez a szabályozás a hiányosságok ellenére is elfogadható, hiszen biztosította a népszavazási eljárás során a választópolgárokat érintő döntések alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségét, amelyet az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) határozata kifejezetten alkotmányos követelményként definiált.

4.1.2. Új szabályozás szerint

A közelmúltban hatályba lépett törvények döntő változást hoztak az előbb említett jogorvoslati fórumrendszer tekintetében. E változást már az új Ve. hatályba lépését megelőzően az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény a régi Ve. 130. §-ának módosításával már létrehozta. E törvény lényegében az előbbi kérdésre és a korábbi rendszerrel kapcsolatos kritikára reflektálva megváltoztatta a jogorvoslati hatáskörrel rendelkező fórumot, amelynek köszönhetően az OVB népszavazási ügyekben hozott határozataival szemben az Alkotmánybíróság helyett a Kúria lett a kontrollfórum. Ezt a megoldást mind az új Ve. és az új Nsztv. is átvette.⁵⁷ Bár e szabályozás öröndetesnek számít, mégis az Alkotmánybíróság szerepének a figyelmen kívül hagyása a hitelesítési eljárásban véleményem szerint nem megfelelő, ezért az ezzel kapcsolatban felmerülő aggályaimat e pontban fejtem ki.

Az új Nsztv. értelmében a hitelesítési eljárásban hozható döntések és velük szemben indítható jogorvoslatok a következőképpen történnek: a népszavazásra irányuló kérdés NVI általi vizsgálatát követően, amennyiben az a törvényi feltételeknek megfelel, az NVB elé kerül. Az NVB döntése formai tekintetben kétféle lehet: az ügy érdemében – a benyújtástól számított 30 napon belül – határozattal dönt, míg az eljárás során felmerült minden egyéb kérdésben pedig jegyzőkönyvbe foglalt döntést hoz.⁵⁸

Az NVB ügy érdemében hozott határozatának tartalma háromféle lehet: érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést, ha a kérdés szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz. Hitelesíti a kérdést, ha az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A fenti feltételek hiányában a kérdés hitelesítését megtagadja.⁵⁹

Az új szabályozással kapcsolatos egyik értelmezési nehézséget a következőben látom: az új Nsztv. nem szabályozza a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtóinak a körét. A törvény megfogalmazása szerint: „a Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésével

⁵⁷ Nsztv. 29.§ (1) bek.

⁵⁸ Ve. 44.§ (1) bek.

⁵⁹ Nsztv. 11. - 12. §

*kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelmet – a Kúriának címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a Nemzeti Választási Bizottsághoz.”*⁶⁰ A kérdés ebben az esetben arra irányul, hogy ez a megfogalmazás az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint, melynek értelmében: „[a]z e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét - az e törvényben foglalt eltérésekkel - alkalmazni kell”, eltérést jelent-e a Ve.-től a felülvizsgálat benyújtására jogosult személyek tekintetében, vagy csak az irányadó határidő és benyújtás módja tekintetében tér el tőle, valamint arra, hogy annyiban nem jelent eltérést a Ve. szabályaitól, akkor ki tekinthető érintettnek az ügyben.

Az első kérdés esetében az Nsztv. egész szövegének ismerete alapján arra következtetésre kell jutni, hogy a törvény szóhasználata – azaz az alany megkerülése – arra utal, hogy az Nsztv. a felülvizsgálat benyújtására jogosultak körét tekintve nem kíván a Ve.-től eltérni. Ekképpen e megfogalmazásából nem következik egyértelműen, hogy bárki jogosult lenne felülvizsgálat benyújtására a korábbi szabályozás alkotmánybírósági felülvizsgálatot eredményező kifogásának mintájára.⁶¹ Így tehát az Nsztv. 29.§ (1) bekezdésére a Ve. 222. § (1) bekezdése irányadó, amely szerint „a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be.”

Az első kérdésre adott válaszból következően második lépésként meg kell vizsgálni az érintettség kérdését. Ugyanis a népszavazás, mint Alaptörvényben biztosított politikai alapjog, az ország sorsát érintő legfontosabb ügyekben gyakorolható. Ez alapján egy országos népszavazási kezdeményezés, vagyis egy jövőbeli népszavazáson hozott döntés elméletileg minden választópolgárt, sőt a választópolgárokon kívüli jogalanyokat is érinthet, így kitágítva az érintettek és ezzel összefüggésben a felülvizsgálati kérelem benyújtóinak a körét, amely megközelíti a korábbi szabályozás „bárki” megfogalmazását. Azonban e tág felfogáshoz képest az érintettségnek meg lehet fogalmazni egy szűkebb értelmezését is, amely csupán a népszavazási résztvevőkre, vagyis a szerevezőre és támogatóira redukálja az érintettek számát.⁶²

Miután az érintettség vizsgálatára a Kúriának az eddigi népszavazási ügyekkel kapcsolatos gyakorlatában még nem került sor, ezért csak a jövőben fog eldőlni, hogy a két felfogás közül melyik kerül be az állandó gyakorlatba. Véleményem szerint az érintettség tág

⁶⁰ Nsztv. 29. § (1) bek.

⁶¹ 1997. évi C. törvény 130. §

⁶² ERDŐS (2014) 227-228.o.

felfogása felelne meg leginkább a népszavazás intézményének, ami azonban kétségtől nagyobb megterhelést jelentene a jogorvoslati eljárásban eljáró szervek számára.

Az új törvénynek a következő, kardinális hiányosságát az alkotmányjogi panaszról való rendelkezés hiányában látom. Ugyanis a korábbi fórumrendszer kritikáira reflektálva az Alkotmánybíróság helyett a Kúria kapta meg a másodfokú hatáskört a jogorvoslati eljárásban, ugyanakkor az új Nsztv. határidő tekintetében kizárja az alkotmányjogi panasszal való Alkotmánybírósághoz fordulást. A törvénynek ezt a hiányosságát az eljárás részletes leírásán keresztül mutatom be.

A megújult jogorvoslati fórumrendszer értelmében felülvizsgálati kérelmet – ahogy ezt az előbb említettem – az NVB a Kúriának küldi meg, méghozzá a beérkezést követő öt napon belül.⁶³ A Kúria kasszatórius illetve reformatórius jogkörben járhat el az NVB határozatának a tartalmától függően.

Kasszatórius jogkör illeti meg a Kúriát akkor, ha az NVB népszavazási kezdeményezést érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló határozata elleni felülvizsgálati kérelemről dönt. E felülvizsgálati kérelmet 30 napon belül bírálja el: a határozatot vagy helybenhagyja, vagy az NVB-t új eljárás lefolytatására utasítja. Új eljárásra utasítás esetén a törvény határidőt szab az NVB eljárásának elhúzódása elé, ugyanis a Kúria döntésétől számított 30 napon belül kell döntenie a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról.⁶⁴ Ez mindenképp előrelépést jelent a korábbi szabályozással szemben, ugyanis a régi Ve.-ben az AB határozata nyomán megindított új hitelesítési eljárásban az OVB határozatának meghozatalára semmilyen határidő nem szerepelt.

Reformatórius jogkörrel rendelkezik a Kúria, amikor az NVB népszavazási kérdést hitelesítő vagy hitelesítést megtagadó határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelemről rendelkezik. Ebben az esetben a Kúria 90 napon belül bírálja el a felülvizsgálati kérelmet és a határozatot vagy helybenhagyja, vagy megváltoztatja.⁶⁵

Tehát a Kúriát, szemben az Alkotmánybírósággal, az új törvény már felruházta reformatórius jogkörrel is, ami egyébként a rendes bírósági jogorvoslatok körében általánosan elfogadott. Ugyanakkor ki kell emelni azt, hogy ha a Kúria nem találja törvényesnek a Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát – reformatórius jogkör révén – azt meg kell változtatnia, s nincs lehetősége arra, hogy az NVB-t új eljárásra utasítsa.

⁶³ Nsztv. 29. § (2) bek.

⁶⁴ Nsztv. 30. § (2) bek.

⁶⁵ Nsztv. 30. § (1) bek.

Az új szabályozás problematikáját véleményem szerint az Nsztv. 30. § (1) bekezdése adja, amely úgy rendelkezik, hogy: „A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.” Ezzel látszólag elzárja az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét, viszont nem szabad megfeledkezni az alkotmányjogi panasz intézményéről. Bár az új szabályozás értelmében az Alkotmánybíróság helyett a Kúria lett az NVB határozatait felülvizsgáló fórum, ez azonban nem jelenti az alkotmányjogi panasz lehetőségének kizárását. Ugyanis azt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c-d) pontja biztosítja, ezért törvény azt nem vonhatja el.⁶⁶ Mindazonáltal e logikát erősíti az is, hogy mivel az Nsztv. nem rendelkezik a hitelesítéssel kapcsolatos kúriai határozattal szembeni alkotmányjogi panaszról vagy annak kizárásáról, így arra a Ve. szabályai az irányadók, amely lehetővé teszi az alkotmányjogi panasz benyújtását.⁶⁷

Az ún. valódi alkotmányjogi panasz intézményének a bevezetése óta ugyanis az Alkotmánybíróság számára lehetőség nyílik az egyedi bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára⁶⁸, e körben tehát az Alkotmánybíróság feladatává a bírósági jogértelmezés és a jogszabályok értelmezési tartománya alkotmányos kereteinek kijelölése lép. Ezáltal biztosítja a bírói döntések jogszerűségén kívül, azok alkotmányosságát is. Ebből következik, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belüli jogorvoslattal már nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. A rendes bíróság által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adnak alapot alkotmányjogi panasznak.⁶⁹ Hiszen az Alkotmánybíróság, mint fórum nem része az igazságszolgáltatásnak, – mind szervezetileg, mind hatáskörileg elkülönül tőle, – eljárása nem jelenti mintegy a bírósági eljárás folytatását, a bíróság által megállapított tények felülbírlatát, hanem kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságának a vizsgálatát. Ekként nem tekinthető a jogorvoslati eljárás egy újabb fórummal való kibővítésének, amit az alkotmányjogi panasz Ve.-n belüli elhelyezkedése is mutat.

Az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja a gyakorlatát, melynek értelmében „az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jog védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeletetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciát teremtsenek az állampolgár, egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.”⁷⁰

⁶⁶ ERDŐS (2014) 228.o.

⁶⁷ Nsztv. 1.§ (1) bek., Ve. 233. §

⁶⁸ Alaptörvény 24. cikk (2) bek. d) pont

⁶⁹ 3065/2013. (II. 28) AB végzés Indokolás 11-12. pont

⁷⁰ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.

Miután e következtetések alapján az alkotmányjogi panasz igénybevétele lehetőségéhez az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján jutottunk el, így a határidők tekintetében a Ve.-ben rögzített meglehetősen rövid három napos határidőt kell alkalmazni. Ennek értelmében a Kúria határozatával szemben alkotmányjogi panasz nyújtható be az Alkotmánybírósághoz határozat közlésétől számított három napon belül. Az Alkotmánybíróság három munkanapon belül dönt a panasz befogadhatóságáról, a befogadott alkotmányjogi panaszról pedig további három munkanapon belül dönt.⁷¹ Az Alkotmánybíróság vagy elutasítja az alkotmányjogi panaszt, vagy ha azt megalapozottnak találja, megsemmisíti a Kúria határozatát.⁷²

A problémát azonban a következő szabályok okozzák: A hitelesítési eljárás lezárásaként – a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét vagy jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét követő öt napon belül – az NVI elnöke az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítési záradékkal látja el, és azt átadja a szervezőnek.

A köztársasági elnök vagy a Kormány által benyújtott kérdés hitelesítéséről az NVB elnöke, a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét – követő öt napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.⁷³

Szükségesnek tartom az alkotmányjogi panasz Nsztv.-ben való szabályozást, hiszen a fenti szabályozásból kitűnik, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe azt az esetet, ha a Kúria pozitív tartalmú határozatával szemben alkotmányjogi panaszt nyújtanak be. Ugyanis a népszavazás kezdeményezésére jogosult mindkét csoport esetében a Kúria határozatának közlésétől számított öt napot biztosít mind az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítési záradékkal való ellátásra, mind az Országgyűlés elnökének tájékoztatására. Azonban az Alkotmánybíróság döntése nem féltétlenül születik meg a Kúria határozatának közlésétől számított 5 napon belül.

Másik probléma, amit a jogalkotó nem mérlegelt az Nsztv. megalkotásakor az, hogy milyen eljárást kell követni abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti a Kúria döntését. De lege ferenda javaslataimat és az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségeit a következő pontban fejtem ki.

⁷¹ Ve. 233. (1)-(2) bek.

⁷² Abtv. 43. § (1) bek.

⁷³ Nsztv. 14.§

4.1.3. Alkotmányjogi panasz jogorvoslati rendszerbe ültetésének lehetőségei és ezzel kapcsolatos eljárási problémák feloldása

Az alkotmányjogi panasznak a népszavazási eljárás jogorvoslati rendszerbe való illesztése mellett szól véleményem szerint az, hogy 52/1997. (X. 14.) AB határozat kifejezetten alkotmányos követelményként támasztotta a népszavazási eljárás tekintetében a választópolgárokat érintő döntések alkotmánybíróági felülvizsgálatának lehetőségét. „A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybíróshoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.”⁷⁴ Bár az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”⁷⁵ Éppen ezért az 52/1997. (X. 14.) AB határozat alkotmányos követelményként továbbra is irányadónak tekinthető, hiszen a népszavazáshoz való jog az Alaptörvényben is politikai alapjog⁷⁶, a közvetlen hatalomgyakorlásra vonatkozó alkotmányos jog gyakorlásának egyik megvalósulási alakzata.⁷⁷ Emellett az Alkotmánybíróshoz a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában szintén kinyilvánította, hogy a 2013. április 1-jét követően hozott döntéseiben is felhasználja a korábbi határozatokban szereplő érveket, jogelveket és egyéb megállapításokat tartalmi vagy kontextuális egyezőség esetén és e döntéseket ezután forrásként jelöli majd meg. Ezen érvek felhasználása tekintetben az Alkotmánybíróshoz egyedül kellő részletességű indokolási kötelezettség terheli.⁷⁸

Így az 52/1997. (X. 14.) AB határozat értelmében, ami éppen azt juttatta kifejezésre, hogy a korábbi Alkotmány és így az Alaptörvény autentikus értelmezésére egyedül az Alkotmánybíróshoz jogosult, ez alapján meg kell, hogy illesse az Alkotmánybíróshoz az a jog, hogy felülvizsgálhasson egy politikai alapjogot érintő bírói döntést. Hiszen ebben az esetben Alaptörvény értelmezésről van szó, ugyanis a tiltott tárgykörbe ütközés csak így állapítható meg, minthogy azok az Alaptörvényben szerepelnek. Mindazonáltal a fenti érvet támasztja alá az is, hogy a rendes bíróság semmilyen más eljárásban nem értelmezheti kötelező jelleggel az Alaptörvényt. Ugyanis, amennyiben Alaptörvény-ellenességet észlel, fel kell függesztenie az eljárást, s a problémás normát az Alkotmánybíróshoz elé kell terjesztenie. Ebből következik, hogy jelen esetben az AB Alaptörvény-értelmezési monopóliuma megdőlni látszik, éppen

⁷⁴ A határozat rendelkező részének II/2-3. pontja, ABH 1997. 332.o.

⁷⁵ Alaptörvény: Záró és egyes rendelkezések 5. pont

⁷⁶ Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek.

⁷⁷ PETRÉTEI (2013) 290-291.o.

⁷⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat III./2. pont

ezért szükségesnek tartom az alkotmányjogi panasz lehetőségének biztosítását, így amennyiben alkotmányjogi panaszt nyújtanak be, az AB dönthet a Kúria Alaptörvény-értelmezésének helyességéről.

A korábbi szabályozás alapján a fenti kérdéskör nem merült fel, hiszen az Alkotmánybíróságot, mint másodfokú hatáskör gyakorlóját illette meg az Alkotmánnyal/Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. A hatályos szabályozás értelmében, azonban az Alkotmánybíróság az Abtv. alapján számára biztosított hatáskörénél fogva csak az Országgyűlésnek a népszavazás tárgyában hozott határozatát jogosult felülvizsgálni, ami hátrányosnak számít abban, hogy e hatáskörének keretében nem vizsgálhatja érdemben azt az indítványt, amely a népszavazási kérdés tartalmát illető vagy a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.⁷⁹ Így ennek a hatáskörnek nincs a hitelesítési eljárásra visszaható hatása. Következésképpen utólag már nem lehetséges, a hitelesítési eljárásban pedig adott esetben a szűk határidők tekintetében kizárt az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége.

Ugyanakkor nemcsak elvi kérdésként merül fel az Alkotmánybíróság eljárásának a biztosítása, hiszen a Kúria az új hatáskörének gyakorlása óta már most az Alkotmánybíróságtól eltérő megállapításokat tett, nevezetesen a dolgozatom elején, a tartalmi követelmények között említett Országgyűlés feladat- és hatásköre tekintetében, ami a jogforrási hierarchia elvével ellentétben állónak is tekinthető. Mindezek alapján szükségesnek tartom az alkotmányjogi panasznak a hitelesítési eljárásba való Nsztv. általi beillesztését.

A fenti érvelés alapját az ún. valódi alkotmányjogi panasz képezi. Ugyanis az alkotmányjogi panasz intézménye tárgult az 1997-es szabályozáshoz képest. Az Alaptörvény és az új Abtv. az alapjogi védelem új útját nyitotta meg azzal, hogy lehetővé teszi, hogy a testület bírósági döntést is felülvizsgáljon, amennyiben az eljárás során következett be az alapjogi jogsérelem.⁸⁰ Így az alkotmányjogi panasz folytán már nemcsak jogszabályok, hanem – ahogy arra az előző pontban már kitértem – bírói döntések Alaptörvénybe ütközését is vizsgálhatja az Alkotmánybíróság.⁸¹ Tehát ez a jelentősen tágabb új szabályozás megteremti az ún. valódi alkotmányjogi panaszt, amellyel lehetőség nyílik arra, hogy alapjogi sérelem miatt támadjanak meg egy bírói döntést anélkül, hogy a bíróság az eljárásában

⁷⁹ Abtv. 33.§ (3) bek.

⁸⁰ CSINK LÓRÁNT - SCHANDA BALÁZS: *The Constitutional Court*. In: CSINK LÓRÁNT - SCHANDA BALÁZS - VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Clarus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012. 301-304. o.

⁸¹ Abtv. 27. §

alkotmányellenes jogszabályt alkalmazott volna.⁸² Ugyanakkor ismételten hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság nem vált ténybíróssággá ezen intézmény bevezetésével, mivel a bíróság által megállapított tényeket nem mérlegelheti, bírálhatja felül, kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságával foglalkozik.

A fenti érvek alapján az alkotmányjogi panasz Nsztv.-beli szabályozását a következőképpen képzelem el:

30. § (1) A Kúria a felülvizsgálati kérelmet kilencven napon belül bírálja el. A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja.

(1a) A Kúriának a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés közlésétől számított 5 napon belül lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a panasz befogadhatóságáról a beérkezéstől számított 5 munkanapon belül dönt, a befogadott alkotmányjogi panaszról további 5 munkanapon belül dönt.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a Kúria határozatát megsemmisíti, véleményem szerint a következő eljárást kellene követni:

30. § (1b) Az Abtv. 43.§ (1) és (3) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság a Kúriát új eljárásra utasítja, a Kúria az Alkotmánybíróság döntésétől számított harminc napon belül hozza meg a döntését.

A hitelesítési eljárás lezárásaként, pedig az előbbi szabályok érvényesülése érdekében a következő kiegészítések alkalmazása szükségeltetik:

14. § (1a) Ha a Kúria döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, a Kúria az Alkotmánybíróság határozata alapján meghozott döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét követő öt napon belül a Nemzeti Választási Iroda elnöke hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, és azt átadja a szervezőnek.

(2a) Ha a Kúria döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke a Kúriának az Alkotmánybíróság határozata alapján meghozott döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét követő öt napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

⁸² TÓTH J. ZOLTÁN: Az Alkotmánybíróság egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata- egykor és most. In: RIXER ÁDÁM (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012., 344-349. o.

4.2. Aláírásgyűjtés kapcsolatos kifogás

Az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogásnak csak a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás esetén van létjogosultsága, ugyanis a Kormány és a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazás esetén ez az eljárási cselekmény értelemszerűen kimarad. Az aláírásgyűjtés ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban a régi szabályokhoz képest döntő változás nem történt.

Az aláírásgyűjtésére vonatkozó főbb szabályok a következőképpen néznek ki: a népszavazás szervezője a hitelesítő záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatán a népszavazási kezdeményezés támogatásához a záradékolástól számított 120 napig gyűjthet aláírásokat.⁸³ 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 szünetel.⁸⁴

Az aláírások érvényességével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy egy választópolgár csak egy aláírással támogathatja a népszavazási kezdeményezést, további aláírásai érvénytelenek minősülnek. Ugyanakkor a támogató aláírást, visszavonni már nem lehet. Az aláírásgyűjtő íven a sajátkezű aláírás mellett a választópolgár nevét, személyi azonosítóját vagy magyar állampolgárságát igazoló okmány számát és anyja nevét is fel kell tüntetni.⁸⁵ Ezeknek az előírásoknak a betartása döntő fontosságú, hiszen az aláírások ellenőrzése során ettől függ az eljárás e szakaszának érvényessége.

A népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit a rendelkezésre álló 120 napos időtartamon belül a szervező csak egyszer nyújthatja be az NVB-hez, aminek benyújtását követően a kezdeményezést már nem lehet visszavonni.⁸⁶ E szabály alapján a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás esetén a szervezőnek a rendelkezési joga jóval szűkebb, mint a köztársasági elnöknek és a Kormánynak, hiszen az utóbbiak által kezdeményezett népszavazásnál egészen a népszavazás elrendeléséig lehetőségük van visszavonni az általuk benyújtott népszavazási kezdeményezést.⁸⁷

⁸³ Nsztv. 15. § (1) bek. és 19. § (1) bek.

⁸⁴ Nsztv. 18. § (1) bek.

⁸⁵ Nsztv. 15. § (1) - (3) bek.

⁸⁶ Nsztv. 19-20. §

⁸⁷ Nsztv. 26. §

Az NVB az aláírások érvényességének ellenőrzéséről 60 napon belül gondoskodik, amely alatt megvizsgálja, hogy az aláírás többek között a fenti feltételeknek megfelel-e. Az NVB e tevékenysége során az aláírásokat tételesen ellenőrzi.⁸⁸

Az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban a korábbi törvénnyel szemben változásként a következő emelhető ki. A jogorvoslati határidők három napról öt napra hosszabbodnak, amelyet a vélelmezett jogsértéstől kell számítani. Ehhez kapcsolódó szabály, hogy *„ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.”* Ennek megfelelően az NVB-nek a kifogás elbírálására 5 nap áll rendelkezésre.⁸⁹

Az NVB-nek a kifogás elbírálásával kapcsolatos határozata ellen szintén a Kúriához lehet fordulni bírósági felülvizsgálat iránti kérelemmel⁹⁰, amelynek a határozat közlésétől számított harmadik napon kell, hogy megérkezzen az NVB-hez.⁹¹ A felülvizsgálati kérelmet az NVI annak beérkezését követő napon 9 óráig felterjeszti a Kúriához.⁹² Ahogy a kifogásnál, úgy ebben az esetben is azonos hosszúságú határidők vonatkoznak mind a kérelem benyújtására, mind annak elbírálására. Így a Kúria a bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről legkésőbb a beérkezésétől számított harmadik napon dönt.⁹³ A Kúria e hatáskörében reformatórius jogkörrel jár el, tehát – ha a kérelmet nem kell érdemi vizsgálat nélkül elutasítani – az NVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja.⁹⁴

A Kúria határozatával szemben – mint ahogy korábban már említettem – a Ve. mögöttes szabályainak megfelelően alkotmányjogi panasz nyújtható be az Alkotmánybírósághoz, méghozzá a sérelmezett döntés közlésétől számított 3 napon belül. A panasz befogadhatóságáról az Alkotmánybíróság a beérkezésétől számított 3 munkanapon belül, míg a befogadott alkotmányjogi panaszról további 3 munkanapon belül dönt.⁹⁵

Amennyiben az aláírások ellenőrzése során pozitív döntés születik és az érvényes aláírások száma legalább százezer, akkor az NVB elnöke az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított 8 napon belül – tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.⁹⁶

⁸⁸ Nsztv. 21.§

⁸⁹ Nsztv. 28.§

⁹⁰ Nsztv. 28.§

⁹¹ Ve. 224.§ (1) és (2) bek., valamint 229. § (1) bek.

⁹² Ve. 227.§ (1) bek.

⁹³ Ve. 228.§ (2) bek.

⁹⁴ Ve. 231.§

⁹⁵ Ve. 233.§ (1) és (2) bek.

⁹⁶ Nsztv. 23.§

4.3. Az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatával szembeni alkotmányjogi panasz

Az Országgyűlés elé a népszavazási kezdeményezés a köztársasági elnök, illetve a Kormány által benyújtott népszavazási kezdeményezés esetében a kérdés jogerős hitelesítését követően, a választópolgári kezdeményezés esetén pedig a népszavazási kezdeményezés kellő támogatottságának ellenőrzése után kerül. Ugyanis az Országgyűlés elnöke az NVB elnökének az erről szóló tájékoztatója kézhezvételét követően a legközelebbi ülésnapon bejelenti a népszavazási kezdeményezést. Az Országgyűlés a bejelentést követő 30 napon belül hozza meg a döntését, amely határidő számításánál az ülészakok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.⁹⁷

Az Országgyűlés döntése a kötelező és a fakultatív népszavazástól függően a következők lehetnek: köteles elrendelni a népszavazást az Országgyűlés, ha legalább 200.000 választópolgár támogatta érvényes aláírásával a népszavazási kezdeményezést. Az Országgyűlés szabadon mérlegelheti a népszavazás elrendelését, ha az érvényes aláírások száma legalább 100.000, de kevesebb, mint 200.000, illetve, ha a népszavazást a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezte. Ugyanakkor fontos kiemelni azt, hogy a népszavazás kötelező elrendelése esetén sem mellőzhető az Országgyűlés határozat-hozatala.⁹⁸

Az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza egyrészt a népszavazásra bocsátott kérdést, másrészt a népszavazás költségvetéséről való rendelkezést. Garanciális jelentőségű az, hogy az Országgyűlés a kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában bocsássa népszavazásra. Korábban ugyanis előfordult, hogy az Országgyűlés határozatában eltért a kezdeményezésben foglalt kérdés szövegétől.⁹⁹ Ezáltal „*olyan veszélyes precedens keletkezett, amely teljes mértékben kizárja a néprésvételt az alkotmányozás folyamatából*”.¹⁰⁰

Az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, valamint az Országgyűlés elnöke a népszavazás elrendeléséről tájékoztatja a köztársasági elnököt.¹⁰¹

Az Országgyűlés határozatával szemben is biztosított a jogorvoslat. Méghozzá az Abtv. külön hatáskört is telepített ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróságra, nevezetesen az *Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatainak vizsgálatát*. Ennek

⁹⁷ Nsztv. 25.§ (1)-(2) bek.

⁹⁸ ERDŐS (2014) 229-230.o.

⁹⁹ Lásd: 25/1989. (XI. 10.) OGY határozat és 56/1990. (VII.1) OGY határozat

¹⁰⁰ KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.,114. o.

¹⁰¹ Nsztv. 25-27. §

értelmében bárki indítványozhatja azt, hogy az Alkotmánybíróság az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát felülvizsgálja az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja tekintetében. A törvény 15 napos határidőt állapít meg az Országgyűlés határozatának közzétételétől, amelyen belül az indítványnak az Alkotmánybírósághoz be kell érnie. Az indítványt a testület 30 napon belül bírálja el.¹⁰² Az Alkotmánybíróság e hatáskörének gyakorlása során az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel.¹⁰³

Az Alkotmánybíróság, azonban nem minden esetben folytat vizsgálatot a határozat érdemében. Erre csak akkor kerül sor, ha *„az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során az NVB, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja.”*¹⁰⁴ E rendelkezés tehát korlátokat állít az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetősége elé, amelynek értelmezésére a későbbiekben térek ki.

Az Abtv. fenti szabályon kívül expressis verbis rögzíti azt is, hogy: *„Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.”*¹⁰⁵ A népszavazási eljárás ezen szakaszán tehát nem lehetséges a hitelesítéssel kapcsolatban az Alkotmánybírósághoz fordulni, az AB ezen hatásköre nem terjeszthető ki a hitelesítési eljárásra is, így megerősíti azon álláspontomat, mely szerint szükséges az alkotmányjogi panasz Nsztv.-beli szabályozása a hitelesítési eljárásban.

Visszatérve az AB-nek azon hatáskörére, mely értelmében az AB az indítványt érdemben csak a körülmények lényeges, az NVB, illetve a Kúria határozata óta bekövetkezett, e két szerv által előre nem látható megváltozása esetén vizsgálja, az alkotmánybírósági gyakorlat készítette. Ugyanis a jogalkotó számolt azzal az eshetőséggel, ha az Országgyűlés mellőzi a népszavazás elrendelését olyan esetben is, amikor annak elrendelése kötelező lenne. Az AB levezette ennek a lehetőségnek az alkotmányosság követelményének megfelelő esetét is, mivel ehhez hasonló eset már kétszer is előfordult.¹⁰⁶

¹⁰² Abtv. 33. § (1) bek.

¹⁰³ Abtv. 41. § (4) bek.

¹⁰⁴ Abtv. 33. § (2) bek.

¹⁰⁵ Abtv. 33. § (3) bek.

¹⁰⁶ A két népszavazási döntést lásd. SMUK (2011), 321-322. o.

Ezekben az esetekben ugyan az Országgyűlés eleget tett alkotmányos kötelezettségének, azonban az Alkotmánybíróság a kötelezően elrendelendő népszavazást elrendelő OGY határozatokat megsemmisítette, mivel az elrendelő határozatok meghozatala előtt az Országgyűlés a kezdeményezésben foglaltaknak megfelelően törvényt alkotott.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróság ezt, a körülmények olyan lényeges megváltozásának tekintette, amely már feleslegessé tette a népszavazás megtartását. *„A népszavazás kivételes, komplementer jellegéből következően, a rendeltetését betölti akkor is, ha az Országgyűlés – a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akaratot figyelembe véve, azzal lényegében megegyezően – törvényt alkot a népszavazás tárgyát képező kérdésben, ha a népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója a népszavazás lebonyolítását megelőzően teljesül.”*¹⁰⁸

Az Alkotmánybíróság ezen érvelésével kapcsolatban, azonban két megállapítást ki kell emelni. Egyrészt azt, hogy az AB figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy közel sem biztos, hogy a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akarat egy jövőbeli népszavazáson is többségbe kerül (tehát előfordulhat, hogy az Országgyűlés nem is a „népakaratot” veszi figyelembe).

A másik szintén nagy jelentőségű eltérés az, hogy a népszavazáson hozott döntés három évig köti az Országgyűlést, amíg a népszavazás nélküli törvényalkotás ilyen jogkövetkezménnyel nem bír. Ezzel az Országgyűlés bár teljesíti a népszavazás útján elérni kívánt döntést, de éppen annak megkerülésével megszabadítja magát az azzal járó béklyótól, azaz a törvényalkotási moratóriumtól. Ugyanis az Nsztv. szabályai értelmében: *Az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni. A népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított 3 évig kötelező.*¹⁰⁹

4.4. A népszavazás lebonyolítása során igénybe vehető jogorvoslatok

A népszavazás kitűzésére a köztársasági elnök rendelkezik jogosultsággal. Így a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén annak elbírálását követő – tizenöt napon belül a népszavazás

¹⁰⁷ Lásd: 130/2008. (XI. 3.) AB határozat és 82/2009. (VII. 15.) AB határozat

¹⁰⁸ 82/2009. (VII. 15.) AB határozat Indokolás III/3. pont

¹⁰⁹ Nsztv. 31. § (1) és (2) bek.

időpontját a köztársasági elnök tűzi ki.¹¹⁰ A népszavazás kitűzése során figyelemmel kell lenni arra, a magyarországi szavazás napja a kitűzés napját követő hetvenedik és kilencvenedik nap közé essen. A szavazást vasárnap kell megtartani, amely nap nem eshet a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, továbbá húsvét- vagy pünkösdvasárnapra.¹¹¹

Az Nsztv. azon szabálya, mely értelmében 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, a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás elkülönítését célozza. *„Ha az országos népszavazást emiatt nem lehet kitűzni, az országos népszavazást a választást követő 131 napon belüli időpontra kell kitűzni.”*¹¹²

A köztársasági elnöknek a népszavazás időpontjának kitűzéséről szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.¹¹³ Felmerülhet kérdésként ezzel kapcsolatban az, hogy mi a helyzet akkor, ha a köztársasági elnök az országos népszavazás időpontját a kitűzésre vonatkozó szabályok valamelyikének figyelmen kívül hagyásával tűzi ki. Ugyanis e jogkörének gyakorlása ellenjegyzéshez nem kötött, amiből következően döntése meghozatalához nincs szüksége a kormány tagjainak ellenjegyzésére. Helye van-e jogorvoslat benyújtásának az Nsztv. és a Ve. szabályai alkalmazásával, arra hivatkozással, hogy a köztársasági elnök mulasztása jogszabálysértő, amikor az Alaptörvény 9. cikke értelmében a köztársasági elnök Magyarország államfője, aki kifejezi a nemzet egységét és örködik az államszervezet demokratikus működése felett. Ha az előbbiek alapján nem lehetséges, akkor vajon lehet-e más fórumhoz, például közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni?

E felvetett problémával hasonló eset fordult elő 2010-ben, amikor is az országgyűlési képviselők választása időpontjának kitűzésével kapcsolatban terjesztettek elő kifogást a kérelmezők az OVB-hez, amely az indítványt természetesen hatáskör hiányára hivatkozva elutasította. E határozatot a fellebbezés következtében a Legfelsőbb Bíróság végzésében helybenhagyta és ennek során kifejtette, hogy az Alkotmány 31/A. §-ának (2) bekezdése értelmében egyértelműen kizárt, hogy az OVB minősítse a köztársasági elnöknek a tisztsége gyakorlása során meghozott határozatát.¹¹⁴ Bár e döntést az Alkotmány szabályai alapján

¹¹⁰ Nsztv. 67. § (1) bek.

¹¹¹ Ve. 6. § (1)-(2) bek.

¹¹² Nsztv. 67. § (3) bek.

¹¹³ Nsztv. 76. § (4) bek.

¹¹⁴ Kvk.V.37.174/2010/4. számú végzés

hozták meg, a jövőben esetlegesen felmerülő hasonló esetben ugyanígy kell eljárni, hiszen a köztársasági elnök jogállása az Alaptörvény hatályba lépése után is változatlan maradt.

Ugyanakkor az Alkotmánybírósághoz sem lehet fordulni a köztársasági elnök döntésével szemben, hiszen az AB-nek nincs olyan hatásköre, ami alapján eljárhatna ezen ügyben, így ebben az esetben is hatáskör hiányára hivatkozva elutasításra kerülne a kérelem.

Az Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök személye sérthetetlen, amennyiben tehát az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsért, vele szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségétől való megfosztást, amely eljárás lefolytatása az AB hatáskörébe tartozik.¹¹⁵ Levonható konklúzió tehát az, hogy a köztársasági elnök határozata, mint *lex imperfecta* nem teszi lehetővé sem most, sem pedig a jövőben esetlegesen előforduló esetben jogorvoslat igénybevételét.

A népszavazás kitűzését követően a népszavazás lebonyolítására és az azt megelőző kampányra a Ve. szabályai alkalmazandóak. Az Nsztv. csak nagyon szűk körben fogalmaz meg eltéréseket, így például a jogorvoslati határidők tekintetében, amelynek értelmében Ve. szerinti jogorvoslati határidők – az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogásoknál említettekhez hasonlóan – megnyúlnak: 3 nap helyett 5 nap áll rendelkezésre a jogorvoslatok benyújtására és elbírálására.

A jogorvoslati eljárás ezen szakaszában is lehetőség nyílik a Ve. 233. §-ának mögöttes alkalmazásával az alkotmányjogi panasz benyújtására az Alkotmánybírósághoz. E tekintetben is meghosszabbítja a határidőt az Nsztv. így az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntésére is 5 munkanap áll rendelkezésre.¹¹⁶

Az Alaptörvény értelmében az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Amennyiben tehát az országos népszavazáson az összes választópolgár több, mint fele érvényesen szavazott és az érvényesen szavazó választópolgárok több, mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott, akkor az Országgyűlés köteles a népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt alkotni, ami az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított 3 évig kötelező.¹¹⁷

¹¹⁵ Alaptörvény 13. cikk (2) és (5) bek.

¹¹⁶ Nsztv. 79.§ (1) és (3) bek.

¹¹⁷ Alaptörvény 8. cikk (1) és (4) bek. és Nsztv. 31.§ (1)-(2) bek.

Ezt nevezzük a népszavazás kötőerejének, vagy más megközelítésből – a megalkotott törvény módosíthatóságának szempontjából kiindulva – a törvényalkotási moratóriumnak. Az Nsztv. a törvényalkotási moratórium mellett az ún. népszavazás-kezdeményezési moratóriumot is ismeri, amelyhez az Országgyűlés a törvényalkotói moratóriummal azonos tartamot rendelt. A népszavazás-kezdeményezési moratórium célja kettős, egyrészt a versengő kezdeményezések kizárása, másrészt a kérdésismétlésnek a korlátozása.¹¹⁸ Az előbbi jelentése lényegében az, hogy nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a népszavazási eljárás lezárultáig¹¹⁹, a népszavazás megtartásáig, illetve a népszavazás kötőerejének megszűnéséig. A kérdésismétlés vonatkozásában az új Nsztv. előrelépést hozott, ugyanis a kérdést a tárgyak és nem formájuk felől közelíti meg, aminek következtében a népszavazási eljárás lezárulta esetén annak időpontjától számított 30 napon belül azonos tárgyú kérdést annak benyújtója vagy támogatója nem nyújthat be vagy támogathat.¹²⁰

A régi Nsztv. nem tartalmazott rendelkezést a törvényalkotási moratóriumot illetően. Az Alkotmánybíróság ezért 27/2007. évi (V.17.) AB határozatában – az OVB indítványának helyt adva – megállapította, hogy *„mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, a népszavazás alapján meghozott (népszavazással megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. Az Országgyűlés nem szabályozta továbbá, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást.”*¹²¹

E hiányosság olyan szélsőséges megállapításokhoz is vezethetne, miszerint megváltoztatható-e egy korábbi eredményes népszavazás tartalma egy későbbi népszavazással. Ugyanis, ha népszavazást az Országgyűlés hatáskörében lehet tartani, de az eredményes népszavazás miatt a parlament az adott ügyben nem dönthet, akkor többé népszavazásra sem tehető fel a kérdés, így igazi „örökös klauzula” jön létre, ami burkolt alkotmánymódosítást valósítana meg.¹²² Az Országgyűlés a jogalkotási kötelezettségének végül a 2007. évi CLXXII. törvénnyel tett eleget, mely által a moratóriumok időtartamait 3 évben határozta meg.

¹¹⁸ Nsztv. 8. § (1) bek. g) pont

¹¹⁹ Az Nsztv. 8. § (1) bek. a-e) pontjai tartalmazzák ezek eseteit.

¹²⁰ Nsztv. 8. § (1)-(2) bek.

¹²¹ 27/2007. (V. 17.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont

¹²² CHRONOWSKI NÓRA- KOCIS MIKLÓS: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. In: Jogtudományi Közlöny 2007/9. szám 376-377.o.

5. Összegzés

Jelen dolgozat alapján megállapítható, hogy a népszavazás intézményére és a népszavazási eljárásra vonatkozó jogforrási rendszer gyökeresen megváltozott, kezdve az Alaptörvénytől, az új Nsztv.-n keresztül, egészen az új választási eljárásról szóló törvényig. Emellett strukturális változás is keresztülment a jogforrások tekintetében, hiszen az új Nsztv. a korábbi törvénnyel ellentétben az anyagi szabályok mellett az eljárási szabályok jelentős részét is tartalmazza. Kódexről azonban továbbra sem beszélhetünk, hiszen a Ve. mögöttes jogszabályi jellege továbbra is érvényesül.

A joganyag teljes átalakulása lehetővé tette mind az Alaptörvény mind pedig törvények szintjén rengeteg novum elemzését. A jogforrási hierarchia legfelső szintjén, azaz az Alaptörvényben a népi kezdeményezés intézménye alapjogi jellegének a megszüntetéséről, a véleménynyilvánító népszavazási típus eltörléséről és a tiltott tárgykörök újraszabályozásáról lehetett számot adni. Emellett az Alaptörvény a közvetlen és képviseleti demokrácia közötti viszony szabályozásával kapcsolatban *expressis verbis* kimondja a népszavazás kivételességét a képviseleti demokráciához képest.

A legjelentősebb változások mégis a törvényi szint elemzése során találhatók. Kiemelt figyelmet a témám központját jelentő jogorvoslati eljárás érdemelt. Hiszen a hitelesítési eljárásban az Alkotmánybíróság helyett a Kúria kapta meg a másodfokú hatáskört. Ugyanakkor ennek részletes kifejtését megelőzően – a könnyebb megértés érdekében – ismertetnem kellett a népszavazás intézményét, illetve a népszavazási kezdeményezéssel szemben kötelezően érvényesülő feltételeket. Erre a népszavazás fajtáiról és tárgyköreiből szóló fejezetet szenteltem, melyek során ismertettem a legjelentősebb eltéréseket a kötelező és fakultatív népszavazás között, valamint beszámoltam a népszavazási kezdeményezéssel szemben érvényesülő legfontosabb tartalmi és formai feltételekről. E körben elsősorban tartalmi feltételek között szereplő Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozóság kérdésével foglalkoztam részletesebben. Ugyanis a Kúria az új hatásköre birtokában kifejtett tevékenysége során az Alkotmánybíróság álláspontjától eltérő megállapításokat tett, ami alátámasztja azon érvelésemet, mely szerint szükséges az alkotmányjogi panasznak Nsztv.-beli kifejezett szerepeltetése a hitelesítési eljárásban, s ami egyben át is vezet a dolgozat központi témájához, a jogorvoslati eljáráshoz.

A dolgozat sarkalatos részét tehát a jogorvoslatokról szóló fejezet képezi. Ez nem véletlen, hiszen a kardinális változások a jogorvoslatok tekintetében következtek be. Éppen ezért munkám fele részét ezen eljárási szabályok változásának elemzésével töltöttem.

Az új szabályozással kapcsolatos álláspontom az, hogy több szempontból pozitív irányba indult el a fejlődés, azonban néhány vonatkozásban hiányosságot fedeztem fel, amelyeknek a pótlását fontosnak tartom. A legjelentősebb módosítást, nevezetesen a népszavazás jogorvoslati fórumrendszerének a megváltoztatását, amit az új Nsztv. és Ve. is átvett, örömdetesnek tartom, ugyanis azáltal, hogy az Alkotmánybíróság helyett a Kúria lett az NVB kontrollfóruma, hatékonyabbá válhat a jogvédelem biztosítása. Ezáltal csökken az Alkotmánybíróság munkaterhe is, hiszen nem kell foglalkozni olyan abszurd és komolytalan népszavazási kezdeményezésekkel, amelyek nyilvánvalóan a népszavazás intézményének a lejáratására irányulnak.

Ugyanakkor nem tartom elfogadhatónak a rendelkezésre álló szűk határidők következtében az Alkotmánybíróság szerepének csökkentését a hitelesítési eljárásban. Ugyanis, míg az eljárás többi szakaszában biztosított az Alkotmánybírósághoz fordulás, így az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos döntések során, az Országgyűlésnek a népszavazás tárgyában hozott határozatával szemben, egészen a népszavazás megtartása során hozott döntésekig, addig a hitelesítési eljárásában pozitív döntés esetében lényegében kizárt az Alkotmánybíróságnak a felülvizsgálati lehetősége, hiszen az Alkotmánybíróság döntése nagy valószínűséggel nem születik meg a rendelkezésre álló 5 napon belül. Ugyanakkor tovább bonyolítja a helyzetet az, ha az Alkotmánybíróság a Kúria döntését megsemmisíti, és új eljárásra utasítja és ennek következtében megoldhatatlan eljárási helyzetet kreál. Éppen ezért szükséges az alkotmányjogi panasz Nsztv.-beli szabályozása a hitelesítési eljárásban, amely nézetemet számos alkotmánybíróági határozatban kifejtett jogelvekre alapozom.

Mindent számba véve indokoltnak tartom az Nsztv. vonatkozó fejezeteinek módosítását, amellyel kapcsolatos de lege ferenda javaslataimat külön pontban fogalmaztam meg. Ennek során kifejtettek értelmében, a határidők módosításával és az alkotmányjogi panasz benyújtása lehetőségének kifejezett szerepeltetésével látom elérhetőnek a népszavazás mint politikai alapjog gyakorlásának maximális védelmét és ezáltal a szabályozás hézagmentes voltát.

6. Bibliográfia

6.1. Felhasznált irodalom:

- BALOGH ZSOLT- HOLLÓ ANDRÁS- KUKORELLI ISTVÁN- SÁRI JÁNOS: Az Alkotmány magyarázata. Complex Kiadó, Budapest, 2003.
- CHRONOWSKI NÓRA- KOCSIS MIKLÓS: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. In: Jogtudományi Közlöny 2007/9. szám 371-381.o.
- CSINK LÓRÁNT - SCHANDA BALÁZS: *The Constitutional Court*. In: CSINK LÓRÁNT - SCHANDA BALÁZS - VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Clarus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012.
- DEZSŐ MÁRTA: *A népszavazás szabályozásához*. In: Magyar Közigazgatás 3/1993.
- DEZSŐ MÁRTA: *Népszavazás és népi kezdeményezés*. In: KUKORELLI István (szerk.) Alkotmánytan I. Budapest, 2007.
- ERDŐS CSABA: *A közvetlen demokrácia intézményei*. In: SMUK Péter (szerk.) Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások. Universitas- Győr Nonprofit Kft. Győr, 2014.
- HALLÓK TAMÁS: *Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiből*. In: Jogtudományi Közlöny, 2009/6. szám 271-273.o.
- HALMAI GÁBOR: *Népszavazás és képviseleti demokrácia*. In: Jura 2008/2. szám 29-43.o.
- JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac, Budapest, 2011.
- KÁLLAI GÁBOR: *A magyar közjog alapjai. Alkotmány- Alaptörvény*. L'Harmattan Kiadó, 2011.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.
- KUKORELLI ISTVÁN: *A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében*. in: BITSKEY Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, Alkotmánybíróság, Budapest, 2001.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.
- MEZEY BARNA- SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- PAPP IMRE: *A politikai részvételi jogok*. in: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003.
- PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.
- SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.

SZALAI ANDRÁS: *Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya.* In: Pro publico bono: Magyar közigazgatás: a Nemzeti Köszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi folyóirata. 2013. 3.sz. 125-143. o. <http://www.ppb.mk.uni-nke.hu/index.php/hu/> (2014.02.19.)

SZIGETI PÉTER: *A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. Jogalkalmazói tapasztalatok.* In: SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I kötet: Kormányzat, közpolitika, közélet.* Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008.

SZÜTS KORINNA- KARSAI DÁNIEL- MÁNDI GÁBOR: *Az Alkotmánybíróság egyes határozatainak ismertetése.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006.

TÓTH J. ZOLTÁN: *Az Alkotmánybíróság egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata- egykor és most.* In: RIXER ÁDÁM (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére.* KGRE, Budapest, 2012.

6.2. Jogforrások:

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény- A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

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

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CCI. törvény az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

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

2/1993. (I. 22) AB határozat

52/1997. (X.14.) AB határozat

25/1999. (VII. 7.) AB határozat

52/2001. (XI.29.) AB határozat

53/2001. (XI. 29.) AB határozat <http://www.opten.hu/53-2001-xi-29-ab-hatarozat-j25002.html> (2014. 03. 19.)

26/2007. (IV. 25.) AB határozat

27/2007. (V. 17.) AB határozat

18/2008. (III. 12.) AB határozat

130/2008. (XI. 3.) AB határozat

82/2009. (VII. 15.) AB határozat

13/2013. (VI. 17.) AB határozat
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AEE4EB4927470E3FC1257ADA0052480B?OpenDocument> (2013. 03.21.)

3065/2013. (II. 28.) AB végzés
http://www.mkab.hu/letoltesek/abk_2013_05.pdf (2013. 03. 21.)

25/1989. (XI. 10.) OGY határozat

56/1990. (VII.1) OGY határozat

Kúria Kvk.V.37.174/2010/4. számú végzés <http://www.lb.hu/hu/valhat/kvkv3717420104-szamu-hatarozat> (2014.04.02.)

Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozat
<http://www.lb.hu/hu/nepszavugy/knk3780720122-szamu-hatarozat> (2014.03.19.)

Kúria Knk. IV. 37.521/2013/2. számú határozat
<http://www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3752120132-szamu-hatarozat> (2014.02.22.)

1/2014. Nsz. számú határozat. http://www.valasztas.hu/hu/ovb/content/nsz/1_2014.pdf
(2014.03.02.)

91/2014. NVB határozat. <http://www.valasztas.hu/hu/ovb/hatarozatok/2014/2014-4181.html>
(2014.03.02.)