

## Petrétei József, egyetemi tanár

*Pécsi Tudományegyetem*

*Allam-és Jogtudományi Kar*

*Alkotmányjogi Tanszék*

### Az országos népszavazásról<sup>1</sup>

Magyarországon a népszavazás *első törvényi szabályozását 1989-ben* – még az átfogó, a rendszerváltozást eredményező alkotmányreformot megelőzően – fogadták el, bár ez az intézmény – mint a közvetlen demokrácia egyik eszköze – nem volt teljesen ismeretlen a korábbi politikai berendezkedésben. Az úgynevezett szocialista alkotmány – a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény – is tartalmazott rendelkezést a népszavazásról,<sup>2</sup> ez a jogintézmény azonban négy évtizeden át ténylegesen nem működött,<sup>3</sup> így a hatalom birtokosaként feltüntetett népnak még kiemelkedő jelentőségű ügyekben sem volt lehetősége a hatalom közvetlen gyakorlására.<sup>4</sup> A rendszerváltozás időszakában – amikor megkezdődött a politikai intézményrendszer átalakítása – az

alkotmány egyik módosítása<sup>5</sup> – annak érdekében, hogy „a népszavazás a közvetlen demokrácia élő intézményévé váljon”<sup>6</sup> – az országos népszavazás elrendelését az Elnöki Tanács hatásköréből az Országgyűlés hatáskörébe helyezte át, és rögzítette, hogy a népszavazásra vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania.<sup>7</sup> Ennek végrehajtása érdekében született meg az *az 1989. évi XVII. törvény* (Ntv.),<sup>8</sup> amely a népszavazás intézményének első átfogó szabályozását végezte el,<sup>9</sup> de az akkor fennálló alkotmányos rendbe illeszkedően. A törvény megalkotásakor azonban hasznosítható magyar gyakorlati tapasztalatok nem álltak a törvényalkotó rendelkezésére.<sup>10</sup> Az Ntv. megalkotása megelőzte az alkotmánymódosításról szóló 1989. évi XXXI. törvényt, amely átfogó alkotmányreformot hajtott végre, és ennek ered-

<sup>5</sup> Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvényt.

<sup>6</sup> Vö. az 1989. évi I. törvény indokolásának 5. pontjával.

<sup>7</sup> Vö. az 1989. évi I. törvény 2. §-ával.

<sup>8</sup> Az Országgyűlés 1989. június hó 1. napjával fogadta el a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvényjavaslatot, amely 1989. évi XVII. törvényként 1989. június hó 15. napján lépett hatályba.

<sup>9</sup> Az Ntv. eredetileg mind az országos, mind a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket magában foglalta. Később a kétféle – országos és helyi – népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás kettévált: az Ntv.-ben kizárólag az országos népszavazás és népi kezdeményezés szabályai maradtak, míg a helyi népszavazás és népi kezdeményezés rendelkezéseit – az Ntv. e tárgykörre vonatkozó szabályainak hatályon kívül helyezése mellett – a törvényalkotó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) IV. fejezetében helyezte el.

<sup>10</sup> A népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás történetét lásd az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban [ABH 1997. 331, 335-336], továbbá Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest 2006. 74-86. o.*, illetve Dezső Márta – Bragyova András: *Az országos népszavazás Magyarországon. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. I. kötet* (Szerk. Jakab András és Takács Péter) Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007. 86-99. o., valamint Térey Vilmos: *Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya. In: Az Alkotmány kommentárja* (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 908-910. o. Nemzetközi kitekintést is tartalmazóan lásd Komáromi László: *Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet* (Szerk. Drinóczi Tímea – Jakab András) Pázmány Press, Budapest-Pécs 2013. 395-404. o.

<sup>1</sup> A tanulmány az OTKA által támogatott K 109319. sz. „Eljárási alkotmányosság, különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra” című projekt keretében készült.

<sup>2</sup> A népköztársasági alkotmány 20. § (1) bekezdés d) pontja (majd később a 30. § (1) bekezdés d) pontja) azt tartalmazta, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa „országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhet el”. Eszerint tehát az alkotmány kizárólag az elrendelésre állapított meg előírást, a kezdeményezésre, a népszavazás jellegére (kötelező vagy fakultatív, ügydöntő vagy véleménynyilvánító), az érvényességre és eredményességre viszont nem.

<sup>3</sup> A népszavazás intézményére az akkori jogrendszerben a népköztársasági alkotmányon kívül más jogszabályi rendelkezés nem volt, így e jogintézménnyel ténylegesen nem is lehetett élni, és egyetlen esetben sem került sor országos népszavazás kiírására. „Az 1949. évi kommunista alkotmány nem ismerte el alanyi jogként az országos népszavazáson való részvételhez való jogot. E jog az 1994. évi LXI. törvény révén 1994. október 7-től vált az Alkotmány részévé.” 31/2013. (X. 28.) AB határozat. Indokolás [25]

<sup>4</sup> A népköztársasági alkotmány 2. § (4) bekezdése szerint „A város és a falu dolgozói választott és a népnak felelős küldöttek által gyakorolják hatalmukat.” Az (5) bekezdés pedig azt rögzítette, hogy „Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében.”

ményeként alakult ki Magyarországon a független, demokratikus jogállami berendezkedés.<sup>11</sup> A népszavazás törvényi szabályozását azonban ekkor még nem hozták összhangba a hatályos alkotmány rendelkezéseivel.<sup>12</sup> Az Alkotmány következképpen nem szabályozta a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket, hatásköri szabályokkal nem osztotta meg a népszuverenitás gyakorlását az Országgyűlés és a népszavazáson résztvevő választópolgárok között. A népszavazás intézményének teljes körű szabályozását a parlamentre bízta, és az Országgyűlés hatáskörébe utalta az országos népszavazás elrendelését. Ezzel a parlament döntésétől tette függővé, hogy mely körben enged teret a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak.<sup>13</sup>

Az Ntv. eredetileg az *országos népszavazásnak két fajtáját különböztette meg: a plebiszcitumot, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekre – különösen a törvényhozás elhatározására (leendő törvény elfogadására), a törvény elveinek meghatározására, illetve a nem törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntésére – irányult, valamint a referendumot, amely a parlament által már elfogadott, de még nem kihirdetett törvény megerősítését jelentette.*<sup>14</sup> Az országos népszavazást *két fő szempont* szerint lehetett csoportosítani: *egyrészt célja* (kötelező ereje, jogi hatása) alapján, *másrészt az elrendelése* (jogalapja) szerint. A *cél* (a kötelező erő, a jogi hatás) alapján a népszavazás lehetett *üggyöntő*

(obligatórius), vagyis az Országgyűlésre kötelező, illetve *véleményező* (konzultatív) jellegű.<sup>15</sup>

Az *üggyöntő népszavazás* – mind a plebiszcitum, mind pedig a referendum – eredménye az adott kérdésben meghatározta az Országgyűlés további munkáját, vagyis a parlament ennek megfelelően volt köteles eljárni és a szükséges intézkedéseket megtenni.<sup>16</sup> Az eredményes üggyöntő népszavazás tehát olyan eszköz volt a választópolgárok kezében, amelynek segítségével elvonhatták a döntés jogát a törvényhozástól, és ilyen értelemben a népszavazás jogintézménye korlátozta a parlament, mint törvényhozó hatalom, szabadságát. Az Országgyűlés az adott népszavazási kérdésben végrehajtói szerepbe került, azaz kötelessége volt a döntés ésszerű időn belüli végrehajtása. Az üggyöntő országos népszavazás akkor volt *érvényes és eredményes*, ha az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott, és az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott.<sup>17</sup> E megoldás szerint tehát csak az érvényes népszavazás lehetett eredményes. A *véleménynyilvánító népszavazás* nem kötelezte az Országgyűlést, de lehetőséget adott a választópolgároknak a parlamenti döntések meghozatalában való közreműködésre, ennek befolyásolására, mert az Országgyűlés a választópolgári vélemény ismeretében hozhatta meg a döntését, jóllehet ehhez nem volt köteve.<sup>18</sup>

A *népszavazás az elrendelése* (jogalapja) szerint lehetett *kötelezően elrendelendő*, illetve *mérlegelés alapján* (fakultatív módon) tartott népszava-

<sup>11</sup> Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 335

<sup>12</sup> Emiatt az Alkotmánybíróság a 2/1993. (I. 22.) AB határozatában egyebek mellett megállapította: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött létre annak folytán, hogy az Országgyűlés az 1989. évi XVII. törvényt a hatályos Alkotmánnyal nem hozta összhangba. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy e jogalkotási feladatának 1993. december 31. napjáig tegyen eleget. 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33-34

<sup>13</sup> Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országos népszavazás – hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény. 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 36-37

<sup>14</sup> Vö. az Ntv. 5. §-ához fűzött indokolással.

<sup>15</sup> A törvény tehát a népszavazásnak – a jogkövetkezményét tekintve – mind a kötelező erejű, mind a véleménynyilvánító formáját szabályozta, mégpedig úgy, hogy a kötelező erejű (obligatórius) népszavazást tekintette elsődlegesen alkalmazandó intézménynek a véleménynyilvánító (konzultatív) formához képest, ami a szabályozás konkrét kialakításából is következett.

<sup>16</sup> Referendum esetében ez azt jelentette, hogy a népszavazással meg nem erősített törvény nem volt kihirdethető. Ntv. 5. § (2) bek. a) pont

<sup>17</sup> Ntv. 28. § (1) bek.

<sup>18</sup> Erre az esetre a törvény nem írt elő eredményességi szabályt, mivel a vélemény figyelembe vétele nem kötelezte az Országgyűlést.

zás. A népszavazás *elrendelésének kötelező esete* az volt, amikor ezt legalább 100 ezer választópolgár kezdeményezte: ekkor tehát az Országgyűlésnek el kellett rendelnie a népszavazást, azaz a parlamentnek nem volt mérlegelési joga. A *kötelezően elrendelendő népszavazás csak ügydöntő jellegű lehetett*, vagyis eredménye az Országgyűlést kötötte. A *fakultatív népszavazást* szintén az Országgyűlés rendelte el, de ilyen esetben a parlamentnek volt *mérlegelési lehetősége*: dönthetett úgy is, hogy a népszavazást a kezdeményezés ellenére sem rendeli el.<sup>19</sup> Az elrendelés kérdésében való döntés során tehát az ügy ura teljesen a népképviselői szerv volt, egészen a népszavazás eredményes lefolyásáig.<sup>20</sup>

Az Országgyűlés 1997-ben módosította az Alkotmányt, és az országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgykörében új rendelkezésekkel egészítette ki,<sup>21</sup> valamint 1998-ban megalkotta az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló új törvényt,<sup>22</sup> így megteremtette az összhangot az alkotmányi és törvényi szabályozás között. Az alkotmánymódosítás következtében az Alkotmányba került a népszavazás fajtáira, a

népszavazás kezdeményezésére jogosultakra, a tiltott tárgyakra, a népszavazás eredményességére vonatkozó legfontosabb szabályok. Ettől kezdődően az Alkotmány egyértelműen meghatározta a népszavazás fajtáit a jogalap (kötelező-fakultatív) és a kötőerő (ügydöntő-véleményező) szerint, továbbá azt, hogy ezeket kik és milyen tárgykörben kezdeményezhetik.<sup>23</sup> A népszavazás választópolgári kezdeményezésének feltételei szigorodtak: a kötelező népszavazás kezdeményezéséhez szükséges aláírások száma 100 ezerről 200 ezerre nőtt, míg a fakultatív népszavazásnál ez a szám 50 ezerről 100 ezerre változott. Módosultak a *népszavazás eredményességének feltételei* is: az ügydöntő népszavazás akkor lett *eredményes*, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az ügydöntő népszavazás esetében tehát az érvényesség és eredményesség sajátosan alakult: ha a választópolgárok részvétele nem érte el ugyan az összes választópolgár több mint felének a számát, de az érvényesen szavazók – az összes választópolgár több mint egynegyede – a feltett kérdésre azonos választ adott, az ügydöntő népszavazás akkor is eredményes lett. Az eredménytelen népszavazás viszont lényegében azt fejezi ki, hogy az adott kérdésben a nép, a népszuverenitás kivételes formája útján nem kívánt dönteni: a döntést a képviselői szerve bízta.<sup>24</sup> A népszavazáson való meg nem jelenés is a népakarat kifejeződése legalábbis abban a vonatkozásban, hogy a meg nem jelentek nem tartották szükségesnek a döntés jogának Országgyűléstől való elvonását.<sup>25</sup> Az alkotmánymódosító törvény kiszélesítette és egyúttal pontosította is azoknak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyakra a körét, amelyekben nem lehe-

<sup>19</sup> A népszavazás kezdeményezésére jogosult volt az Elnöki Tanács elnöke, a Minisztertanács (kormány), legalább 50 országgyűlési képviselő, valamint legalább 50 ezer állampolgár. Vö. az Ntv. 8. § (1) bekezdésével.

<sup>20</sup> Bár a törvény nem fogalmazott egyértelműen, de a fakultatív népszavazás – az Országgyűlés döntésétől függően – lehetett ügydöntő, vagy véleménynyilvánító jellegű. Az ügydöntő fakultatív népszavazás eredménye az Országgyűlésre kötelező volt, de az Alkotmánybírók szerint az ilyen népszavazásban „a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, a kikényszeríthetőség a népszavazás megtartására vonatkozóan semmilyen formában nincs meg. Ez az intézmény sokkal inkább a közvetlen és a képviselői hatalomgyakorlás közötti együttműködést jelenti, ami a képviselői oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitimációt szolgáltatva a képviselői hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez.” 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 339

<sup>21</sup> Lásd az Alkotmány 28/B–28/D. §-ait.

<sup>22</sup> Lásd egyrészt a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvényt, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényt. Ez utóbbi törvény az Alkotmány szabályozási tárgykörébe nem tartozó anyagi jogi normákat foglalta magában, míg az eljárási szabályokat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) tartalmazta.

<sup>23</sup> Az Alkotmány szerint a fakultatív országos népszavazás kezdeményezésére jogosult a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada, vagy 100 ezer választópolgár.

<sup>24</sup> Ebben az esetben tehát nem a politikai alapjog korlátozásáról, hanem állampolgári jogok nem gyakorlásáról van szó. 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

<sup>25</sup> 894/B/1990. AB határozat. ABH 1990. 247, 248

tett népszavazást kezdeményezni és tartani.<sup>26</sup> Ezáltal alaptörvényi rangra emelkedtek az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó legfontosabb rendelkezések, mintegy annak kifejezésre juttatásaként, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlása a demokratikus jogállamban kiemelkedő jelentőségű, alkotmányi szabályozást igénylő, garanciális kérdés.

Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló új törvény egyértelművé tette, hogy a mérlegelés alapján elrendelt – azaz fakultatív – népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően *ügydöntő vagy véleménynyilvánító* lehetett.<sup>27</sup> A parlament döntésétől függött tehát, hogy ha a kezdeményezés alapján ügydöntő népszavazást rendelt el, akkor ez a döntés rá nézve a továbbiakban kötelező volt. Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás (referendum) azonban mindig ügydöntőnek minősült. Ez azt jelentette, hogy ha a népszavazás nem erősítette meg az Országgyűlés által elfogadott törvényt, akkor azt nem lehetett kihirdetni, tehát nem lett sem érvényes, sem hatályos.<sup>28</sup> Az országos népszavazás intézményének alkotmányjogi szabályozása lényegesen csak az Alaptörvény, illetve a népszavazásra vonatkozó új törvény elfogadásával változott meg.

Az *Alaptörvény* az országos népszavazást – mint kivételesen megvalósuló közvetlen hatalomgyakorlást – megtartotta, de megváltoztatta az egyes formáit: *megszűnt a véleménynyilvánító*<sup>29</sup> (konzultatív) és a *megerősítő népszava-*

*vazás* (referendum) intézménye, és a népi kezdeményezés kikerült az Alaptörvényből, de a jogrendszerben – a törvényi szabályozás szintjén – ekkor még egy ideig jelen volt. A *hatályos alkotmányi szabályozás* az országos népszavazás *két típusát* teszi lehetővé: egyfelől a *kötelező*, másfelől a *fakultatív módon elrendelendő* népszavazást, amelyek azonban – ha érvényesek és eredményesek –, az Országgyűlésre minden esetben kötelezőek.<sup>30</sup> Az Alaptörvényben csökkent az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezések terjedelme is. 2013-ban az Országgyűlés e tárgykörben *új törvényt* fogadott el,<sup>31</sup> amely – az alkotmánnyal összhangban – egyfelől megszüntette az országos és a helyi népi kezdeményezés intézményét, másfelől egyaránt tartalmazza a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos anyagi és részben eljárásjogi szabályokat, továbbá átvette a helyi önkormányzatokról szóló törvény helyi népszavazással kapcsolatos rendelkezéseit is. E törvényt *2016-ban módosították*, és a módosítás új szabályozást vezetett be az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések benyújtására vonatkozó moratórium („benyújtási moratórium”) lejártakor az esetleg kialakuló visszas helyzetek megelőzése érdekében.<sup>32</sup>

### A) Az országos népszavazás hatályos alkotmányjogi szabályozása

Az *Alaptörvény* 8. cikke – „Az állam” című részben, az Országgyűlésről szóló címszó végén – rendelkezik az országos népszavazás

---

kötelezhet semmire (erre elég egy sokkal olcsóbb közvélemény-kutatás is).” Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2011. 245. o.

<sup>30</sup> Komáromi László szerint az alkotmányozó a közvetlen demokratikus döntéshozatal lehetőségét a korábbiakhoz képest szűkebb körre szorította vissza. Komáromi: i.m. 418. o. Hasonlóan Herbert Küpper: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2012. 78-79. o.

<sup>31</sup> Lásd a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (Nsztv.).

<sup>32</sup> Lásd a 2016. évi XLVIII. törvényt. Vö. a törvény általános indokolásával.

---

<sup>26</sup> Az 1989. évi XVII. törvény 6. § (1) bekezdése szerint nem bocsáthatók népszavazásra a költségvetésről, a központi adónemekről és illetékekről, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben való döntések (kinevezések), és a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése, illetve az e szerződéseket kihirdető törvények.

<sup>27</sup> Lásd az 1998. évi III. törvény 8. § (3) bekezdését.

<sup>28</sup> Az Alk. 26. § (6) bekezdése szerint a népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írta alá, ha azt a népszavazás megerősítette.

<sup>29</sup> Jakab András szerint a véleménynyilvánító népszavazás megszüntetésének oka az, hogy „[n]em racionális ugyanis ilyen drága, a választópolgárokat megmozgató eseményt tartani, ha az eredmény eleve nem 2016/2

intézményéről, megállapítva ennek legfontosabb, *garanciális* szabályait. Az Alaptörvény azonban *más helyen is* utal a közvetlen hatalomgyakorlásnak erre a lehetőségére. Egyrészt a „Szabadság és felelősség” részben, az *alapvető jogok között* rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.”<sup>33</sup> Másrészt a *köztársasági elnök* jogosítványai között kimondja, hogy az államfő „országos népszavazást kezdeményezhet”,<sup>34</sup> továbbá azt is tartalmazza, hogy „kitűzi az országos népszavazás időpontját”.<sup>35</sup> Az Alaptörvény azonban – szemben a korábbi Alkotmánnyal – azt *nem írja elő*, hogy az országos népszavazásról *törvénynek* kellene rendelkeznie.<sup>36</sup> Annak ellenére azonban, hogy a törvényhozónak nincs konkrét alkotmányi szintű felhatalmazása az országos népszavazásról szóló törvény megalkotására, az alaptörvényi szabályozás végrehajtása – e jogintézmény működésének, az országos népszavazás gyakorlásának lehetővé tétele – érdekében a *részletszabályokról* szükséges *törvényt* alkotni.<sup>37</sup>

*Az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtása érdekében* az Országgyűlés megalkotta a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló *2013. évi CCXXXVIII. törvényt (Nsztv.)*, amelynek célja,

hogy „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek.”<sup>38</sup> E törvény a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos anyagi és eljárásjogi szabályokat egyaránt felöleli. Megjegyzendő azonban, hogy az *Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) általános szabályait – az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel – szintén alkalmazni kell.*<sup>39</sup> A népszavazás törvényi szabályozása *nem minősül sarkalatosnak*,<sup>40</sup> ez alól csak a törvény néhány rendelkezése jelent kivételt.<sup>41</sup>

A népszavazásra vonatkozóan az *Alkotmánybíróság* is számos esetben rendkívül fontos *alkotmányértelmező tevékenységet* végzett, amely irányadó módon befolyásolta és meghatározta mind a törvényi szabályozást, mind a népszavazással összefüggésben felmerült – tartalmi és eljárási rendelkezések alkalmazhatóságával kapcsolatos – kérdések megválaszolását. A testület – a korábbi szabályozásnak megfelelően – az országos népszavazásoknál és népi kezdeményezéseknél *kettős funkciót* töltött be: egyrészt *alkotmány- és alapjogvédő szerepében* a népszavazásra (és a népi kezde-

<sup>38</sup> Vö. az Nsztv. preambulumaival.

<sup>39</sup> Vö. az Nsztv. 1. § (1) bekezdésével.

<sup>40</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés az országos népszavazás intézményét megszüntethetné, mert e jogintézmény az Alaptörvényben szerepel, és az ilyen törvény alaptörvénytől lenne. Megjegyzendő továbbá, hogy a népszavazás törvényhozás általi szabályozásánál nem pusztán az Alaptörvény 8. cikkében foglaltakat kell figyelembe venni, hanem az Alaptörvény egészének előírásait. Például annak eldöntéséhez, hogy az Országgyűlés törvényhozás útján – ráadásul egyszerű többséggel – bevezetheti-e a megerősítő népszavazás intézményét, az Alaptörvény 6. cikke sem mellőzhető, amely erre nem ad lehetőséget.

<sup>41</sup> Ilyennek tekinthetők a következők: az Nsztv. 69. §-a (a népszavazási kampány), amely az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése alapján, továbbá az Nsztv. 79. § (3) bekezdése (az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidőt megállapító előírás), az Nsztv. 98. § és a 101. § (3) bekezdése (az Alkotmánybíróság hatáskörét módosító rendelkezések) az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján, valamint az Nsztv. 99. § (a nemzetiségek jogait érintő rendelkezés) az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése alapján, és végül 102. § f) pontja (a Ve. 9. §-át hatályon kívül helyező rendelkezés) az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése alapján minősül sarkalatosnak.

<sup>33</sup> Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek. 1. mondat

<sup>34</sup> Alaptörvény 9. cikk (3) bek. d) pont

<sup>35</sup> Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont. Lásd erről részletesebben Petrétei József: A köztársasági elnök „egyéb” feladat- és hatáskörei. Kodifikáció és közgazdászat 2015. 2. szám 5-12. o.

<http://kodifikator.hu/letoltes/category/19-2015-evi-ii-szam>

<sup>36</sup> Ennek következtében a mindenkori parlamenti többség az aktuális érdekeihez igazíthatja a közvetlen hatalomgyakorlásról szóló szabályozást. Vö. Térey: i.m. 913. o.

<sup>37</sup> E kötelesség levezethető az Alaptörvény „Záró és vegyes rendelkezések” részének 4. pontjából, miszerint „A Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.” Ha ugyanis hiányzik a működéshez szükséges részletszabályozás, akkor az Alaptörvény népszavazási rendelkezései nem hajthatók végre. Ezen kívül a XXIII. cikk alapján az országos népszavazáshoz való jog alapvető jognak minősül, ezért az I. cikk (3) bekezdése értelmében törvényben kell szabályoznia.

ményezésre) vonatkozó jogszabályok alkotmányellenességét vizsgálta, másrészt *jogorvoslati fórumként* is működött. Ez *utóbbi* – jogorvoslati – szerepe azonban az Alaptörvény hatályba lépésével *részben megszűnt*, csak az ún. „elrendelési felülvizsgálat” maradt az Alkotmánybíróságnál, az ún. „hitelesítési felülvizsgálat” azonban – amelyet korábban szintén e testület bírált el – átkerült a Kúriához. Új lehetőséget jelent azonban a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz intézménye.

## B) A népszavazás mint hatalomgyakorlás

### 1. A képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás viszonya<sup>42</sup>

Az *Alaptörvény* szerint „[a] közhatalom forrása a nép”,<sup>43</sup> és „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”<sup>44</sup> Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés,<sup>45</sup> ebből következően a népszuverenitást – főszabály szerint – a parlament juttatja kifejezésre: az a demokratikus jogállami elv érvényesül, amely szerint „a néptől eredő hatalmat az alkotmányos, mindenekelőtt a képviselői szerveken keresztül gyakorolják,”<sup>46</sup> vagyis a hatalom birtokosaként *a nép a hatalmát* az Alaptörvény keretei között, *elsősorban választott képviselői útján* fejtí ki.<sup>47</sup> A demokratikus hatalomgya-

korlásnak ugyanakkor része az is, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, a polgárok *közvetlenül*, népszavazás útján is részt vehessenek.<sup>48</sup> Az Alaptörvény B) cikke nem határozza meg, hogy a közvetlen hatalomgyakorlásnak milyen tényleges formái alkalmazhatók, viszont a 8. cikkben szabályozott *országos népszavazás* intézménye a *kivételes közvetlen hatalomgyakorlás alaptörvényi konkretizálásaként* fogható fel. Mivel az Alaptörvény megállapítja az országos népszavazás legfontosabb rendelkezéseit, ezért a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás *nem lehet tetszőleges*: e jogintézmény is csak az alkotmányi keretek között, az *alaptörvényi előírásoknak megfelelően* vehető igénybe és gyakorolható.<sup>49</sup>

Az országos *népszavazás* – a közvetlen hatalomgyakorlás kivételessége következtében – szükségszerűen csak *a hatalom képviselői gyakorlásának a kiegészítésére*, befolyásolására irányulhat, tehát másodlagos, *komplementer* (kiegészítő) *jellegű*,<sup>50</sup> ezért ezt az intézményt a hosszabb távra szóló, az ország és polgárai jövőjét jelentős mértékben meghatározó, nagy horderejű kérdések eldöntésére indokolt felhasználni. A nép döntése és a népképviselői szerv döntéshozatala között ugyanis *strukturális különbség* van: a nép a szavazási aktusával akaratát csak adott kérdésben mondhatja ki, vagyis ebből adódóan *alkalmi jellegű és korlátozott* terjedelmű lehet, míg a népképviselői szerv munkája folyamatos, döntései potenciálisan bármikor, bármilyen kérdést érinthetnek.<sup>51</sup> Következésképpen az *állam mindennapos döntési feladatait* – a döntések száma és összetettsége, továbbá a folyamatos és szakértelem bevonását igénylő jellege, illetve az eltérő politikai érdekek közötti kompromisszum létrehozása miatt –

<sup>42</sup> Lásd erről Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 193-211. o.

<sup>43</sup> Alaptörvény B) cikk (3) bek.

<sup>44</sup> Alaptörvény B) cikk (4) bek.

<sup>45</sup> Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

<sup>46</sup> Halmi Gábor: Népszavazás és képviselői demokrácia. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (Szerk. Dezső Márta – Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, Budapest 2008. 108. o.

<sup>47</sup> Az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány rendelkezéseiből levezette, hogy az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás az általános, ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes. Megállapította egyben azt is, hogy a népszavazás – hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló

intézmény. Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36 és köv.

<sup>48</sup> Vö. az Nsztv. preambulumaival.

<sup>49</sup> A közvetlen demokrácia formái a népet sem mentesítik az alkotmány betartása alól. Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura 2009. 1. szám 77. o.

<sup>50</sup> Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36 és köv.

<sup>51</sup> Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura 2009. 2. szám 107. o.

kizárólag az *állandóan működő népképviseleti szerv* képes ellátni, ezért ezt nem lehet a nép kezébe adni:<sup>52</sup> a törvényhozást igénylő társadalmi kérdések eldöntésének alapvetően a népképviseleti szerv – az Országgyűlés – hatáskörébe kell tartoznia. A népszavazás természetéből – a döntéshozatal módjából – adódik ugyanis, hogy csak igen-nem típusú kérdések terjeszthetők a nép elé, aminek következtében e hatalomgyakorlás nem alkalmas kompromisszumok elérésére, az adott kérdés árnyalására, vagy a javaslat részbeni megváltoztatására.<sup>53</sup> Pusztán arra ad lehetőséget, hogy a kérdést a szavazás során igennel vagy nemmel eldöntsék, de nem teszi lehetővé a probléma alapos körüljárását, a különböző érvek és ellenérvek felszínre kerülését, az esetleges kompromisszumok kialakítását, pusztán a kérdés eldöntését eredményezi, ami rendkívül fontos ugyan, viszont az érdemi döntéshez számos esetben nem elégséges. Az igen-nem alternatívára való redukálás nem igazán egyeztethető össze a szakszerű és tárgyilagos döntéshozattal, mert a plurális társadalmakban a döntések legtöbbször kompromisszumon alapulnak. A közvetlen hatalomgyakorlásban való *érdemi részvétel* – adott kérdés népszavazással történő eldöntése (vagy esetleg megerősítése) – csak úgy biztosítható, ha a választópolgárok tisztában vannak döntésük következményeivel, ami a felelős döntés és az érdemi részvétel mellőzhetetlen ismérve. Az *objektív tájékoztatás* lényege a kérdésre adható mindkét válaszlehetőség következményeinek szakszerű bemutatása, a hatásaik érthető módon történő ismertetése. Ezért a népszavazásnál nagy hangsúly helyeződik azokra a politikai-társadalmi vitákra, információs forrásokra és tájékoztatási lehetőségekre, amelyek a népszavazási döntést befolyásolják. Ennek során tisztázható, hogy mi a népszavazás tárgyát jelentő *kérdés tényleges tartalma*, milyen érvek és ellenérvek sorakoztathatók fel az elfogadás, illetve az elutasítás mellett, továbbá mekkora az adott kérdés jelentősége (a társadalom tagjainak milyen széles körét érinti), valamint mi lesz a *döntés várható következménye*. Nem tekinthető érdeminek a részvétel és nem hozható felelős döntés, ha a

választópolgárok nincsenek megfelelően informálva arról, hogy valójában miről, és milyen következményekkel számolva döntenek. Sokszor az *ügyek komplexitása* miatt sem lehetséges az egyértelmű igennel vagy nemmel történő állásfoglalás, mivel az érdemi döntéshez kompromisszumokra lenne szükség, az előterjesztett alternatívákhoz képest köztes megoldásokat kellene találni. Általánosnak mondható az is, hogy a leglényesebb döntésekhez a szükséges információkat és döntési dokumentációt sem lehet mindenkinek a rendelkezésére bocsátani, illetőleg ha ez mégis megtörténne, a *választópolgárok nagy része nem képes az adott kérdést minden összefüggésében átlátni*, és felelősséggel megítélni. A népszavazás során tehát a lehető leg egyszerűbb és egyértelmű, világos alternatívákat kell előterjeszteni, mert csak így akadályozható meg, hogy az átgondolatlan, megalapozatlan, kellő információ hiányában hozott döntésnek végzetes hatása legyen. Minél nagyobb és tartósabb következményekkel jár a döntés, annál inkább szükség van megfelelő garanciákra ahhoz, hogy a döntéshozattal ne lehessen visszaélni. A választópolgárok csak a feltett kérdésekről dönthetnek, e kérdéseket a szavazás során nem egészíthetik ki, nem változtathatják meg, nem vethetnek fel alternatív megoldásokat. Így a tényleges hatalom eltolódik azoknak a javára, akik a nép elé terjesztendő kérdések tartalmát meghatározzák, és uralják a modern tömegbefolyásoló eszközöket. Következésképpen a népszavazás során *fennáll a manipulálás* és az intézmény lejárásának a *lehetősége*. Szintén ezt eredményezheti a nem kellően végiggondolt kérdésfeltevés, illetőleg ha a népszavazást – a kormánytöbbség és az ellenzék konfrontációjának eszközeként – aktuális politikai megfontolások érdekében, rövidtávú politikai érdekek érvényesítésére, vagy pedig lényegtelen kérdések eldöntésére használják. A rövidtávú politikai haszonszerzés az intézmény lejárását eredményezheti, a képviseleti hatalomgyakorlás legitimitását teszi megkérdőjelezhetővé, és a demokratikus hatalomgyakorlás illúzióját közvetítheti.

A népszavazás – mint a nép közvetlen hatalomgyakorlása – a *politikai akaratképzés egyik formája*. Ebből a szemszögből nézve a nép-

<sup>52</sup> Uo.

<sup>53</sup> Vö. Küpper: i.m. I. 76. o.

szavazás az Alaptörvényben *intézményszerűsített* – elismert és szabályozott – politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárás, amelyben a választópolgárok – a népszuverenitás elvének megfelelően – közvetlenül vesznek részt, és a *többségi elv alkalmazásával* hozhatnak kötelező döntést. Az egyének különböző partikuláris akaratai – a leadott szavazatok alapján kialakult eredmény szerint – kötelező többségi akarattá válnak. Minden választópolgár a saját akarat-elhatározása<sup>54</sup> szerint adhatja le szavazatát, amellyel részt vesz a kollektív döntéshozatalban. A politikai akaratképzés nem mindig racionális; a döntéshozatal meghatározza az informáltság (pontosabban a megalapozott döntéshez szükséges információk hiánya), az aktuális események, a társadalmi beágyazottság, az érzelmek, a félelmek, a politikai elkötelezettségek. Mivel a nép a legtöbb politikai kérdésben és eldöntendő ügyben egyáltalán nem rendelkezik egységes és szilárdan körvonalazható akarat-tal, ezért a népszavazás útján történő döntéshozatalnak – mint a népakarat közvetlen kifejeződésének – *permanens alkalmazása megoldhatatlan*. Emellett a *közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás is bitorozó reprezentatív vonásokat*. Bár ebben az esetben a nép – és nem a választott népképviselői testület – dönt, de a népszavazáson résztvevők a nép minden más tagját reprezentálják – azokat is, akik ezen nem vesznek részt –, és a szavazás eredménye – amely mindenkit köt – a résztvevők saját meggyőződését fejezi ki. E jellemzők a képviselői szerv esetében is fennállnak.<sup>55</sup>

A nép döntésének kivételes, kiegészítő jellege azzal is alátámasztható, hogy országos népszavazás *tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet*,<sup>56</sup> de nem bármely ilyen kérdésben lehet népszavazást tartani, mert az Alaptörvény bizonyos tárgy-

körökben nem engedi meg a közvetlen, népszavazás általi döntéshozatalt.<sup>57</sup> Ezek az ún. *tiltott tárgykörök az Országgyűlés kizárólagos döntési hatáskörébe* tartoznak. A népszavazás kivételes jellegét támasztja alá továbbá az is, hogy az Alaptörvény *kezdeményezési és döntéshozatali korlátokat* állít fel, amikor előírja a népszavazás választópolgári kezdeményezéséhez szükséges létszámot, másfelől meghatározza az érvényes és eredményes népszavazás feltételeit, mindkét esetre a többségi döntés elvét alkalmazva. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés viszont az *Országgyűlésre kötelező*,<sup>58</sup> vagyis a *közvetlen hatalomgyakorlás* – mint a népszuverenitás megvalósulásának *kivételes* formája – *megvalósulása* eseteiben a *képviselői hatalomgyakorlás fölött* áll, vagyis korlátozza a képviselői hatalmat, mert olyan jogi kötelezettséget eredményez, amelynek következtében az Országgyűlés a nép akarata végrehajtójának szerepébe kerül,<sup>59</sup> a döntés végrehajtásáért e szerv a felelős. Amíg tehát a népszavazási döntés kötelező, addig a képviselői hatalomgyakorlás mozgásterét beszűkíti. Ennek indoka, hogy adott kérdésben a képviselői szerv helyett maga a nép – pontosabban a választópolgárok összessége (valójában többsége) – döntött, és „a nép döntése csak akkor érvényesülhet, ha az érintett kérdésben elsőbbséget élvez a népképviselői szerv esetleg ellentmondó aktusával szemben.”<sup>60</sup>

## 2. A népszavazás mint közvetlen hatalomgyakorlás

A közvetlen hatalomgyakorlás során a *nép* – mint a népszuverenitás letéteményese – *direkt módon* vesz részt a politikai akaratképzésben,<sup>61</sup> és az adott kérdésben a *politikai*

<sup>57</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

<sup>58</sup> Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 3. mondat

<sup>59</sup> Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331

<sup>60</sup> Küpper: i.m. II. 107. o. „Különben a népképviselői szerv a népszavazást követő ülésén a népszavazással ellentétes döntést hozhatna, és így a népi akarat érvényesülését meghiúsíthatná.” Uo.

<sup>61</sup> „A közvetlen demokrácia lényege, hogy a politikai közösség tagjai személyesen is részt vesznek a közügyek vitelében, a közügyekről hozott döntések meghozatalában.” Papp Imre: A politikai részvételi jogok. In: Emberi jogok. (Szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila) Osiris Kiadó, Budapest 2003. 770. o.

<sup>54</sup> Az akarat az embernek az a képessége, hogy a kitűzött cél elérése érdekében tudatos motívumok alapján adott magatartás mellett döntsön.

<sup>55</sup> Vö. J. Detjen: Verfassungswerte. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012. 83. o.

<sup>56</sup> Alaptörvény 8. cikk (2) bek. „A népképviselői szerv hatásköréhez való igazodásból adódik az is, hogy a végrehajtó és az igazságszolgáltatási hatalmak hatáskörébe tartozó kérdésekben a népszavazásnak nincs helye.” Küpper: i.m. I. 76. o.

*döntést maga hozza meg.* Az, hogy ez a politikai döntés aztán jogilag is kötelezővé válik-e, vagy megmarad pusztán iniciatívának, a közvetlen hatalomgyakorlás konkrét formájától függ. Annak megítélése, hogy az országos népszavazást *menyiben* lehet *közvetlen hatalomgyakorlásnak* tekinteni, függ e hatalomgyakorlás ténylegesen *független* és *önálló* jellegétől.<sup>62</sup>

Az *országos népszavazás* a közvetlen hatalomgyakorlás olyan formája, amely lehetővé teszi az egész nép – pontosabban a választópolgárok – számára azt, hogy a *szavazással közvetlenül kinyilvánítsák* saját, egyéni *akarataikat*, amely – érvényes és eredményes népszavazás esetében – egyben jogilag kötelezi a képviseleti szervet a népszavazáson hozott döntésnek megfelelő határozathozatalra, vagyis a parlament döntésképpességét korlátozza, ezzel a képviseleti rendszert helyettesíti. Ebben az esetben tehát a közvetlen hatalomgyakorlás kritériuma a *kezdemenyezés* lehetősége (beleértve az eldöntendő kérdésnek, a hatalomgyakorlás tárgyának meghatározását), az elrendelés *kikényszeríthetősége* (a népszavazás megtartásának kötelező volta), valamint az érvényes és eredményes népszavazáson hozott *döntés kötőereje* (az Országgyűlésre nézve).<sup>63</sup> Így a *közvetlen hatalomgyakorlást* a maga teljességében a *kötelezően elrendelendő népszavazás* valósítja meg: az, amikor *legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezésére* az Országgyűlésnek *országos népszavazást kell elrendelnie* – mert az Országgyűlés ebben az esetben az elrendelést nem mérlegelheti –, és az eredményes népszavazás alapján hozott *döntés az Országgyűlésre kötelező*. Az Alkotmánybíróság szerint e hatalomgyakorlási formában az országos népszavazás mindegyik eleme az érdekelt választópolgárok „befolyása” alatt áll: a kezdeményezés, a kérdés megfogalmazása és a kikényszeríthetőség is (azzal, hogy

megfelelő számú támogató gyűlik össze). Az ügy ura a közvetlen hatalomgyakorlás mind-egyik ismérvét tekintve maga a „nép”: az Országgyűlésnek nincs lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására. Ellenkezőleg: köteles minden „kiszolgáló”, megvalósító cselekményt teljesíteni a szavazás megtartására, majd pedig annak eredménye szerint eljárni.<sup>64</sup>

A *nem kötelezően elrendelendő* (fakultatív vagy mérlegelésen alapuló) *népszavazás* esetén – amelyet az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezhet<sup>65</sup> –, a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, a *népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik*: minden esetben az Országgyűlés mérlegelésén múlik, hogy elrendeli-e a népszavazást, vagy sem, az elrendelést kikényszeríteni semmilyen formában sem lehet.<sup>66</sup> Ha viszont a parlament elrendelte a népszavazást, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az *Országgyűlésre kötelező*, ennyiben tehát a parlament hatalmát ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma is *korlátozza*.<sup>67</sup> A népszavazás elsődleges célja tehát az, hogy az Országgyűlés számára döntési, törvényhozási – valamely tárgyban törvény

<sup>62</sup> Az Alkotmánybíróság a nép általi hatalomgyakorlást a kezdetektől fogva két ismérv meglétéhez kötötte: az egyik, hogy az eredménye (a népszavazással született döntés) a törvényhozást kösse, a másik, hogy az ezt szolgáló intézmény felett az érdekeltnek, azaz magának a választópolgárnak (vagy meghatározott számuknak) befolyása legyen. 28/1990. (XI. 22.) AB határozat. ABH 1990. 123, 124

<sup>63</sup> Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 339

2016/2

<sup>64</sup> „E kötelessége nemcsak a szükséges eljárási tennivalókra terjed ki, hanem magában foglalja a tartózkodást is minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy megghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, s köteles más szerveket is távoltartani ettől.” 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 340

<sup>65</sup> Vö. az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 2. mondatával.

<sup>66</sup> Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 340. Az Alkotmánybíróság szerint „[e]z az intézmény sokkal inkább a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködést jelenti, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitimitációt szolgáltatva a képviseleti hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez.” Uo.

<sup>67</sup> „A népszavazás nem »önvégrehajtó«, joghatása csupán annyi, hogy jogalkotási (vagy más intézkedési) kötelezettséget keletkeztet a parlament számára. A népszavazás eredményét tehát nem maga a népszavazás, hanem az az alapján meghozott országgyűlési aktus teljesíti be.” Csink Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (Szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs) HVG-ORAC, Budapest 2012. 151. o.

megalkotására vagy törvény hatályon kívül helyezésére irányuló – kötelezettséget határozzon meg. A népszavazás azonban arra is irányulhat, hogy meghatározott tartalmú *jogalkotástól való tartózkodást* írjon elő. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény megalkotásának megakadályozására irányuló népszavazási kezdeményezés is akkor felel meg a népszavazás alkotmányos rendeltetésének, ha a képvisleti hatalomgyakorlás befolyásolását szolgálja. A népszavazás ezt a funkcióját pedig akkor tudja betölteni, ha a népszavazásra bocsátott kérdés tényleges törvényhozási törekvések elé állít korlátot.<sup>68</sup>

### 3. A népszavazás mint alapvető jog

Az Alaptörvény az országos népszavazáshoz való jogot – a választójoghoz hasonlóan – *alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben*, amikor rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.”<sup>69</sup> E rendelkezés tehát az országos népszavazáson való részvételre jogosultak körét az országgyűlési képviselők választásánál érvényesülő *aktív választójoghoz* köti.<sup>70</sup> A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga egyúttal az Alaptörvényben

biztosított *politikai* részvételt jelentő *alapvető jog* is,<sup>71</sup> amely a *közvetlen hatalomgyakorlásra* vonatkozó *alkotmányos jog* gyakorlásának egyik megvalósulási alakzata. Az *érdemi részvétel gyakorlásához elengedhetetlen más alapvető jogok* – különösen a véleménynyilvánítási szabadsághoz,<sup>72</sup> a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez,<sup>73</sup> valamint a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatáshoz való jog<sup>74</sup> – érvényesülése, amelyek a választópolgárok megalapozott és felelős döntéshozatalának feltételei.

A népszavazáshoz való jog – *alanyi jogként* – kiterjed a népszavazás *kezdeményezésére* (a folyamat elindítására),<sup>75</sup> a *támogatására* (az aláírásra és az aláírások gyűjtésére), illetőleg a *szavazásban* való részvételre (vagyis a szavazat leadására). Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jogot garantálja: ez az *alapjog a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel*, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra irányuló *folyamatot megindítsák, azt akarataikkal befolyásolják*, lehetővé téve, hogy a *folyamat* – az előírt feltételek teljesítése esetén – *eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig*. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve

<sup>68</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény megalkotásának megakadályozása abban az esetben képezheti népszavazás tárgyát, ha a törvény megalkotására valódi kormányzati, törvényhozási akarat fogalmazódott meg, és az formalizált módon is megjelenik, vagyis a törvény előkészítés alatt áll, a tárgyban törvénytervezet készült, illetőleg törvényjavaslatot nyújtottak be. Vö. a 130/2008. (XI. 3.) AB határozatal. ABH 2008. 1052, 1064-1065

<sup>69</sup> Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” részében található XXIII. cikk (7) bekezdése a népszavazáson való részvételt – mint alapjogi jog- és cselekvőképességet – szabályozza, míg a népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – intézménye az Alaptörvénynek a népfeltség elvét megállapító B) cikk (4) bekezdésén, illetve konkrétan a 8. cikk (1) bekezdésén alapul.

<sup>70</sup> Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, de e cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti, a (6) bekezdés szerint pedig nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.

2016/2

<sup>71</sup> Az Alkotmánybíróság már a 987/B/1990/3. AB határozatában kimondta, hogy a népszavazáshoz való jog a népfeltség elvéből következő alkotmányos alapjog. ABH 1991. 455, 457

<sup>72</sup> Alaptörvény IX. cikk (1) bek.

<sup>73</sup> Alaptörvény VI. cikk (2) bek.

<sup>74</sup> Alaptörvény IX. (2) bek.

<sup>75</sup> Joggal állapította meg Bragyova András alkotmánybíró a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzéshez írt különvéleményében, hogy ha a népszavazás kezdeményezése nem alapjog, nincs alkotmányos biztosítéka a népszavazás intézményének sem. Az Országgyűlés ugyanis nem tűzhet ki *proprio motu* [saját kezdeményezésére] népszavazást, „mert a hatáskörei felsorolásában (az Alaptörvény 1. cikkében) – ellentétben az Alkotmánnyal – országos népszavazás kiírása nem szerepel; az Országgyűlés hatásköre pedig nem korlátlan: mint minden állami szerv, csak azt teheti, amire fel van hatalmazva. Külön felhatalmazás hiányában nem írhat ki országos népszavazást.” Indokolás [62]

az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is.<sup>76</sup> A népszavazáshoz való jog alapvető jog, de e jog *nem korlátlan és korlátozhatatlan*: egyfelől az Alaptörvényből adódnak korlátok – különösen a 8. cikk (3) bekezdésében szereplő tárgyi korlátozás –, másfelől e jog korlátait törvény is megállapíthatja, de csak az Alaptörvényben szereplő, az alapvető jogokra vonatkozó általános korlátnak megfelelően.<sup>77</sup> Sajátos korlátozás adódhat az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmező tevékenységéből is.<sup>78</sup> Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint minden alapvető jog magában foglalja az *alanyi védelmi igény mellett az állam objektív kötelességét is a joggyakorlás feltételeinek biztosítására*.<sup>79</sup> Ez az *intézményvédelem* különösen fontos az olyan, a népszuverenitás gyakorlására szolgáló jogintézmény esetében, mint a népszavazás. Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (*mércéje*) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a *mindenkori intézmény alkotmányos feladatai megvalósí-*

*tásához igazodik*. A *kötelező népszavazásnál* ezeknek az *intézményi garanciáknak* arra kell szolgálniuk, hogy a nép általi hatalomgyakorlás erre az esetre vonatkozó *lényeges ismérveit*, a *zavartalan közvetlenséget*, különösen a népszavazás és az ahhoz szükséges eljárási folyamat képviseleti befolyástól való *függetlenségét* és *önállóságát*, továbbá *elsődlegességét* biztosítsák. A kötelező népszavazás alaptörvényi szabályozásának megfelelően ezek a *garanciák* tehát elsősorban *eljárási jellegűek*, és azt kell biztosítaniuk, hogy a népszavazás a kezdeményezéstől eljuthasson a megtartásig, és ezt kizárólag az érintett választópolgárok akarata befolyásolhassa.<sup>80</sup> Az intézményvédelem olyan sajátos védelmi eszközök és intézmények törvényi kialakítását is megkövetelheti, amelyek működése bizonyos pontjain alkotmányos követelménnyé válik a *bírói jogorvoslat*,<sup>81</sup> mert csak ez garantálhatja a népszavazáshoz való alapvető jog érvényesülését és az Alaptörvény szerinti megvalósulását.

### C) Az országos népszavazás intézménye

#### 1. Az országos népszavazás tárgya és a tiltott tárgykörök

a) Az országos népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – *tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés* lehet,<sup>82</sup> így a népszavazás a törvényhozó hatalom külső befolyásolására, ellenőrzésére és korlátozására is alkalmas. Egyéb állami szerv hatáskörének népszavazás útján történő gyakorlása ellentmondana a hatalommegosztás alkotmányos elvének, ezért a népszavazás a többi

<sup>76</sup> Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy „az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag »emberre« vonatkoztatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. [...] E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelött országos népszavazáson keresztül történhet.” 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30], és 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [26]-[27]

<sup>77</sup> Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének 2. mondata szerint „[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

<sup>78</sup> Pl. a korábbi Alkotmányban szereplő – és a hatályos Alaptörvényben is megtalálható – ún. tiltott tárgykörök értelmezésekor.

<sup>79</sup> Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 344. Ez a kötelezettség levezethető az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseiből is, miszerint Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait, és az alapvető jogok védelme az állam elsődrendű kötelezettsége.

<sup>80</sup> Az Alkotmánybíróság szerint az aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos alapvető jog, amely akkor képes érvényesülésre, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit, törvény szabályozza gyakorlásuk módját, garanciarendszerét. A szabályozás hiánya lehetetlenné teszi a választópolgárok számára alapvető joguk gyakorlását. 32/2004. (IX. 14.) AB határozat. ABH 2004. 446, 451-452

<sup>81</sup> Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 344

<sup>82</sup> Alaptörvény 8. cikk (2) bek. Az országos népszavazás tárgyának meghatározásával az Alaptörvény kizárja az országos népszavazás „tárgyköréből azokat a kérdéseket, amelyekre nem terjed ki az Országgyűlés hatásköre.” Térey: i.m. 911. o.

hatalmi ágat megtestesítő állami szervek hatásköreit nem korlátozhatja, nem lehet a folyamatos kormányzás intézménye és nyilván nem lehet szerepe az igazságszolgáltatás területén sem.<sup>83</sup> Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdéseket az *Alaptörvény és a törvények rögzítik*.<sup>84</sup> Ezek egy része az alkotmányban konkrétan nevesített,<sup>85</sup> de az Alaptörvény utal arra, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol,<sup>86</sup> ami lehetővé teszi, hogy a parlament törvényalkotással új feladat- és hatásköröket állapítson meg a maga számára. Az tehát egyértelmű, hogy csak azokban az ügyekben lehet népszavazást tartani, amelyek *a hatályos alaptörvényi és jogi szabályozás alapján* az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartoznak.<sup>87</sup>

Probléma azokban az esetekben merült fel, amikor a népszavazás olyan tárgykört érintett, ami a kezdeményezéskor (az aláírásgyűjtő ív hitelesítésekor) nem tartozott az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe. Korábban az *Alkotmánybíróság* az Országgyűlés hatáskörébe tartozást előíró alkotmányi rendelkezést *tágan értelmezte*, mivel megállapította: önmagában az, hogy valamely tárgyban az adott időpontban nincs törvényi szabályozás, vagy nem törvényi, hanem alacsonyabb szintű a szabályozás, nem jelenti azt, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, mivel az Országgyűlés bármikor dönthet úgy, hogy adott tárgykörben törvényt alkot.<sup>88</sup> Az Alap-

törvény hatályba lépését követően viszont a *Kúria* ugyanezt a rendelkezést *megszorítóan* értelmezi: azt állapította meg, hogy amikor a törvény a Kormányt (vagy a Kormány tagjait) jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik,<sup>89</sup> vagyis ezekről a kérdésekről nem lehet országos népszavazást tartani.<sup>90</sup>

Mindenképpen az *Országgyűlés hatáskörébe tartozónak* kell tekinteni azokat a kérdéseket,

---

lés törvényalkotási felhatalmazása univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nézve. Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének egyetlen korlátja, hogy az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal. A Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés – az Alkotmány keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja. Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572. Idézi Chronowski Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. (Szerk. Csefkó Ferenc) PTE ÁJK, Pécs 2008. 106. o.

<sup>89</sup> „Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van tehát szó abban az esetben, ha Kormány (vagy kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés értelmében népszavazásra bocsátható kérdés, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, amely rendelkezés csak az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazást nyert hatalommegosztás elvével együtt értelmezendő.” Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 5. pont

<sup>90</sup> „A népszavazás jogintézménye az Alaptörvény rendszerében is komplementer jellegű, a képviseleti hatalomgyakorlást egészíti ki. A népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg. A Kúria úgy ítéli meg, hogy egy ilyen kitévített értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná.” Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 5. pont

<sup>83</sup> Vö. az Ntv. 4. §-ához fűzött indokolással.

<sup>84</sup> Vö. Térey: i.m. 910. o.

<sup>85</sup> Pl. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésében felsorolt feladat- és hatáskörök.

<sup>86</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. k) pont. Lásd Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. (2) 42. o.

<sup>87</sup> Bragyova András alkotmánybíró szerint is „[a]z »Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés« az aláírásgyűjtő ív hitelesítésekor hatályos jog szerint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést jelenti.” Lásd a 46/2006. (X. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2006. 567, 577. Ez a megállapítás a népszavazás minden kezdeményezőjére vonatkozik, következésképpen sem a Kormány, sem a köztársasági elnök nem kezdeményezhet olyan népszavazást, amely a kérdés benyújtásakor nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

<sup>88</sup> 12/2007. (III. 9.) AB határozat. ABH 2007. 233, 237. A testület ezt arra alapozta, hogy az Országgyűlés 2016/2

amelyekben az *Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet*,<sup>91</sup> illetve azokat, amelyekben az *Országgyűlés már törvényt alkotott*, és ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról.<sup>92</sup> Az Alaptörvénynek ugyanakkor nincs olyan rendelkezése, amely a népszavazás tartását kizárólagossá tenné,<sup>93</sup> vagyis országos szinten egyáltalán *nincs olyan kérdés*, amelyet a *nép hozzájárulása nélkül ne lehetne eldönteni*.<sup>94</sup>

b) Az *Alaptörvény felsorolja* azokat a *tárgyköröket*, amelyekben *nem lehet* országos népszavazást tartani, vagyis e rendelkezések az Alaptörvény részének minősülnek,<sup>95</sup> és korlátozzák a népszavazás alkalmazhatóságát. A népszavazásra feltett kérdésnek tehát összeegyeztethetőnek kell lennie az Alaptörvényvel, mert az ezzel ellentétes határozathozatalra a törvényhozás nem kényszeríthető. Az ún. *tiltott tárgykörök* meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy a közvetlen demokrácia intézményei nem helyettesíthetik a többpártrendszerre épülő modern képviseleti rendszereket,<sup>96</sup> ezért *nem lehet bármely kérdés népszavazás tárgya*. A népszavazásra feltett kérdések eldöntése alkalmas a hivatalban lévő Kormány teljesítményének értékelésére,

politikájának korrigálására, bizonyos szakpolitikai kérdések megvitatására és eldöntésére, vagyis ez lehetőséget ad a kormányzati politikával szembeni fellépésre,<sup>97</sup> illetve a Kormányt a politikájával ellentétes döntések meghozatalára is kényszerítheti. Következésképpen a népszavazás a *kormánytöbbség és az ellenzék közötti hatalmi konfrontáció eszközként* is válhat, ha politikai célja a kormánytöbbség delegitimálása, esetleg előrehozott parlamenti választások kikényszerítése,<sup>98</sup> ami különösen akkor következhet be, ha a kormánytöbbség népszerűtlen intézkedéseivel szemben (pl. az állami kiadások megszorítása, az adóbevételek növelése stb. ellen) is lehet népszavazást kezdeményezni. Ezért a parlamentáris demokráciákban „az alkotmányok általában védik a népszavazásokkal szemben a gazdasági alkotmányosságot, a parlamentek költségvetési jogát, a parlamentek hatáskörében lévő személyi, szervezeti döntések körét, valamint a nemzetközi szerződések esetében a pacta sunt servanda elvét.”<sup>99</sup>

Az alaptörvényi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a *tiltott tárgykörök* zárt, szoros értelmezése áll összhangban.<sup>100</sup> A tiltott tárgykörök az *alábbiak*.<sup>101</sup>

- Az *Alaptörvény módosítására* irányuló kérdés. Az Alaptörvény módosítására kizárólag az Országgyűlés jogosult, mégpedig az Alaptörvény módosítására irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alaptörvény-módosításra irányuló közvetlen

<sup>91</sup> Ide sorolhatók azok a tárgykörök, amelyeket sarkalatos törvényeknek kell szabályozniuk, továbbá az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvények [Alaptörvény I. cikk (3) bek.], valamint mindazok a törvények, amelyek megalkotását az Alaptörvény előírja [pl. Alaptörvény 17. cikk (1) és (5) bek., 30. cikk (5) bek., 37. cikk (7) bek.].

<sup>92</sup> Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 6. pont. „Miótán azonban – a parlamentáris demokrácia sajátosságából is következően – az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket az Alaptörvény nem határolja el (nem is határolhatja el) élesen, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítése során az NVB-nek, illetve határozata elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e.” Uo.

<sup>93</sup> Vö. a 18/B/2002. AB határozattal. ABH 2002. 1367, 1369

<sup>94</sup> Küpper: i.m. I. 78. o.

<sup>95</sup> Mivel az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság, ezért az „Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén, alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság értelmezi az Alaptörvénynek azokat a szabályait is, amelyek a népszavazásból kizárt tárgykörökre vonatkoznak.” 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [27]

<sup>96</sup> Vö. Kukorelli: i.m. 358. o.

2016/2

<sup>97</sup> Az ellenzék a közvetlen demokráciát „kisajátíthatja”, mert ezzel „a parlamenti kisebbségi helyzetéből kitörve a kormánypolitikát parlamenten kívüli (»alternatív«) eszközökkel igyekezik befolyásolni vagy legalább megtorpedózni.” Küpper: i.m. I. 71. o.

<sup>98</sup> Vö. Szoboszlai György: Az országos népszavazás intézményének egyes szabályozási és jogalkalmazási ellentmondásai. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. 376. o.

<sup>99</sup> Kukorelli: i.m. 362. o. A népszavazás alól kivett tárgyak alkotmányos katalógusa azonban az említett körnél jóval szélesebb. Uo.

<sup>100</sup> 1/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 394. „Akkor, amikor arról kell dönteni, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni.” a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [32]

<sup>101</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el, ezért ezekben a kérdésekben nem lehet népszavazást tartani. Az Alaptörvény módosításáról *utólagos* – azaz megerősítő – *népszavazás sem* tartható.<sup>102</sup> A népszavazás eredménye nem lehet burkolt alaptörvény-módosítás sem.

- A központi *költségvetésről*, a központi költségvetés *végrehajtásáról*, központi *adónemről*, *illetékről*, *járadékról*, *vámról*, valamint a *helyi adók központi feltételeiről* szóló törvény tartalma. Az *Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata* szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem volt népszavazásra bocsátható, ha a kérdés a *költségvetési törvény* módosítását tartalmazta, vagy a kérdésből okszerűen következett a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve, ha a kérdés arra irányult, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.<sup>103</sup> Az

<sup>102</sup> Vö. Jakab: i.m. 246. o. Az ún. megerősítő népszavazást az Alaptörvény nem ismeri. Komáromi László megjegyzi, hogy európai összehasonlításban meglehetősen szokatlan a parlament által elfogadott alkotmánymódosítások megerősítő népszavazásra bocsátásának kizárása, mert „eleve elveti annak lehetőségét, hogy az alkotmányozó parlamenti többség az általa elfogadott alkotmánymódosításnak népi legitimitációt is adjon.” Komáromi: i.m. 417. o. Az alkotmánymódosítások és a referendum kapcsolatáról az egyes államokban lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG Orac, Budapest 2007

<sup>103</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a költségvetési törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 395. Ezt elsőként Kukorelli István alkotmánybíró fogalmazta meg az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2001. 359, 388. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény. „A költségvetés tervezése még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakaszai vannak. Mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk – 2016/2

Alkotmánybíróság *újabb gyakorlata* szerint azonban a költségvetési törvény – mint kizárt tárgykör – *nemcsak a hatályos költségvetési törvényt* jelenti, hanem valamely *jövőbeni kiadást is*, vagy olyan kérdést, amelyből a *hatályos költségvetési törvény módosítása* következik.<sup>104</sup>

A „*költségvetés végrehajtásáról*” fordulat semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.<sup>105</sup> A *központi adónemek, illetékek, járadékok, vámok* stb. az állam által előírt *közterhek*,<sup>106</sup> amelyek fizetési kötelezettséget jelentenek,<sup>107</sup> és ezért az ezeket szabályozó törvények tartalmáról nem lehet népszavazást tartani.

- Az országgyűlési *képviselők*, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők *vá-*

a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt –, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénné emelte.” 58/2007. (X. 17.) AB határozat. ABH 2007. 676, 683. Vö. Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 264-265. o.

<sup>104</sup> Vö. a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [31]. Pokol Béla alkotmánybírónak e határozathoz fűzött párhuzamos indokolása szerint az Alaptörvény hatályba lépése óta – az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdését figyelembe véve – az Alkotmánybíróság nem követheti „azt az értelmezési vonalat, mely csak a hatályos költségvetési törvény szempontjából értelmezi a költségvetési érintettséget egy-egy népszavazási kezdeményezésnél.” Indokolás [45]. Pokol Béla szerint „míg a hatályos költségvetés kérdésében minden ezt érintő népszavazási kezdeményezés tilosnak minősíthető, addig az N) cikk révén a jövőbeni költségvetések e tilalom alá vonása csak azokat a népszavazási kezdeményezéseket engedi megtiltani az Alkotmánybíróság számára, melyek volumene – akár több százmilliárd forintba rúgóan – valóban a költségvetés fenntarthatóságát kérdőjelezi meg. E szűkítés nélkül a jövőbeni költségvetéseket is érintő viták megtiltása a népszavazás útján a demokrácia komolyabb sérelmét is okozná. Így azonban az N) cikk parancsa és a demokrácia parancsa is érvényesülhet az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiben, és a testületnek mindig e két szembenálló alaptörvényi követelmény között egyensúlyozva kell meghozni döntését.” Indokolás [46].

<sup>105</sup> 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 395

<sup>106</sup> A közteher fogalmát az Alaptörvény nem definiálja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata köztehernek minősíti mindazt a közcélú fizetési kötelezettséget, amely az állam tevékenységének, intézményei működésének fedezetét szolgálja, vagyis az állam bevétele. Vö. a 821/B/1990. AB határozattal. ABH 1997. 234, 238-239

<sup>107</sup> Vö. Térey: i.m. 926. o.

*lasztásáról szóló törvények tartalma.* E rendelkezés mind az anyagi, mind az eljárási törvények tartalmát felöleli. Mivel az országgyűlési képviselők létszámát is a róluk szóló választójogi törvény tartalmazza, ezért erről sem lehet népszavazást tartani.<sup>108</sup>

- *Nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség.* A nemzetközi szerződés jogok és kötelezettségek összessége, ezért a nemzetközi szerződés felmondásának népszavazás útján való kikényszerítése nemcsak joggyakorlást, de a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről való döntést is jelent. A nemzetközi szerződés adott állam kötelezettségvállalása más állam(ok) felé, a vállalt kötelezettségek betartása, illetve azok alóli mentesülés a nemzetközi jog által szabályozott keretek között történhet, amely indokolja az e körben tartandó népszavazás alaptörvényi kizárását.<sup>109</sup>

- *Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdés.* E kérdések az *Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe* sorolandók. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés döntési jogkörébe tartozó szervezetalkító kérdésekről az Országgyűlés számos formában és minőségében dönthet: alkotmányozó hatalomként az Alaptörvényben szereplő állami szervtípusokat is alakíthatja, törvényhozóként pedig az Alaptörvény keretei között az alkotmányban nem szereplő kérdésekben szabályozhat. A parlament tehát szerveket hozhat létre, szüntethet meg, alakíthat át, de határozati formában is hozhat egyes – pl. a saját belső szervezetére vonatkozó – szervezetalkító döntéseket, vagyis alkotmányozóként és törvényhozóként is szabályozhatja a saját létrejötté, működése szabályait. Ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére

vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalkításnak minősül.<sup>110</sup> A Kúria azonban elvi élel jegyezte meg, hogy abban az esetben, ha a népszavazásra bocsátandó kérdés *nem közvetlenül irányul* valamely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkítási kérdésre, csupán közvetve érinti azt, illetőleg ha az érintettség csak látszólagos, akkor a kérdés hitelesítése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdésre hivatkozással *nem tagadható meg*.<sup>111</sup>

- *Az Országgyűlés feloszlása.* Az Országgyűlés feloszlásának kimondására csak maga a parlament jogosult,<sup>112</sup> mert ez a testület szabad elhatározásán alapuló döntése. Az Alkotmánybíróság szerint a nép azért nem dönthet az Országgyűlés feloszlásáról, mert ez a népszavazás áruhájában ténylegesen a parlamentnek a választók által történő visszahívását jelentené.<sup>113</sup>

- *Képviselő-testület feloszlása.* Ez alatt a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni.<sup>114</sup> A feloszlítás joga kizárólag az Országgyűlést illeti meg.<sup>115</sup>

- *Hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetése és meghosszabbítása*

<sup>110</sup> Az Alkotmánybíróság a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában értelmezte e rendelkezést. ABH 2004. 380, 385. Ezzel kapcsolatban Kukorelli István alkotmánybíró már korábban megjegyezte: „az Alkotmánynak ez a szabálya nem képezheti akadályát minden olyan népszavazási kezdeményezésnek, amelynek eredményeként esetleg egyes állami intézményeken belül szervezeti átalakításra kerülhet sor. E rendelkezés alapján olyan kérdéstről nem tartható népszavazás, amely közvetlenül valamely meghatározott állami intézmény szervezetének megalakítására, átalakítására vagy megszüntetésére vonatkozik, amennyiben a szabályozás az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.” Lásd az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2001. 359, 389

<sup>111</sup> Kvk.VII.37.997/2016/4. számú határozat [27] pont

<sup>112</sup> Alaptörvény 3. cikk (2) bek.

<sup>113</sup> „Az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában elrendelt népszavazás annak a veszélyét is magában rejt, hogy a népszavazás a parlament döntéseinek szankciójává válik olyan ügyekben, amelyekben népszavazásnak nincs helye.” 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 39

<sup>114</sup> Vö. az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdésével. Az Országgyűlés – mint képviselőtestület – feloszlítása nem jöhet szóba, mert ez a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe tartozik.

<sup>115</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. g) pont

<sup>108</sup> Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a választási törvényeket „a szervezetalkítási kérdések közt kezelte, vagyis korábban is tiltott tárgykör volt. Jakab: i.m. 246. o. Vö. a 25/2004. (VII. 7.) AB határozattal. ABH 2004. 381, 385

<sup>109</sup> Kvk.II.37.186/2012/2. számú határozat. Már az Ntv. 6. §-ához fűzött indoklás is rögzítette, hogy „[a] már megkötött és törvényi formában kihirdetett nemzetközi szerződések vonatkozásában a nemzetközi jog egyik alapelve, a szerződések kötelező megtartására, illetőleg teljesítésére (»pacta sunt servanda«) alapítottan kell kizárni a népszavazást. Az ellenkező gyakorlat az ország nemzetközi tekintélyét és megbízhatóságát veszélyeztetné.

sa.<sup>116</sup> A különleges jogrenddel összefüggő kérdéseknél nemcsak a képviseleti demokrácia korlátozódik, hanem kizárt a közvetlen demokrácia mozgásteré is.<sup>117</sup>

- *Katonai műveletekben való részvétellel* kapcsolatos kérdés. Ezek az ügyek gyors és határozott végrehajtói döntéseket igényelnek, ezért nem lehetnek népszavazás tárgyai.

- *Közkegyelem* gyakorlása. Az amnesztia gyakorlása törvény megalkotását igényli, és ebben a nép döntése – az Alaptörvény szerint – nem helyettesítheti az Országgyűlést.

Az Alaptörvény tehát meghatározta a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket, amelyekben sem kötelező, sem fakultatív népszavazásnak nincs helye, azaz e kérdésekben *országos népszavazást sem kezdeményezni, sem tartani nem lehet.* Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alapul véve megállapítható, hogy az Alaptörvényben szereplő *tiltott* népszavazási *tárgykörök* olyan alkotmányi felsorolást tartalmaznak, amelyek *bővítése csak az Alaptörvény módosításával* lehetséges. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz felhatalmazó rendelkezést a további törvényi szabályozásra, így *a törvényhozás útján nem határozhatók meg az Alaptörvénynek a népszavazásból tiltott tárgykörökre vonatkozó rendelkezésén túli kizáró okok,*<sup>118</sup> e tekintetben tehát az alaptörvényi felsorolás teljes körű és kimerítő, vagyis rájuk nézve *a törvényi szabályozás tilalma abszolút.*<sup>119</sup> A „tiltott tárgykörök” alaptörvényi

meghatározásával azonban az alkotmányozó kizárólag az említett tárgyköröket határozta meg az alkotmányos jogintézmény alaptörvényi szintű szabályozást igénylő tárgykörként, és nem rendelkezett arról, hogy a jogintézmény működését érintő – tehát a kizáró okokon túli – további korlátozó rendelkezések törvényi szinten ne lennének szabályozhatók.<sup>120</sup> Ezek természetesen nem jelenthetik a népszavazás kezdeményezésének vagy megtartásának abszolút akadályát – mert ez a népszavazás intézményének kiüresítéséhez vezethetne –, hanem *csak időleges korlátozását* eredményezhetik (mint pl. az újabb népszavazás kezdeményezésére vonatkozó időbeli moratórium), vagy pedig szigorú formai szabályokat határozhatnak meg.

## 2. A népszavazás fajtái<sup>121</sup>

A hatályos szabályozás alapján az országos népszavazás – ahogy erről már volt szó – *az elrendelése* (jogalapja) szerint lehet *a) kötelezően elrendelendő, vagy pedig b) fakultatív módon* (mérlegelés alapján) *elrendelhető* népszavazás.<sup>122</sup>

*a) A népszavazás elrendelésének kötelező esete, amikor azt legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezi.* Ekkor tehát az Országgyűlésnek *el kell rendelnie* a népszavazást, azaz a parlamentnek *nincs mérlegelési joga.* Ha az ilyen kez-

<sup>116</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bek. h) pont. E felsorolásból kimaradt a terrorveszélyhelyzet, amelyet az Alaptörvény hatodik módosítása vezetett be [Alaptörvény 51/A. cikk.

<sup>117</sup> Vö. Kukorelli: i.m. 366. o. Mivel a terrorveszélyhelyzet kihirdetése és meghosszabbítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért e kérdésről elvileg lehetne országos népszavazást tartani, mert az Alaptörvény ezt nem tiltja meg. Nincs azonban sem alkotmányi, sem politikai indoka annak, hogy e helyzet kihirdetéséről, illetve meghosszabbításáról népszavazás is dönthessen. A jogszerű megoldást azonban az Alaptörvény módosításával – az országos népszavazásnak e különleges jogrendi helyzetben történő megtiltásával – szükséges biztosítani.

<sup>118</sup> 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

<sup>119</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezéssel ne állapíthatna meg új tiltott tárgyköröket. Vö. Küpper: i.m. I. 79. o. Megjegyzendő viszont, hogy ez csak az alkotmányértelmezés szabályainak betartásával lehetséges.

<sup>120</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezekből nem következik az, hogy – a tiltott népszavazási tárgykörök kivételével – a törvényalkotó ne alkothatna olyan törvényi szintű rendelkezéseket, amelyek a népszavazás politikai alapjogának/alkotmányos jogintézményének a működése szempontjából korlátozást tartalmaznak, nem érintve a népszavazás intézményének lényeges tartalmát. 27/2007. (V. 17.) AB határozat. ABH 2007. 343, 355.

<sup>121</sup> A népszavazás fajtáiról lásd Petréttei: Az alkotmányos demokrácia... 206-210. o.

<sup>122</sup> A korábbi Alkotmány alapján – ahogy ez a bevezetőben már említésre került – a népszavazás megkülönböztethető volt célja (kötelező ereje) szerint is, mert lehetett döntést hozó (ügydöntő népszavazás), vagy véleménynyilvánító (véleményező népszavazás). A népszavazás kötőereje tehát azt határozta meg, hogy az eredményét az Országgyűlés köteles-e figyelembe venni, vagy az csak tájékoztató jellegű. Vö. Csink i.m. 151. o. E különbségtétel azonban a hatályos szabályozás alapján már nem értelmezhető, mert mindkét népszavazási forma ügydöntő, vagyis érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlésre minden esetben kötelező.

deményezés megfelel a törvényi feltételeknek, az országgyűlési *képviselőknek alkotmányos kötelessége az elrendelést megszavazni.*<sup>123</sup> A *kötelező* népszavazás *üggyöntő* jellegű, mert az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlést köti. Adott kérdés támogatására összegyűjtött *kétszázezer aláírás* önmagában *kiváltja* azt a jogkövetkezményt, hogy az adott kérdésben az *Országgyűlésnek népszavazást kell elrendelnie*, és az *érvényes és eredményes népszavazással hozott döntést az Országgyűlés köteles végrehajtani*. A választópolgárok által kezdeményezett érvényes és eredményes népszavazás így válik a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási formává.

b) A *fakultatív* (mérlegelés alapján) elrendelhető *népszavazás kezdeményezésére százézer választópolgár,*<sup>124</sup> vagy a *köztársasági elnök,*<sup>125</sup> vagy

<sup>123</sup> Ez nem mond ellent a szabad mandátum elvének [Alaptörvény 4. cikk (1) bek.], mert az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek [Alaptörvény R) cikk (2) bek.], vagyis a képviselőknek az Alaptörvény rendelkezéseit be kell tartaniuk, mivel a szabad mandátum nem jelenti azt, hogy a képviselők „jogon kívül” állnának, rájuk az Alaptörvény és a jogszabályok ne vonatkoznának. Tóth Károly szerint „[h]a a képviselőknek nem kell szavazniuk a kötelezően megtartandó népszavazás elrendeléséről, hanem pusztán *»studomásul veszik«* az erről szóló bejelentést (nem szavazással, hanem azzal, hogy előttük fölolvassák az erre vonatkozó szöveget és az bekerül az ülés jegyzőkönyvébe), a nemkívánatos helyzetek bekövetkezésének potenciális esélye is megszűnik, s ami nem kevésbé fontos: a mandátum szabadságának elve sem sérül.” Tóth Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. 384. o. E megoldás azonban nem veszi figyelembe, hogy az Országgyűlésnek az elrendelésről döntést kell hoznia, mert előfordulhat olyan – pl. a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát érdemben befolyásoló – eset, amely miatt a parlament mégsem rendeli el a népszavazást. Lásd erről a D) I. 4. b) pontot.

<sup>124</sup> „Ez a szabályozás abban az értelemben kedvezményezi a nép politikai szerepét, hogy a 200 000 aláírásnál szabott küszöb el nem érése esetében sem vész el teljes mértékben a nép akarata, hanem minimális (azaz 100 000 aláírásban kifejeződő) támogatottság esetében a nép az Országgyűlést »elgondolkodtathatja« és egyben a honanyagát és -atyákat felhatalmazhatja a népszavazás elrendelésére.” Küpper: i.m. I. 73-74. o.

<sup>125</sup> Lásd erről részletesebben Petrétei József: A köztársasági elnök „egyéb” feladat- és hatáskörei. Kodifikáció és közigazgatás 2015. 2. szám 5-12. o. 2016/2

pedig a *Kormány* jogosult.<sup>126</sup> A kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig azonban a döntés már az *Országgyűlés szabad mérlegelésén* múlik: *elrendelheti* a népszavazást, de *dönthet* úgy is, hogy a népszavazást *a kezdeményezés ellenére sem* rendeli el. Az elrendelés kérdésében való döntés során tehát *az ügy ura teljesen a népképviselői szerv*, egészen a népszavazás eredményes lefolytatásáig.<sup>127</sup> A *fakultatív népszavazás* ugyanis – amennyiben az Országgyűlés elrendeli – *szintén üggyöntő*, vagyis a népszavazás eredménye köti a parlamentet, ezért innentől számítva az ügy ura már nem a népképviselői szerv lesz.

### 3. A népszavazás érvényessége és eredményessége

A sikeres népszavazáshoz az szükséges, hogy a választópolgárok meghatározott hányada érvényesen és eredményesen szavazzon. Az Alaptörvény szerint az országos népszavazás akkor *érvényes*, ha az *összes választópolgár több mint fele érvényesen* szavazott, és akkor *eredményes*, ha az *érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele* a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.<sup>128</sup> Ebből a rendelkezésből

<http://kodifikator.hu/letoltes/category/19-2015-evi-ii-szam>

<sup>126</sup> Küpper szerint a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezési hatásköre nem alkalmas az Országgyűlés hatáskörének a kijátszására, mert erről az Országgyűlés dönt. Ha az államfő vagy a Kormány a népszavazást elrendelhetné, nem csak kezdeményezhetné, akkor fennállna a manipuláció veszélye, mert e szervek a parlament hatásköreit a néphez való fordulással kijátszhatnák. Ez – a körülményektől függően – nemcsak a demokrácia manipulációját jelentheti, hanem a hatalommegosztás szempontjából is aggasztó lehet. Küpper: i.m. I. 74. o.

<sup>127</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 339-340

<sup>128</sup> Alaptörvény 8. cikk (4) bek. Az Alaptörvény feléleszti az 1989-1997 között hatályban volt szabályt, amely Komáromi László szerint „talán a legnagyobb horderejű változtatás. Ennek következtében ugyanis valószínűsíthető, hogy az érvényes (és eredményes) népszavazások száma jelentősen csökkenni fog, s csak olyan kérdések esetében lehet majd érvényes népszavazásra számítani, amelyek rendkívüli mértékben aktivizálják a választópolgárokat.” Komáromi: i.m. 417. o. Küpper szerint ebben a magyar Alaptörvény ellenkezik az összeurópai trenddel annak érdekében, hogy a népek – és adott esetben a feltűzelő ellenzéknek – megnehezítse a Kormánnyal szembeni fellépését. Küpper: Ungarns Verfassung. 79. o. Meg-

az következik, hogy először az érvényességet (a népszavazáson való részvételt) kell megvizsgálni, mert ha a népszavazás *nem volt érvényes*,<sup>129</sup> akkor *eredményes sem* lehet. Az érvényesség – mint részvételi arány – azt hivatott biztosítani, hogy az aktív kisebbség ne dominálhasson a passzív többség felett, azaz a döntésre feltett kérdés többségi támogatottságot élvezzen a nép körében.<sup>130</sup> Az érvényesség feltétele, hogy az összes *választópolgár több mint fele részt vegyen* a szavazatleadáson, és *érvényesen szavazzon*.<sup>131</sup> Az érvényes népszavazás azonban még nem jelenti azt, hogy *eredményes* is volt. Ehhez az szükséges, hogy az *érvényesen szavazók több mint fele*<sup>132</sup> a feltett kérdésre azonos választ adjon.<sup>133</sup>

*Az érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás* viszont lényegében azt fejezi ki, hogy az adott kérdésben a nép, a népszuverenitás kivételes formája útján nem kívánt dönteni: a döntést a képviseleti szervre bízta.<sup>134</sup> A *népszavazáson való meg nem jelenés*, illetve a tudatos érvénytelen szavazás is a népkarát kifejező-

dése, legalábbis abban az értelemben, hogy a meg nem jelentek, illetve a tudatosan érvénytelenül szavazók nem tartották szükségesnek a döntés jogának Országgyűléstől való elvonását.<sup>135</sup> *Az előreláthatóan érvénytelen és/vagy eredménytelen országos népszavazás értelme* – mivel nyilvánvalóan nem ró alkotmányjogi kötelezettséget az Országgyűlésre – megkérdőjelezhető volna, ha nem lehetne figyelembe venni a *politikai jelentőségét és következményeit*. Az előreláthatóan érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás is képes ugyanis *uralni és tematizálni a médiát*, meghatározni a közbeszédet, és így alkalmas az egyes politikai erők elképzeléseinek megismertetésére, álláspontjuk kifejtésére. Alkalmat ad továbbá a népszavazás tárgyát jelentő probléma emocionális átélésére, ezen keresztül az adott politikai erő(k) melletti elköteleződés növelésére, így lehetőséget biztosít a politikai támogatók identitástudatának erősítésére, a saját politikai tábor aktivizálására és mobilizálására.<sup>136</sup> Végül mindenképpen megemlítenő, hogy a sikertelen népszavazás is hivatkozási, igazolási érveket adhat a képviseleti döntéshozatal számára akkor is, ha az ilyen népszavazásból tényleges jogi kötelezettség nem származik.<sup>137</sup> Az érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás ugyanis nem akadályozza meg az országgyűlési döntéshozatalt, mert az adott ügy eldöntésének lehetősége visszakerül a képviseleti szervhez.

jegyzendő, hogy e szabályozás a Kormány helyzetét is megnehezítheti, ha az általa kezdeményezett népszavazás éppen e rendelkezés miatt lesz érvénytelen, és következésképpen eredménytelen. Lásd pl. a 2016-ban lezajlott ún. „kvótanépszavazást”.

<sup>129</sup> Az érvényességi küszöb alatti részvételi népszavazás fölfogható véleménynyilvánítónak is, vagyis a véleménynyilvánító népszavazás bizonyos értelemben tovább élhet. Komáromi: i.m. 416. o.

<sup>130</sup> Küpper: i.m. II. 106. o. E megoldás azonban azt is jelenti, hogy ha a szavazás célját nem támogatók otthon maradnak, akkor a részvételi minimumot megtorpedózhatják. Küpper: i.m. II. 107. o.

<sup>131</sup> Pl. 8 millió választópolgárt feltételezve ez azt jelenti, hogy ha a választópolgárok több mint fele (4 millió + 1 fő) választópolgár részt vett a szavazáson, akkor valamennyijüknek érvényesen kellett szavaznia, mert a népszavazás csak akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényes szavazatot adott le. Az érvénytelen szavazatok ugyanis csökkentik a részvételt.

<sup>132</sup> Az eredményesség a többségi demokrácia elvét a közvetlen demokráciában is érvényesíti. Küpper: i.m. II. 106. o.

<sup>133</sup> Az előző példánál maradva, ha az érvényesen szavazó választópolgárok (4 millió + 1 fő) több mint fele (2 millió + 1 fő választópolgár) a feltett kérdésre azonos választ adott, akkor a népszavazás eredményes volt.

<sup>134</sup> Ebben az esetben tehát nem a politikai alapjog korlátozásáról, hanem állampolgári jogok nem gyakorlásáról van szó. 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

2016/2

<sup>135</sup> 894/B/1990. AB határozat. ABH 1990. 247, 248. Megjegyzendő azonban, hogy a részvételi arány „tágeret enged a választópolgárokat a szavazásról lebeszélni akaró, alapjában véve antidemokratikus kampányoknak, mivel adott helyzetben akár aránylag kis létszámú ellenző is megakadályozhatja a támogató többség akaratának érvényesülését.” Komáromi: i.m. 418. o.

<sup>136</sup> Ezek alapján azonban nem igazán várható el, hogy a népszavazáson a választópolgárok racionális és tárgyyszerű döntést hoznak, sokkal inkább a probléma érzelmi megközelítése a jellemző.

<sup>137</sup> A sikertelen népszavazás is lehet politikai szempontból hasznos, amennyiben hivatkozási alapként szolgálhat bizonyos döntések meghozatalánál. Lásd pl. a 2016-ban lezajlott ún. „kvótanépszavazás” „eredményét”, amelyre hivatkozással a Kormány alkotmánymódosítást kezdeményezett.

#### 4. A népszavazás jogkövetkezménye

Az érvényes és eredményes *népszavazással* hozott *döntés az Országgyűlésre* a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított *három évig kötelező*.<sup>138</sup> A magyar jogrendszerben ugyanis az érvényes és eredményes népszavazás döntése („néphatározat”) nem minősül jogforrásnak, vagyis nem jogalkotó tény, hanem „alkotmányos kötelezettséget hoz létre az Országgyűlés számára a törvényalkotásra (vagy más döntésre, ha a népszavazás tárgya nem törvény).”<sup>139</sup> Ennek a *hároméves moratóriumnak* az előírása azért fontos, mert ha az Országgyűlés időbeli korlátozás nélkül (vagyis bármikor) megváltoztathatja az érvényes és eredményes országos népszavazáson meghozott döntést, időkorlát nélkül hatályon kívül helyezheti, vagy módosíthatja a népszavazás alapján megalkotott törvényt, az kiüresítheti a népszavazáshoz való jogot, ami egyben az Alaptörvényben szabályozott közvetlen hatalomgyakorlás sérelmére is vezethet.<sup>140</sup> Ha viszont ez a moratórium túl hosszú, akkor a normaalkotás túlzottan rugalmatlanná válna, és a népképviselői szerv már nem tudna megfelelően reagálni a körülményekben bekövetkező változásokra.<sup>141</sup> Az *Országgyűlés* tehát – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – *köteles* a népszavazás

vazás napjától számított *száznyolcvan napon belül* az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni,<sup>142</sup> mert a törvényalkotás az Országgyűlés hatásköre. Az *érvényes és eredményes népszavazás* így válik olyan eszközzé a választópolgárok számára, amelynek segítségével elvonhatják a döntés jogát a törvényhozóktól, és ilyen értelemben a népszavazás jogintézménye *korlátozza a parlament* – mint törvényhozó hatalom – *szabadságát*, mert az *Országgyűlés* köteles az adott népszavazási kérdésben hozott döntést teljesíteni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a népszavazás elvonná az Országgyűlés feladat- és hatáskörét, mert a népszavazás eredményének megszületése önmagában nem elég a kívánt megoldás eléréséhez: ehhez még „szükséges az Országgyűlés – egyező, közjogilag kötött – döntése is.”<sup>143</sup> Azt, hogy az Országgyűlés hatásköre közjogilag nem szűnt meg létezni, csak a tartalma korlátozott, a hároméves időtartam eltelté utáni helyzet is bizonyítja. A *hároméves moratórium lejárta követően* ugyanis ismét vita tárgyává válhat a népszavazáson korábban eldöntött kérdés, és célszerűségi, tudományos, politikai vagy más megfontolásból – akár új népszavazás, akár törvényhozási eljárás alapján – a korábbtól eltérő normatív döntés hozható.<sup>144</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint, mivel a jogszabályok nem támasztanak olyan követelményt a kezdeményezőkkel szemben, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán pontos normaszöveget fogalmazzanak meg, ezért magától értetődik, hogy a népszavazáson

<sup>138</sup> Vö. Nsztv. 31. § (2) bekezdésével. Megjegyzendő, hogy ezt a követelményt először a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény 11. §-a írta elő. Korábban ugyanis semmi sem zárta ki, hogy a törvényhozás rövid időn belül megváltoztassa a népszavazás nyomán elfogadott törvényt, és annak sem volt akadálya, hogy később ugyanabban a tárgykörben újabb országos népszavazást tartsanak. Lásd erről Kukorelli István alkotmánybíró az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2001. 359, 380

<sup>139</sup> Bragyova András alkotmánybíró az 46/2006. (X. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 2006. 567, 578

<sup>140</sup> Vö. a 27/2007. (V. 17.) AB határozattal. ABH 2007. 343, 353. A „közjogi kötőerőre” vonatkozó szakirodalmi álláspontot lásd Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. Jogtudományi Közlöny 2007. 9. sz. 371-383. o.

<sup>141</sup> Küpper: i.m. II. 109. o.

<sup>142</sup> Nsztv. 31. § (1) bek. Ebbe beleértendő a meglévő törvény módosítása vagy hatályon kívül helyezése is. Küpper jogosan jegyzi meg: a jogorvoslati rendszer Magyarországon abban az értelemben hézagos, hogy az eredményes népszavazásban kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmességet Országgyűlést nem lehet kényszeríteni, mert az Alkotmánybíróság hiába állapíthatja meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, az erre sem reagáló Országgyűlés ellen semmilyen kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre. Küpper: i.m. II. 113. o.

<sup>143</sup> Chronowski: i.m. 107. o. „A hatáskör tehát megmarad, csupán gyakorlásának tárgya korlátozódik.” Uo.

<sup>144</sup> Vö. Kukorelli István alkotmánybíró az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2001. 359, 381

eldöntött kérdésekben az *Országgyűlés többféle tartalmú normaszöveggel is* eleget tehet a népszavazási akaratnak. Az Országgyűlésnek az *Alaptörvény* által meghatározott *kereteket* és a népszavazáson megnyilvánult *választópolgári akaratot egyaránt* figyelembe véve kell döntenie jogalkotási kötelezettségéről. Az Országgyűlés feladata a népszavazási kérdés és a hatályos jogrend fogalmi készletének összehangolása is.<sup>145</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján általában nem állapítható meg, hogy a jogalkotó pontosan milyen tartalmú jogi norma alkotására lesz köteles. Az alkotmányos sértő norma létrejöttét elkerülendő, a *törvényhozó köteles* a jogszabályt *olyan tartalommal* elfogadni, amely *megfelel* ugyan a kérdésben foglalt *követelményeknek*, de egyszerre mind *összhangban áll az Alaptörvény rendelkezéseivel*.<sup>146</sup> Ha tehát egy népszavazási kérdés alapján alkotmányos és alkotmányellenes tartalmú jogszabály is alkotható, a jogalkotó köteles tartózkodni az alkotmányellenes jogszabály megalkotásától.<sup>147</sup>

## D) Az országos népszavazás lefolyása

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Nsztv. *külön szabályozza* az országos népszava-

*zás kezdeményezését és az országos népszavazási eljárást*.<sup>148</sup> A *kezdeményezés* körébe tartozik az országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése, a népszavazás elrendelése, és a kezdeményezéssel összefüggő jogorvoslat. A *népszavazási eljárás* a népszavazás kitűzését, a választási szerveket, a kampányt, az adatszolgáltatást a névjegyzékből, a szavazólap adattartalmát, a szavazási levélcsomagot, a szavazatok továbbítását, a szavazás módját, a szavazatszámolást, a választás eredményének megállapítását, továbbá a jogorvoslatot öleli fel. Az országos népszavazás *kezdeményezése és az országos népszavazási eljárás* következképpen *elválasztható egymástól*: a kezdeményezések nem mindegyikéből lesz feltétlenül népszavazási eljárás, mert a kezdeményezések egy része a hitelesítési vagy aláírásgyűjtési szakaszban megakadhat.<sup>149</sup> Garanciális szempontból azonban mind a kezdeményezésre, mind az eljárásra olyan szabályokat szükséges megállapítani, amelyek ténylegesen és hatékonyan teszik lehetővé a népszavazáshoz való alapvető politikai jog érdemi gyakorlását, mert ennek hiányában ez a jog könnyen kiüresedhet és csorbulhat.

## I. Az országos népszavazás kezdeményezése

### 1. A választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása és hitelesítése

#### a) Az országos népszavazás kezdeményezésének szervezése és a kérdés benyújtása

Az Nsztv. *különbséget tesz* a népszavazási *kezdeményezést szervezők és a kezdeményezést aláírók* között. Az eljárásra bocsátandó kérdés megfogalmazása viszonylag könnyű feladat,

<sup>145</sup> 24/2006. (VI. 15.) AB határozat. ABH 2006. 358, 361

<sup>146</sup> Vö. a 15/2003. (IV. 18.) AB határozattal. ABH 2003. 208, 213. Joggal állapította meg Stumpf István alkotmánybíró a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: Ha az Országgyűlés – feltéve, de meg nem engedve – „kénytelen lenne mégis alaptörvény-ellenes törvényt alkotni a népszavazás nyomán, akkor az elfogadott törvényt bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmének veszélye esetén akár az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke indítványára –, akár a köztársasági elnök megküldhetné az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, így elkerülhető lenne, hogy kihirdetésre kerüljön, hatályba lépjen és bárkinek akár egy napra is jogsérelmet okozzon.” Indokolás [92]

<sup>147</sup> Küpper jogosan mutat rá arra, hogy Magyarországon a népszavazás tárgya általános jellegű, részleteiben sokféleképpen értelmezhető kérdés lehet, amelyből egyértelmű jogalkotási kötelezettség alig vonható le. Még a kötelezettségét hűen teljesíteni akaró Országgyűlés számára is – a feltett kérdés miatt – nehézséget jelenthet a népakarat megismerése. Küpper: i.m. II. 108. o. 2016/2

<sup>148</sup> Vö. a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzéssel. Indokolás [14]. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az „Nsztv.-ben az országos népszavazás kezdeményezése és az országos népszavazási eljárás külön fejezet (II. és V. fejezet).” Indokolás [15]

<sup>149</sup> Vö. a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [19]

amelyet elvileg mindenki elvégezhet,<sup>150</sup> de a *kezdeményezés* a hatályos alaptörvényi és törvényi szabályozás alapján *már nem minősül actio popularisnak*. A *kezdeményezés szervezője* kizárólag a törvényben megjelölt személyek, illetve szervezetek lehetnek: országos népszavazás kitűzésére irányuló *választópolgári kezdeményezést* olyan *magánszemély* szervezhet, aki az *országgyűlési képviselők választásán választó* lehet, ami az aktív választójog meglétét feltételezi. Emellett *párt*, valamint *nem párt jogállású egyesület* lehet népszavazási kezdeményezés *szervezője*, de ez *utóbbi csak a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben*.<sup>151</sup> Egy kezdeményezésnek *több szervezője is lehet*, de ebben az esetben a szervezőknek a választási szervekkel való *kapcsolattartásra egy személyt* ki kell jelölniük.<sup>152</sup>

A *szervezőnek*<sup>153</sup> a népszavazásra *javasolt kérdést*, az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a *kérdés hitelesítése céljából* – be kell nyújtania az *Nemzeti Választási Bizottsághoz (NVB)*. A *hitelesítésre való benyújtás az aláírásgyűjtéshez való jog gyakorlásának első lépése*. A hitelesítési eljárás kezdeményezése a szervezőnek azt a szándékát fejezi ki, hogy a megfogalmazott kérdésben *népszavazást tart szükségesnek*, és ennek érdekében *össze kívánja gyűjteni* a népszavazás *kezdeményezéséhez szükséges* támogató *aláírásokat*.<sup>154</sup> A kezdeményezések komolyságának megőrzése érdekében a törvény előírja, hogy az adott kérdést *legalább húsz, de legfeljebb harminc*<sup>155</sup> *választópolgár támogató aláírásá-*

*val*<sup>156</sup> *ellátva* kell benyújtani.<sup>157</sup> A szervezőnek tehát az általa népszavazásra javasolt *kérdést*, a *támogató választópolgárok adatait*, továbbá aláírásukat tartalmazó *aláírásgyűjtő ívet*, valamint az adatvédelmi nyilvántartásba való adatkezelés bejelentéséről szóló *igazolást* kell az NVB-hez hitelesítés céljából benyújtania. Egy *aláírásgyűjtő íven* csak *egy kérdés* szerepelhet.<sup>158</sup> A Nemzeti Választási Iroda (NVI) a központi névjegyzékben ellenőrzi a szervező és a támogató választópolgárok választójogát. Ha az országos *fakultatív népszavazást a köztársasági elnök* vagy a *Kormány kezdeményezi*, az általuk népszavazásra javasolt *kérdést* – hitelesítés céljából – *szintén az NVB-hez kell*

<sup>156</sup> Az Nsztv. 4. § (5) bekezdése szerint a támogató választópolgárok számának megállapításakor a magánszemély szervezőt is figyelembe kell venni. „Természetesen annak sincs akadálya, hogy egyszerre húszan legyenek szervezők, s ebben az esetben további támogatói aláírások gyűjtésére nincs szükség.” Nsztv. 4. §-hoz fűzött indokolás.

<sup>157</sup> Vö. az Nsztv. 4. § (1) bekezdésével és e szakaszhoz fűzött indokolással. A 4. § (2) bekezdése szerint a támogató aláírások gyűjtését megelőzően a szervezőnek az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelentenie, mert a támogató aláírások gyűjtése is adatkezelésnek minősül. A támogató választópolgár aláírása hitelességének ellenőrzése céljából az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét. Az aláírásgyűjtő ívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Egy választópolgár a kezdeményezést csak egy aláírással támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek. Vö. az Nsztv. 4. § (3) bekezdésével.

<sup>158</sup> Nsztv. 3. (2) bek. Az aláírásgyűjtő ívnek – az Alkotmánybíróság korábban megfogalmazott álláspontja szerint – a szavazólaphoz hasonlóan, a közvetlen politikai részvétel jogának teljesebb érvényesülése érdekében, biztosítani kell a választópolgároknak azt a lehetőséget, hogy minden egyes kérdésben külön-külön élhessenek ajánlási jogukkal. A testület álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon való szerepeltetése, hogy az ajánlási jogával élni kívánó választópolgár azokra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani, a jogbiztonság érdekében megfogalmazott általános eljárási alapelvvel is ütközik: mindennekelőtt a népszavazás tisztaságának megóvása, a jóhízemű és rendeltetészerű joggyakorlás értékei sérülhetnek. 32/2001. (VII. 11.) AB határozat. ABH 2001. 287, 295

<sup>150</sup> Küpper: i.m. II. 105. o.

<sup>151</sup> Vö. Nsztv. 2. § (1) bek.

<sup>152</sup> Vö. az Nsztv. 2. § (2) bekezdésével.

<sup>153</sup> A magánszemély szervező a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát közli a Nemzeti Választási Bizottsággal. A nem párt jogállású egyesületnek a létesítő okiratát is csatolnia kell. A Nemzeti Választási Iroda a párt és az egyesület létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi. Vö. az Nsztv. 3. § (3)-(5) bekezdéseivel.

<sup>154</sup> Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 226

<sup>155</sup> „Tekintettel arra, hogy a támogató aláírások gyűjtése még nem hitelesített kérdésre (...) történik, a benyújtható támogató aláírások számát a törvény harmincban maximálja. Így megelőzhető a hitelesítést megelőző tömeges aláírásgyűjtés.” Nsztv. 4. §-hoz fűzött indokolás.

*benyújtani*,<sup>159</sup> mert az ő esetükben is e szerv dönt arról, hogy az adott kérdésben lehet-e népszavazást tartani. A kérdés *személyesen vagy postai úton* nyújtható be, elektronikus úton nem, mert a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges.<sup>160</sup> Az NVI a *benyújtást követő munkanapon nyilvánosságra hozza* a kérdést, a benyújtás időpontját, valamint a szervező nevét. Így mindenki számára nyilvánossá válik, hogy milyen kérdésekben van folyamatban kezdeményezési eljárás.<sup>161</sup>

Az *ugyanolyan tartalmú kérdések párhuzamos kezdeményezésére* az Nsztv. „*benyújtási moratórium*” meghatározásával *sajátos szabályokat* állapít meg. *Egyfelől* választópolgári kezdeményezésnél *mindaddig van lehetőség azonos tárgyú kérdés benyújtására*, amíg nem válik jogerőssé az NVB-nek a másik azonos tárgyú kérdésben a megfelelő számú érvényes aláírás meglétéről hozott határozata. Ezt követően újabb azonos tárgyú kérdés benyújtására viszont már nem kerülhet sor, a már *folyamatban lévő aláírásgyűjtéseket be kell szüntetni*, az aláírásgyűjtő lapokat vissza kell adni az NVI részére.<sup>162</sup> Ha tehát az NVB *jogerős határozata megállapítja*, hogy az *érvényes aláírások száma legalább kétszázezer*, *nem nyújtható be* azonos tárgyú kérdés a *népszavazás elrendelésének elutasításáról* szóló határozat jogerőre emelkedéséig, továbbá a *népszavazás megtartásáig*, vagy a *népszavazás kötőerejének* – a három évnek – *a lejártáig*. Ha az Országgyűlés a *fakultatív népszavazást* jogerősen elrendelte, szintén nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a népszavazás megtartásáig, vagy a népszavazás kötőerejének a lejártáig.<sup>163</sup> A szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a *köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést*, vagyis nem

kezdeményezhet olyan tárgykörben népszavazást, amelyben már jogerősen hitelesítettek népszavazási kezdeményezést.<sup>164</sup> *Két kérdés* abban az esetben tekintendő *azonos tárgyúnak*, ha azok – akár részben – *azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre*, vagyis ha a parlamentnek ugyanazt a konkrét jogviszonyt ugyanolyan módon, vagy egymástól eltérően kellene szabályoznia.<sup>165</sup>

### **b) A hitelesítési eljárás célja**

Mivel az országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, mégpedig azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép – mint a közhatalom forrása – közvetlenül hozzon döntést, ezért csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.<sup>166</sup> Erre tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy a népszavazásra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor.<sup>167</sup> Ezért ezt a kezdeménye-

<sup>159</sup> Vö. az Nsztv. 5. §-ával.

<sup>160</sup> Vö. az Nsztv. 6. § (1) bekezdésével és az ehhez fűzött indokolással. A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít.

<sup>161</sup> Vö. az Nsztv. 7. §-ával és az ehhez fűzött indokolással. Az indokolás szerint „[a] szervező nevének nyilvánosságra hozatala a komolytalan kezdeményezések kiszűrését is szolgálja.”

<sup>162</sup> Vö. a 2016. évi XLVIII. törvény 1. §-ához fűzött indokolással.

<sup>163</sup> Vö. az Nsztv. 8. § (1) bekezdésével.

<sup>164</sup> Az Nsztv. 8. § (2) bekezdése szerint a szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést az NVI elnökének az elutasító döntését követő tizenhat napon belül, ha az ismételt benyújtásra nem kerül sor, vagy a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtási határidejének lejártáig, ha a kérdés hitelesítését megtagadó döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nem nyújtottak be. Szintén nem nyújthatnak be a Kúriának az NVB hitelesítést megtagadó döntését helybenhagyó, vagy az ellene benyújtott felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, vagy pedig az NVB hitelesítő döntését megváltoztató határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő nap 0 óráig, ha a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be. Nem nyújthatnak be továbbá kérdés a népszavazási kezdeményezés visszavonásáig, az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig, a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig, a népszavazás megtartásáig, vagy pedig a hároméves időszak lejártáig.

<sup>165</sup> Vö. az Nsztv. 8. § (3) bekezdésével és az e szakaszhoz fűzött indokolással.

<sup>166</sup> Vö. a 26/2007. (IV. 25.) AB határozattal. ABH 2007. 332, 337

<sup>167</sup> Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 218

zésnél, a kérdés hitelesítésekor vizsgálni szükséges. A *hitelesítési eljárás* az aláírásgyűjtés megkezdése előtt arra nyújt *garanciát*, hogy az aláírásgyűjtés szervezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató *választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön*, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható, és eredményes népszavazás esetén országgyűlési *döntéshozatalra alkalmas legyen*,<sup>168</sup> valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag *biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét*, az aláírások hitelességének ellenőrzését.<sup>169</sup>

### c) A kérdés egyértelműségének követelménye

A népszavazáshoz való jog – mint alanyi jogként érvényesíthető politikai alapjog – megfelelő érvényesülése megköveteli, hogy az ajánlási jogukkal élni kívánó választópolgárok *egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt* a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó *kérdésről*. Ezért a népszavazáshoz való jog *garanciája* a felteendő kérdés egyértelműsége.<sup>170</sup> Az Nsztv. kifejezetten előírja, hogy a népszavazásra javasolt *kérdést úgy kell megfogalmazni*, hogy arra *egyértelműen lehessen válaszolni (választói egyértelműség)*, továbbá a népszavazás eredménye alapján az *Országgyűlés el tudja dönteni*, hogy *terheli-e jogalkotási kötelezettség*, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (*jogalkotói egyértelműség*).<sup>171</sup> Az NVB – és a felülvizsgálat során a Kúria – a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli,<sup>172</sup> és e követelménynek *mindkét vonatkozásban* – mind a *választópolgárok*, mind a *jogalkotó* irányában – fenn

kell állnia.<sup>173</sup> „A két követelmény között egyensúlyt kell teremteni, ami egyes kérdések esetében meglehetősen összetett kérelmezői feladat.”<sup>174</sup>

ca) A *választói egyértelműség* alapján a népszavazásra szánt kérdésnek tehát *egyértelműen megválaszolhatónak* kell lennie, aminek feltétele, hogy a kérdés világos és *kizárólag egyféleképpen értelmezhető* és érthető legyen, azaz a kérdésre *„igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni*.<sup>175</sup> „A választói egyértelműség követelménye szűkségeképpen magában foglalja azt, hogy a kérdés feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, de pusztán azzal nem azonosítható: lényege, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni.”<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Lásd erről Szabó Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. I. kötet. 100-104. o.

<sup>174</sup> Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [43] pont. „A népszavazásra tett kérdés egyértelműsége körében az Alaptörvény és az Nsztv. szerint kettős követelmény érvényesül. Egyrészt a kérdésnek jogilag értelmezhető és pontos fogalmakat kell használnia, másrészt pedig a választópolgárok számára is megérthetőnek és egyértelműnek kell minősülnie.” Uo. „A Kúria a Knk.IV.37.487/2015. számú határozatában rámutatott, hogy a jogszabályokba foglalt terminus technikusok használata önmagában még nem teszi egyértelművé a kérdést. Jogi precizitás, terminus technicusok alkalmazása esetén azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy a jogi szabatoság nem minden esetben eredményezi a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint a kérdés úgy kell megfogalmazni, hogy azt valamennyi választópolgár értse, egy-egy szakterület fogalmában jártas lehet az, aki az adott problémában érintett, de nem biztos, hogy ez a fogalomrendszer a kérdéssről szavazó valamennyi választópolgár számára világos és érthető.” Knk.IV.38.010/2015/2. számú határozat Indokolás II. 2. pont

<sup>175</sup> 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 396. Ezt elsőként Kukorelli István alkotmánybíró fogalmazta meg az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2001. 359, 389

<sup>176</sup> Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk.IV.37.467/2015/2. sz. határozatát. A Kúria szerint „[a] népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában ugyanis csak formálisan érvényesülhet, ha a népszavazási kérdés nem értelmezhető egyértelműen (Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.37.458/2015/3.)” Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [41] pont

<sup>168</sup> A nép nem hozhat olyan döntést, amelyet a népképviseleti szerv sem hozhatna: a nép nem alkothat alkotmányellenes törvényt és nem hozhat jogellenesen más döntést. Küpper: i.m. I. 77. o.

<sup>169</sup> 18/2008. (III. 12.) AB határozat. ABH 2008. 212, 219

<sup>170</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alkotmánybíróság által kidolgozott egyértelműségi tesztet vette alapul. Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk.IV.37.467/2015/2. sz. határozatát.

<sup>171</sup> Vö. az Nsztv. 9. § (1) bekezdésével.

<sup>172</sup> Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk.IV.37.467/2015/2. sz. határozatát.

Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.<sup>177</sup> A túl bonyolult, érthetetlen vagy félreérthető kérdés nem tekinthető egyértelműnek, továbbá a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések *sem felelnek meg* az egyértelműség követelményének.<sup>178</sup> Ezért minden olyan megoldás, amely nem teszi lehetővé a választópolgárok számára, hogy egyértelműen kifejezzék a népszavazás kezdeményezésére irányuló akaratukat, a népszavazáshoz való jog sérelmével jár.<sup>179</sup>

*cb) A jogalkotói egyértelműség* akkor teljesül, ha a népszavazásra bocsátott kérdésben született eredmény alapján az Országgyűlés képes eldönteni, hogy van-e, és milyen tartalmú jogalkotási kötelezettsége.<sup>180</sup> Az egyértelműség részének tekinthető azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan.<sup>181</sup> Az egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az Alkotmánybíróság korábban megvizsgálta a népszavazásra feltett kérdést ab-

ból a szempontból is, hogy az annak alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvaló módon nem kötelezi-e a jogalkotót *alapjog lényeges tartalmát sértő törvény* megalkotására.<sup>182</sup> Az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés ugyanis az Országgyűlés hatáskörének korlátozása: az Országgyűlés köteles a népszavazásból következő döntéseket meghozni, ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor e szempont is figyelembe vehető.<sup>183</sup>

*cc) Az egyértelműség mellett további tartalmi követelmény, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szeméremértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést,*<sup>184</sup> vagyis a hitelesítésnél azt is vizsgálni kell, hogy a népszavazásra feltett kérdés eleget tesz-e ennek a törvényi előírásnak. Emellett a „[n]épszavazási eljárásban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét a kezdeményezés benyújtásakor is érvényesíteni kell.”<sup>185</sup> A jog formális előírásainak megfelelő

<sup>177</sup> Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat alapján. Idézi a Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [41] pont

<sup>178</sup> 26/2007 (IV. 25.) AB határozat. ABH 2007. 332, 336. A Kúria a kérdés bonyolultságára, megtévesztő jellegére, mint a választói egyértelműség hiányára akkor hivatkozott, amikor a megfogalmazását tekintve egyszerű kérdés valójában több jogágot, több, egymástól eltérő céllal létrehozott jogintézményt érintett, avagy a kérdésben tartott népszavazás az állami ellátó rendszer több alrendszerének együttes átalakítását igényelte volna. (Pl. Knk. 37.342/2015/3.; Knk. IV.37.386/2015/3.; Knk. IV.37.387/2015/3.; Knk. IV.37.467/2015/3.)

<sup>179</sup> Vö. a 32/2001. (VII. 11.) AB határozattal. ABH 2001. 287, 295

<sup>180</sup> A Kúria szerint a jogalkotói egyértelműség akkor áll fenn, amennyiben az Országgyűlés számára az érvényes és eredményes népszavazásban foglalt döntés alapján eldönthető, hogy van, és milyen tartalommal van törvényalkotási kötelezettség. Knk. IV.37.467/2015/2.

<sup>181</sup> Ezért az Alkotmánybíróság korábban az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe vette. 26/2007. (IV. 25.) AB határozat. ABH 2007. 332, 337  
 2016/2

<sup>182</sup> 15/2003. (IV. 18.) AB határozat. ABH 2003. 208, 213. Az alkotmányos szempontok érvényre juttatása történhet előzetesen, a jogi norma megszületése előtt, illetve utólag, a jogszabály kihirdetését követően. Előfordulhat azonban – például a kétszázézer választópolgár által kezdeményezett érvényes és eredményes népszavazás esetén –, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogsérelmet okozó jogszabály megalkotására lesz köteles a törvényhozó hatalom. Ebben az esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítési eljárásban történő előzetes alkotmányossági vizsgálata nyújthat megfelelő védelmet. ABH 2003. 208, 212. A Kúria a Knk.IV.37.387/2015/3. számú végzésében már utalt arra, hogy „olyan népszavazási kérdést nem lehet hitelesíteni, amely az alapjogi kollízió okán tiltott tárgykört képez az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésére tekintettel.” Knk.VII.37.585/2016/2. számú határozat. Indokolás [13]

<sup>183</sup> Ha a kérdés alapjog-sértő vagy egyébként diszkriminatív jogalkotásra kötelezné a törvényhozót, akkor igazolni lehet a népszavazáshoz való alapjog korlátozását, mert állami intézmények nem alkalmazhatóak alkotmányellenes célokra. Vö. Kiss László alkotmánybírónak a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. Indokolás [62]

<sup>184</sup> Vö. az Nsztv. 9. § (2) bekezdésével.

<sup>185</sup> Knk.IV.37.258/2016/6. számú határozat [49] pont. „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelveivel összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer

kezdeményezés is jogellenessé válhat akkor, ha a *konkrét tényállások vizsgálata során* (pl. a benyújtott kezdeményezés elemzése, a kezdeményező eljárása, nyilatkozatai, a kérdés megfogalmazása alapján) *olyan körülményeket tárnak fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a szervező a hitelesítési eljárás kezdeményezőjeként nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt ezzel a jogával.*<sup>186</sup> A benyújtott kezdeményezésnek ugyanis a népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével összhangban kell állnia: csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely *nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.*

#### **d) A Nemzeti Választási Bizottság általi hitelesítés**

A hitelesítésre benyújtott *kérdés előzetes formai ellenőrzését az NVI elnöke végzi.* Ha azt állapítja meg, hogy a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének *alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a benyújtásra előírt alkotmányi és*

*törvényi feltételeknek,*<sup>187</sup> továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek,<sup>188</sup> az NVI elnöke a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül *határozattal elutasítja,*<sup>189</sup> és *nem terjeszti az NVB elé.* Az NVI elnökének *határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs,* de a *szervező a kérdést ismételten benyújthatja.* Így a szervezőnek „lehetősége nyílik arra, hogy a kérdés vagy az aláírásgyűjtő ív kijavításával érdemi elbírálásra alkalmassá tegye a kezdeményezését.”<sup>190</sup> Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését az NVB *napirendjére kell tűzni,* vagyis az NVI elnöke az ismételten benyújtott kérdést *már nem vizsgálhatja.* Ez alól *egyetlen kivételt* az jelenti, *ha a támogató választópolgárok száma – beleértve a magánszemély szervezők számát is – nem éri el a húszat.*<sup>191</sup> E megoldással egyrészt kiszűrhetők a komolytalan támogatású kezdeményezések,<sup>192</sup> másrészt az NVB tehermentese-

<sup>187</sup> Az Nsztv. 2-4. §-ban, a 6. §-ban és a 8. § (1) bekezdésében foglalt – a szervezőre, a támogatásra, a személyes vagy postai úton történt benyújtásra, és az azonos kérdés benyújtására előírt törvényi – feltételeknek.

<sup>188</sup> Az Nsztv. 15. § (2) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét. Az aláírásgyűjtő ívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

<sup>189</sup> Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése szerint az elutasító határozat tartalmára és közlésére a Ve. 46. §, 47. §, 48. § (3) bekezdése és 50. § rendelkezéseit kell alkalmazni.  
<sup>190</sup> Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolás. Az Nsztv. 10. § (3) bekezdése szerint „[h]a a szervező a kérdést a Nemzeti Választási Iroda elnöke elutasító határozatának közlését követő tizenöt napon belül nyújtja be ismételten, a 8. § alkalmazásában az első benyújtás időpontját kell a kérdés benyújtása időpontjának tekinteni.” Így a kérdés ismételt benyújtásával a szervező biztosíthatja eredeti helyét a kérdések benyújtásának sorrendjében. Vö. az Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolással.

<sup>191</sup> Vö. az Nsztv. 10. § (2) bekezdésével. A törvényi szabályozásból nem derül ki egyértelműen, hogy az NVI elnöke jogosult-e az ilyen kérdést elutasítani, vagy ezt is az NVB elé kell terjesztenie, és az NVB dönt a napirendre vétel elutasításáról. Minden más esetben azonban a megismételt kérdést az NVI elnökének az NVB elé kell terjesztenie.

<sup>192</sup> A komolytalan kérdések a közvetlen demokrácia intézményének a tekintélyét csorbíthatják, mialatt – és ez a nagyobb gond – a komoly és komolytalan kezdeményezések nagy száma a vellejáró NVB eljárások

egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az anyai jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.” 18/2008. (III. 12.) AB határozat. ABH 2008. 212, 221. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint a rendeltetés-szerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelentette, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „úttjára indított” népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét. Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 224

<sup>186</sup> Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 225. Az Alkotmánybíróság szerint a rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatóak, ennek megítélése a jogalkalmazóra – az NVB-re és a jogorvoslatként eljáró szervezetre – hárul. Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 225

síthető a formailag hibás és megalapozatlan kezdeményezések tömegétől.<sup>193</sup>

Az NVB a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.<sup>194</sup> A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.<sup>195</sup> Az NVB a hitelesítő határozatában dönt arról is, hogy a kérdés nem minősül-e azonos tárgyú kezdeményezésnek. Ha e körülmény a kérdés hitelesítését követően következik be, a szervezőt az NVI az erről rendelkező jogerős határozat megküldésével haladéktalanul írásban tájékoztatja,<sup>196</sup> míg a választópolgárok számára ezt a választások hivatalos honlapján teszi meg.<sup>197</sup> Amennyiben az NVB az aláírások ellenőrzésének eredményéről szóló jogerős határozatában megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, azonos tárgyú kérdés nem hitelesíthető. Ha a kérdés szeméremszértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, az NVB a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. Az NVB-nek a kérdés hitelesítéséről szóló pozitív határozatát – a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének,

valamit a választópolgárok tájékoztatásának elősegítése érdekében – nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tennie, míg a megtagadó – vagy a kezdeményezést visszautasító – határozatról ugyanitt közleményt kell közzétenni.<sup>198</sup>

### e) A hitelesítéssel kapcsolatos jogorvoslat

Mivel a választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alaptörvényben biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét.<sup>199</sup> A népszavazási kérdés hitelesítésének jogorvoslati fóruma a Kúria, amelyhez az NVB hitelesítési döntése ellen felülvizsgálati kérelmet („hitelesítési felülvizsgálat”) lehet benyújtani. E felülvizsgálat funkciója az, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárja és eldöntse azokat a jogvitákat, amelyek a kérdés népszavazásra bocsáthatóságával, illetőleg a kérdés megfogalmazásával kapcsolatban felmerülnek. Nem szabad ugyanis kitenni a választópolgárokat annak, hogy csak utólag, az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki: azt a kérdést, amelynek népszavazásra bocsátását támogatták, nem a törvény által megkövetelt módon fogalmazták meg, illetőleg a tárgykör valamely okból nem képezheti népszavazás tárgyát.<sup>200</sup>

és bírósági eljárások eldugulásához vezet. Vö. Küpper: i.m. I. 71. o.

<sup>193</sup> Vö. az Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolással.

<sup>194</sup> Az NVB a hitelesítést csak jogi okok miatt tagadhatja meg, „politikai vizsgálatot nem folytathat a kezdeményezés tárgyát képező kérdésben.” Küpper: i.m. II. 112. o.

<sup>195</sup> Nsztv. 11. §. Az aláírásgyűjtő ív jogszabályi feltételeiről lásd az Nsztv. 15. § (2) bekezdését.

<sup>196</sup> Vö. az Nsztv. 11. § (2) és (3) bekezdéseivel.

<sup>197</sup> E tájékoztatás tartalmazza az azonos tárgyú kérdés jogerős hitelesítésének időpontját, az azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívek benyújtásának időpontját, az azonos tárgyú kérdést tartalmazó jogerős eredményét, továbbá az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésekben a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelő országgyűlési döntés időpontját, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésekben a fakultatív népszavazást el nem rendelő országgyűlési döntés időpontját, illetve az Nsztv. 19/B. § (2) bekezdés a) pontja alapján felfüggesztett és a 19/C. § (1) bekezdése alapján szüneteltetett népszavazási kezdeményezéseket. Vö. az Nsztv. 11. § (4) bekezdésével.

2016/2

<sup>198</sup> Vö. az Nsztv. 13. §-ával. Az NVB a kérdés hitelesítésének megtagadásáról – visszautasításáról – szóló határozata tartalmazza a határozat számát, a hitelesítés megtagadásának tényét, valamint tájékoztatást arról, hogy a határozat megtekinthető a választások hivatalos honlapján. Az NVB-nek ugyanis a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról – beleértve a kezdeményezés visszautasításáról – szóló határozatát annak meghozatala napján közzé kell tennie a választások hivatalos honlapján. Nsztv. 13. § (2) és (3) bek.

<sup>199</sup> A Kúria megállapította, hogy a sikeres kezdeményezés több szakaszos eljárásban zajlik, amely eljárásban az NVB minden szakaszt jogorvoslattal megtámadható határozattal zár le. A hitelesítő határozat jogszerűsége a megtámadására nyitva álló határidő eredménytelen eltelte után, avagy a jogszerűségének megállapítását követően, ismételt, nem tehető kétséggel. Vö. a Kvk.O.37.538/2012/3. számú határozattal.

<sup>200</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 343

A Kúria a kezdeményezésben foglalt kérdés megengedhetőségét – törvényességét és alakszerűségét – *mindenkire nézve kötelezően* dönti el. A Kúriának azt kell és lehet elbírálnia, hogy *a feltenni kívánt kérdés megfelel-e az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezéseinek*, a beérkezett felülvizsgálati kérelem eleget tesz-e az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, továbbá, hogy az NVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során az Alaptörvénynek és a törvénynek megfelelően járt-e el.<sup>201</sup> Az egyértelműségi követelmény vizsgálata nem lehet formális, a kérdés célszerűségi, okszerűségi, avagy gazdaságossági jellegű minősítése viszont nem tartozik a Kúria hatáskörébe.<sup>202</sup> A jogorvoslat aszerint alakul, hogy *az NVB ea) a kérdés hitelesítéséről*, vagy *eb) a kezdeményezés visszautasításáról* hozott-e határozatot.

ea) Ha az NVB a *kérdés hitelesítéséről hozott* – akár pozitív (megengedő), akár negatív (elutasító) *döntést*, azaz a kérést érdemben bírálta el, ez *ellen felülvizsgálati kérelmet* – a Kúriának címezve – lehet benyújtani úgy, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen az NVB-hez.<sup>203</sup> Az NVB a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő öt napon belül megküldi a Kúriának, amely a *felülvizsgálati kérelmet kilencven napon belül bírálja el*. A Kúria *az NVB határozatát*

*helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja*. Ha tehát a Kúria nem találja törvényesnek az NVB hitelesítéssel kapcsolatos határozatát, azt meg kell változtatnia, és *nincs lehetősége* arra, hogy *az NVB-t új eljárásra utasítsa*.<sup>204</sup> A Kúria döntése ellen *további jogorvoslatnak nincs* helye.

eb) Ha az NVB érdemi vizsgálat nélkül a *kezdeményezés visszautasításáról* határozott,<sup>205</sup> az ez ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Kúria *harminc napon belül* bírálja el, és az NVB-nek a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozatát vagy *helybenhagyja, vagy az NVB-t új eljárásra utasítja*. A Kúria döntése ellen *további jogorvoslatnak helye nincs*. Ha a Kúria az NVB-t új eljárásra utasítja, akkor az NVB-nek e döntéstől számított *harminc napon belül* kell a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról határozatot hoznia. A Kúria határozatát a Magyar Közlönyben nyolc napon belül, a Kúria honlapján a határozat meghozatala napján közzé kell tenni.<sup>206</sup>

*Az Nsztv. a további jogorvoslatot kizárja a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt azonban nem*, mert az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Az Alkotmánybíróság szerint az Nsztv. rendszeré-

<sup>201</sup> „A felülvizsgálat terjedelmét illetően a Kúriának figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét. A Nemzeti Választási Bizottság kérdést hitelesítő határozatának helybenhagyása, vagy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozat megváltoztatása és a kérdés hitelesítése következtében a kezdeményezők elkezdhetik az elutasítás vagy a hitelesítés indokainak megfogalmazásakor, illetve a Kúriának a döntés felülvizsgálatakor különös felelőssége van abban a tekintetben, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyban az Alaptörvény alapján valóban lehet népszavazást tartani.” ... „[A]z Alaptörvényben foglalt jogrend védelme érdekében a Kúria az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés vizsgálatakor a felülvizsgálati kérelemben foglaltakon túl is vizsgálhatja, hogy az adott kérdésben tartható-e az Alaptörvény és az Nsztv. alapján népszavazás.” Knk.IV.37.361/2015/3. számú határozat. Indokolás II. 1. pont

<sup>202</sup> Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat [30] pont

<sup>203</sup> Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Nsztv. 29. § (1) bek. 2016/2

<sup>204</sup> Vö. az Nsztv. 28-30. §-aihoz fűzött indokolással. „E szabályból következően a Nemzeti Választási Bizottság érdemi döntésével kapcsolatban a Kúriának nincs eljárásjogi lehetősége a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítani; az ügyben véglegesen döntenie kell.” Knk.IV.37.584/2016/2. számú határozat [9] pont. „A törvényes előírásoknak megfelelő népszavazási kérdést a Kúria hitelesíti abban az esetben is, ha a kérdés tartalmi vizsgálatára előzetesen nem került sor.” Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozat [25] pont

<sup>205</sup> Az Nsztv. 12. §-a szerint „[h]a a kérdés szemérem sértő vagy más módon megbotráncóztató kifejezést tartalmaz, a Nemzeti Választási Bizottság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést.”

<sup>206</sup> Nsztv. 30. § (3) bek. Ha a Kúria az NVB kérdés hitelesítésének megtagadásáról – beleértve a kezdeményezés visszautasításáról – szóló határozatát helybenhagyja, – a (3) bekezdéstől eltérően – a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé, amely tartalmazza a Kúria határozatának számát, a Nemzeti Választási Bizottság határozata számát és helybenhagyásának tényét, valamint tájékoztatást arról, hogy a Kúria határozata megtekinthető a Kúria honlapján. Nsztv. 30. § (4) bek.

ben az alkotmányjogi panasz nem minősül az Nsztv. szerinti jogorvoslatnak.<sup>207</sup> A Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés választói, illetve törvényalkotói egyértelműség követelményének megfelel-e. Az Alkotmánybíróság a bírói döntés alaptörvényellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. Az alkotmányjogi panasznak azonban Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.<sup>208</sup> A Kúria hitelesítő döntését tehát az Alkotmánybíróság csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül.<sup>209</sup>

### f) A hitelesítési eljárás befejezése

Ha az NVB hitelesíti a kérdést, határozatának jogerőssé válását követően<sup>210</sup> az NVI a szervező

részére – az igénylése után haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül – átadja az általa kért mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet,<sup>211</sup> igazolva a hitelesítés megtörténtét. A szervező az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló időszakban bármikor igényelhet további aláírásgyűjtő íveket.<sup>212</sup> Az aláírásgyűjtést csak ezeken az íveken lehet megkezdeni,<sup>213</sup> e nélkül a népszavazás kezdeményezése nem folytatódhat.

Ha a népszavazást a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezte, akkor nincs aláírásgyűjtés. Ebben az esetben az NVB elnöke a benyújtott kérdés hitelesítéséről a döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó, a hitelesítő határozat elleni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét – követő öt napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét annak érdekében, hogy az Országgyűlés dönthessen a népszavazás elrendeléséről.

## 2. Az aláírásgyűjtés szabályai

Az országos népszavazás elrendelésére irányuló választópolgári kezdeményezést az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven lehet támogatni. Mivel az országos népszavazáson csak

<sup>207</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[j]elenleg nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivénne a panasszal támadható bírói döntések közül.” 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [13]

<sup>208</sup> 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [21], és 28/2015. (IX. 24.) AB határozat. Indokolás [28]

<sup>209</sup> Vö. a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [28]. Joggal állapította meg azonban Stumpf István alkotmánybíró a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, hogy a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését követően öt napon belül megtörténik az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátása, megkezdődhet az aláírásgyűjtés, „de a Kúria döntése ellen akár hatvan nappal később, tehát az aláírásgyűjtés százhusz napos határidejének felénél is benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez jelentős bizonytalansági tényezőt hordoz magában az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás folyamatában.” Indokolás [99]

<sup>210</sup> Vagyis ha a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelenül eltelt vagy jogorvoslat esetén a Kúria a hitelesítő határozatot helybenhagyó, a hitelesítő határozat elleni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy a kérdést hitelesítő döntését a Magyar Közlönyben közzétette.

<sup>211</sup> A Nemzeti Választási Iroda valamennyi aláírásgyűjtő ívet egyedi azonosítóval lát el. Nsztv. 14. § (1) bek. Az aláírásgyűjtő íven a Nemzeti Választási Iroda feltünteti a népszavazásra javasolt kérdést. Nsztv. 14. § (3) bek.

<sup>212</sup> Ha az NVB – az aláírások ellenőrzésének eredményeként – jogerős határozatában megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben a szervező részére aláírásgyűjtő ív nem adható ki. Vö. az Nsztv. 17/A. §

<sup>213</sup> „Ennek eredményeképpen a népszavazás szervezői a választási iroda által kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íveken gyűjthetik a támogató aláírásokat. Ezzel a szervezők megszabadulnak az ívek másolásával járó költségektől, a választási irodáknak jó minőségű – szkenneléssel feldolgozható – íveket kell ellenőrizniük, adatvédelmi szempontból pedig előnyt jelent, hogy a gyűjtési időszak végén valamennyi ívvel el kell számolniuk a szervezőknek.” 2016. évi XLVIII. törvény 3-12. §-ához fűzött indokolás.

az országgyűlési képviselők választásán választójogosultak vehetnek részt, ezért a *támogatásra csak az aktív választójoggal rendelkező választópolgárok jogosultak*. Ennek ellenőrzése érdekében az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét, és az ívet az ajánló választópolgárnak saját kezűleg kell aláírnia. A *választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon* kell szerepelniük. A támogató aláírás *nem vonható vissza*, és egy választópolgár a kezdeményezést *csak egy aláírással* támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek. Az egyes íveken gyűjtött *aláírások hitelességének garanciáját* jelenti továbbá, hogy az aláírásokat gyűjtő *személynek fel kell tüntetnie* a nevét, a személyi azonosítóját vagy magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, továbbá az aláírásgyűjtő ívet az aláírásával szükséges ellátnia. Ez az *ív érvényességének feltétele* is.<sup>214</sup>

Mivel a szervező a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív *átvételét követő százharminc napon belül*, egy alkalommal *nyújthatja be ellenőrzésre*,<sup>215</sup> ezért az *aláírások gyűjtésére ennyi idő áll rendelkezésre*, vagyis az aláírást e határidőn belül lehet gyakorolni.<sup>216</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a népszavazás kezdeményezői arra *szereznek jogot*, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést. A *kezdeményezőké döntésétől függ*, hogy élnek-e ezzel a jogukkal és a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken *gyűjtenek-e aláírásokat* vagy sem.<sup>217</sup>

<sup>214</sup> Vö. az Nsztv. 17. §-ával, illetve a 15. § (4) bekezdésével, és az e szakaszhoz fűzött indokolással.

<sup>215</sup> Vö. az Nsztv. 19. § (1) bekezdésével. E rendelkezés tehát azt a határidőt állapítja meg, amelyen belül össze kell gyűjteni a szükséges számú aláírásokat. Vö. Térey: i.m. 938. o.

<sup>216</sup> Küpper szerint ez a követelmény a kilátástalan eljárások kiszűrésére hivatott. Ezenkívül a nép is lássa be, hogy a politikai akaratot belátható időn belül kell képeznie már csak azért is, mert a politika időszerű problémákra hivatott reagálni; ezt nem lehet a végtelességig elhúzni még a népi részvétel biztosítására való hivatkozással sem. Küpper: i.m. I. 74. o.

<sup>217</sup> Az aláírásgyűjtés kezdeményezője úgy tudja kifejezésre juttatni azt, hogy az általa megfogalmazott kérdésben nem kíván népszavazást, illetőleg időelőttinek tartja az aláírásgyűjtést, hogy az előírt 120 napos ha-2016/2

*Aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül – főszabály szerint – bárhol lehet gyűjteni*, de ez alól vannak *kérdések*. Nem gyűjthető aláírás az aláírást gyűjtő és az aláíró *munkahelyén munkaidejében* vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben, a *Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél* szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben, *tömegközlekedési eszközön, állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében*, továbbá *egészségügyi szolgáltató helyiségében*, valamint *felsőoktatási és köznevelési intézményben*.<sup>218</sup> Az aláírást az aláíró választópolgár részére *előnyt adni vagy ígérni tilos*, és az aláíró választópolgár az aláírást *nem kérhet* előnyt, illetve *nem fogadhat el előnyt* vagy annak ígéretét.

*Érvénytelen az aláírás*, ha *nem az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven* szerepel, továbbá ha az aláírást adó *választópolgár adatait* (olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját, anyja nevét) az aláírásgyűjtő ívre *nem vezették rá*, vagy azt a választópolgár *saját kezűleg nem írta alá*, illetve ezek az adatok *nem a kérdéssel azonos oldalon* szerepelnek. Érvénytelen továbbá az aláírás, ha a választópolgár *második vagy további alkalommal írta alá* az ívet, illetve az íven *nem szerepelnek az aláírást gyűjtő személy adatai és aláírása*, valamint ha *tiltott helyen gyűjtötték*, tiltott módon *előnyt adtak vagy ígértek*, *kértek vagy elfogadtak érte*.<sup>219</sup>

Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők *általános választásának napját megelőző és követő negyvenedik nap között* az aláírásgyűjtés *szünetel*,<sup>220</sup>

táridőn belül nem gyűjt aláírásokat. Vö. a 102/2007. (XII. 12.) AB határozattal [ABH 2007. 855, 863] és a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal [ABH 2008. 212, 226].

<sup>218</sup> Nsztv. 16. § (2) bek.

<sup>219</sup> Vö. az Nsztv. 17. §-ával.

<sup>220</sup> Nsztv. 18. § (1) bek. „A választások és a közvetlen demokrácia időbeli elválasztásának az az oka, hogy a két döntés ne befolyásolja egymást. Különben az a veszély fenyeget, hogy a népszavazásban a választók nem az ügyre tekintettel, hanem általánosan pártpolitikai preferenciájuk szerint voksolnak; másrészt nagyon

vagyis *nem lehet* a népszavazást támogató aláírásokat gyűjteni. Ha a szervező az aláírásgyűjtést az általános választás napját megelőző negyvenedik napig nem fejezi be, az addig összegyűjtött aláírásokat tartalmazó és az aláírásokat nem tartalmazó aláírásgyűjtő íveket legkésőbb a szavazás napját megelőző harminckilencedik napon *át kell adnia* az NVI-nek. E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki.<sup>221</sup> A határidőben át nem adott aláírásgyűjtő íven gyűjtött aláírás *érvénytelen*. A szavazás napját követő negyvenedik napon az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet, hogy tovább folytathassa a választópolgári támogatások megszerzését, egészen a százhusz napos határidő leteléig.

### 3. Az aláírások ellenőrzése

A szervező az aláírásgyűjtő íveit – az átvételüket követő – *százhusz napon belül, egy alkalommal nyújthatja be* az NVI-hez *ellenőrzés céljából*.<sup>222</sup> E határidőbe az általános választások miatti szünetelés időtartama nem számít bele. A *benyújtással egyidejűleg, de legkésőbb* az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló *határidő utolsó napján* a szervezőnek *valamennyi* aláírásgyűjtő ívet *át kell adnia* az NVI-nek.<sup>223</sup> A *késedelmesen, pótlólag*, illetve a *nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven*,<sup>224</sup> va-

lamint az Országgyűlés népszavazást elrendelő jogerős döntése után átadott aláírásgyűjtő íven szereplő aláírások *érvénytelenek*.<sup>225</sup>

Az aláírásgyűjtő ív *benyújtása után a szervező* a népszavazási kezdeményezést *nem vonhatja vissza*.<sup>226</sup> Az aláírásokat az NVI ellenőrzi, kivéve a *késedelmesen, pótlólag, a nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven*, illetve az Országgyűlés népszavazást elrendelő jogerős döntése után átadott aláírásgyűjtő íven lévő, valamint az *aláírásgyűjtésre megállapított* rendelkezések megszegésével gyűjtött aláírásokat.<sup>227</sup> Az *aláírások ellenőrzése deklaratív*, nem konstitutív *aktus*: a népszavazásra irányuló kezdeményezés *szükséges támogatottságának megléte vagy hiánya az aláírásgyűjtő ívek benyújtásakor adott*, ennek tényét az aláírások ellenőrzése csupán megállapítja.<sup>228</sup> Az ellenőrzés során *meg kell vizsgálni a törvényi követelmények teljesülését*,<sup>229</sup> *azonosítani* kell a kezdeményezést aláíró

---

írásgyűjtő vagy a kezdeményezést aláíró választópolgár egy ív esetleges beküldésével.” Az Nsztv. 19. §-ához fűzött indokolás.

<sup>225</sup> Az Nsztv. 19/A. § (1) bekezdése szerint ugyanis ha az Országgyűlés a kötelező vagy a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben a szervezőnek az Országgyűlés népszavazást jogerősen elrendelő döntését követő tizenöt napon belül valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia az NVI-nek. E kötelezettség elmulasztása esetén a Nemzeti Választási Bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.

<sup>226</sup> „Míg a köztársasági elnök és a Kormány egészen a népszavazás elrendeléséig ura marad a kezdeményezésnek, a választópolgári kezdeményezés esetén a szervező csak az aláírások benyújtásáig jogosult a kezdeményezés folyamatának megszakítására. Az aláírások benyújtását követően már a támogató választópolgárok a kezdeményezés urai, másnak, így a szervezőnek sincs lehetősége a kezdeményezéstől eltérő jognyilatkozatot tenni.” Nsztv. 20. §-hoz fűzött indokolás.

<sup>227</sup> Vö. az Nsztv. 21. § (1) bekezdésével.

<sup>228</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 342

<sup>229</sup> Az aláírás az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton történt-e, a támogató választópolgár törvény által megkövetelt adatai – saját kezű aláírása, olvasható családi és utóneve, személyi azonosítója, anyja neve – megtalálható-e, ezek a kérdéssel azonos oldalon szerepelnek-e, egy választópolgár a kezdeményezést csak egy ajánlással támogatja-e, és végül az aláírásgyűjtő íven a gyűjtő személy megkövetelt adatai feltüntetésre kerültek-e.

---

emocionális témájú népszavazás a választót a képvisleti szerv választásában is befolyásolhatja.” Küpper: i.m. II. 106. o.

<sup>221</sup> A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.

<sup>222</sup> Ha a szervező az aláírásgyűjtő ívek iránti igényét a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen eltelte vagy jogorvoslat esetén a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő hetedik nap után nyújtja be, akkor a határidőt a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen eltelte vagy jogorvoslat esetén a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő hetedik naptól kell számítani. Nsztv. 19. § (2) bek.

<sup>223</sup> E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19. § (3) bek.

<sup>224</sup> Vö. az Nsztv. 19. §-ával. A nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő ívek érvénytelenné nyilvánítása megakadályozza, hogy az „egyetlen, a benyújtásra rendelkezésre álló alkalmat nem merítheti ki egy alá-

polgárt,<sup>230</sup> meg kell állapítani, hogy rendelkezik-e választójoggal, továbbá meg kell állapítani az érvényes aláírások számát.<sup>231</sup> Nincs szükség valamennyi aláírás ellenőrzésére, mert az aláírások tételes ellenőrzését *addig kell folytatni*, amíg bizonyossá nem válik, hogy az érvényes aláírások száma a *kétszázszázret eléri* (kötelezően elrendelendő népszavazás), vagy az érvényes aláírások száma *százszázret alatt marad* (nincs lehetőség népszavazásra), vagy pedig az érvényes aláírások száma a *százszázret eléri, de kétszázszázret alatt marad* (fakultatív népszavazás lehetősége).<sup>232</sup> Az aláírások számának megállapításakor a kezdeményezés hitelesítésre történő benyújtását támogató választópolgárok számát is figyelembe kell venni.<sup>233</sup> Az ellenőrzést az aláírásgyűjtő ívek benyújtásától számított *hatvan napon belül* kell lefolytatni, és az ellenőrzésnél a *szervező képviselője jelen lehet*. Az NVI az aláírások ellenőrzésének eredményéről *tájékoztatja* az NVB-t, amely az aláírások ellenőrzésének eredményét *határozatban* állapítja meg.<sup>234</sup>

Ha az érvényes aláírások száma *legalább kétszázszázret*, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő munkanapon – az NVB elnöke a parlamenti döntés meghozatala érdekében *tájékoztatja az Országgyűlés elnö-*

*két*. Ha pedig az érvényes aláírások száma a *kétszázszázret nem éri el, de legalább százszázret*, és az *azonos tárgyú kérdések esete nem áll fenn*, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő munkanapon – az NVB elnöke szintén tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Ha viszont az érvényes aláírások száma a *kétszázszázret nem éri el, de legalább százszázret*, és az *azonos tárgyú kérdések esete fennáll*, továbbá a felfüggesztő benyújtási határidőig a szervező kéri a benyújtott aláírások ellenőrzését, az ennek alapján benyújtott és ellenőrizni kért további azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzése eredményének jogerőssé válását követő munkanapon tájékoztatja az NVB az Országgyűlés elnökét. E tájékoztatás tartalmazza a felfüggesztő benyújtási határidőig benyújtott és ellenőrizni kért további azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzésének jogerős eredményét és a benyújtási sorrendet is.<sup>235</sup> Az Nsztv. szerint ugyanis a választópolgári kezdeményezésnél *mindaddig van lehetőség azonos tárgyú kérdés benyújtására, amíg nem válik jogerőssé az NVB azonos tárgykörű kérdésről hozott* – a megfelelő számú érvényes aláírás meglétéről szóló – *határozata*, ezért a törvény *megkülönbözteti az elsődleges és a másodlagos benyújtás* intézményét. Több, azonos tárgyú kérdés hitelesítése esetén ugyanis először a legkorábban benyújtott aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzését kell elvégezni.<sup>236</sup> Ha tehát az azonos tárgyú kérdések esete fennáll, és az aláírások ellenőrzése céljából *elsőként benyújtott aláírásgyűjtő íveken* (elsődleges benyújtás) szereplő érvényes aláírások száma a *kétszázszázret nem éri el, de legalább százszázret*, továbbá az aláírások ellenőrzésének eredményét megállapító határozat jogerőre emelkedett, akkor az elsődleges benyújtást követő 85. napig – ami *felfüggesztő benyújtási határidőnek* minősül – az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezéseknél a *szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia (másodlagos benyújtás)* az NVI-nek.<sup>237</sup> A másodlagos

<sup>230</sup> A kezdeményezést aláíró polgár azonosítását és választójoga megállapítását az aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatainak a központi névjegyzék adataival való összevetésével kell elvégezni. Nsztv. 21. § (4) bek.

<sup>231</sup> „Bármelyik adat hibája, hiányossága az aláírás érvénytelenségének jogkövetkezményét vonja maga után.” Knk.I.37.722/2016/3. számú határozat. Indokolás [15]

<sup>232</sup> Ha az NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázszázret, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben az aláírások tételes ellenőrzését nem kell elvégezni. Nsztv. 21. § (6) bek. Ha az NVB jogerős határozata megállapította, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázszázret, azonban az Alkotmánybíróság döntése következtében a népszavazást elrendelő országgyűlési döntés nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követően az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben az aláírások tételes ellenőrzését el kell végezni. Nsztv. 21. § (7) bek.

<sup>233</sup> Nsztv. 21. § (8) bek.

<sup>234</sup> Vö. az Nsztv. 22. §-ával.

<sup>235</sup> Vö. az Nsztv. 23. §-ával.

<sup>236</sup> Nsztv. 21. § (2) bek.

<sup>237</sup> Vö. az Nsztv. 19/B. § (1) bekezdésével. E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem

benyújtásnál a *szervezőnek nyilatkoznia kell* arról, hogy *kéri az aláírásgyűjtés felfüggesztését, vagy kéri a benyújtott aláírások ellenőrzését, vagy pedig a népszavazási kezdeményezését visszavonja.* E nyilatkozattételi kötelezettség *elmulasztása esetén* a népszavazási kezdeményezést *visszavontnak* kell tekinteni. A felfüggesztő benyújtási határidőt követő naptól az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntéséig az aláírás gyűjtésére megállapított százhusz napos határidő szünetel.<sup>238</sup>

Ha a másodlagos benyújtásnál a szervező kérte az aláírásgyűjtés felfüggesztését, e felfüggesztés az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntésének napján megszűnik, és öt napon belül az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet<sup>239</sup> a további aláírások gyűjtése érdekében. A másodlagos benyújtás napjától az aláírásgyűjtő ívek átadásáig a százhusz napos határidő szünetel. Amennyiben az Országgyűlés a népszavazást jogerősen elrendelte, a felfüggesztett népszavazási kezdeményezés megszűnik.

Ha az NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az *érvényes aláírások száma legalább kétszázezer*, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezéseknél az NVB határozatának jogerőssé válását követő naptól a *százhusz napos határidő szünetel.*<sup>240</sup> Ebben az esetben a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet az aláírások ellenőrzésének eredményét megállapító határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül át kell adnia az NVI-nek.<sup>241</sup> Az átadáskor a szervező *nyilatkozhat* arról, hogy a népszavazási kezdeményezését *visszavonja.* Ha az Országgyűlés a népszavazást jogerősen elrendelte, a szüneteléssel érintett

népszavazási *kezdeményezés megszűnik*, mivel a parlament elrendelő döntése miatt okafogyottá válik. Ha azonban a népszavazást elrendelő országgyűlési döntés nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követő napon a szünetelés megszűnik, és öt napon belül az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet további aláírásgyűjtésre.

Az Nsztv. szintén lehetővé teszi az *aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslatot.* A *kifogás* benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap,<sup>242</sup> és elbírálása az *NVB hatáskörébe* tartozik.

Az Nsztv. az aláírásgyűjtő ívet aláíró, az aláírásokat gyűjtő és a szervező választópolgárok adatainak védelmét biztosító szabályokat is megállapít.<sup>243</sup> Eszerint a választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, azokról – az aláírást ellenőrző szerv által az aláírások érvényességének megállapítása céljából vezetett technikai nyilvántartás kivételével – másolatot készíteni tilos.<sup>244</sup> A benyújtott aláírásgyűjtő ívet, valamint a technikai nyilvántartást az NVI az érvényes aláírások számának megállapítását követő harmincadik és negyvenötödik nap között megsemmisíti.<sup>245</sup>

#### 4. A népszavazás elrendelése és a jogorvoslat lehetősége

a) Az Országgyűlés elnökének az NVB-től kapott *tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon be kell jelentenie*, hogy a köztársasági elnök vagy a Kormány által kezdeményezett

nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19/B. § (4) bek.

<sup>238</sup> Vö. az Nsztv. 19/B. § (5) bekezdésével.

<sup>239</sup> E szünetelés – az általános választások miatti szünetelés időtartamához hasonlóan – szintén nem számít bele az aláírásgyűjtésre megállapított százhusz napos határidőbe. Vö. az Nsztv. 19. § (1) bekezdésével.

<sup>240</sup> Szintén szünetel az Nsztv. 14. § (1) bekezdésében megállapított határidő.

<sup>241</sup> E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki, amelynek összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19/C. § (4) bek.

2016/2

<sup>242</sup> Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Nsztv. 28. § (1) bek.

<sup>243</sup> Lásd erről az Nsztv. 24. §-át.

<sup>244</sup> A választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár adatait, valamint a technikai nyilvántartást az NVB, a NVI és a Kúria ellenőrizheti. Nsztv. 24. § (2) bek.

<sup>245</sup> A szervező és a kezdeményezést támogató választópolgár személyes adatait – a kezdeményezés benyújtására való jogosultsága ellenőrzése és a kapcsolattartás céljából – az NVB, az NVI és a Kúria kezeli, azokat – a nyilvánosságra hozott adatok kivételével – az Nsztv. 24. § (5) bekezdés a) és c) pontjaiban megadott időpontokban törölni kell.

kérdést az NVB hitelesítette,<sup>246</sup> vagy a választópolgári kezdeményezés érvényes aláírásainak száma *eléri az Alaptörvényben meghatározott minimumot.*<sup>247</sup>

A jogszabályi követelményeknek megfelelő országos népszavazási kezdeményezés az NVB elnökének tájékoztatásával az Országgyűlés tárgysorozatára kerül, mert a népszavazás kezdeményezése az Országgyűlés tárgysorozatába felvehető önálló indítvány.<sup>248</sup> A házelnök a tárgysorozatra került népszavazási kezdeményezéssel összefüggő, az elrendelésre vonatkozó országgyűlési határozati javaslat benyújtására az egyik állandó bizottságot jelöli ki.

*Az Országgyűlésnek 30 napon belül el kell rendelnie a népszavazást, ha az érvényes aláírások száma eléri a kétszázszázat, illetve döntenie kell – szükség esetén benyújtási sorrendben – arról, hogy elrendeli-e a népszavazást, ha az érvényes aláírások száma százézer és kétszázézer között van.*<sup>249</sup> Az Országgyűlés *azonos tárgyú kérdésben csak egy népszavazást* rendelhet el.

Az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza a népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.<sup>250</sup> *A kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.* Az elrendelésről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, és az *Országgyűlés elnöke* a népszavazás elrendeléséről – a népszavazás kitűzése érdekében – *tájékoztatja a köztársasági elnököt.*<sup>251</sup>

<sup>246</sup> A köztársasági elnök és a Kormány a népszavazás elrendeléséig visszavonhatja az általa benyújtott népszavazási kezdeményezést. Nsztv. 26. §

<sup>247</sup> A határidő számításánál az ülésszakok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni. Nsztv. 25. § (1) bek.

<sup>248</sup> Az országos népszavazási kezdeményezés tárgyalására és döntéshozatalára vonatkozó eljárásról lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 88. §-át.

<sup>249</sup> Nsztv. 25. § (2) bek. A határidő számításánál az ülésszakok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.

<sup>250</sup> A költségek mértékéről való rendelkezés az Országgyűlés mérlegelésébe tartozó kérdés. 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [41]

<sup>251</sup> Nsztv. 27. § (2) bek.

b) *A népszavazás elrendelésével összefüggő határozat felülvizsgálata* („elrendelési felülvizsgálat”) az *Alkotmánybíróság hatáskörébe* tartozik.<sup>252</sup> Eszerint az Országgyűlés *népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő* népszavazás elrendelését *elutasító határozatát*<sup>253</sup> az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében *bárki indítványára*<sup>254</sup> harminc napon belül *felülvizsgálja*. Az indítványnak az Országgyűlés határozata közzétételét követő *tizenöt napon belül* be kell érkeznie,<sup>255</sup> e határidő is jogvesztő.<sup>256</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a testület lényegében a népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési eljárás alkotmányosságát és törvényességét vizsgálja felül, ami az Országgyűlési határozat érdemét nem érintő, formai

<sup>252</sup> „Az Alkotmánybíróság funkcióját, s ebből fakadóan az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlás visszaszármaztatása a népre, avagy ennek megtagadása alkotmányos keretek között, törvényesen történjék. Az elrendelésnek vagy az elrendelés megtagadásának kötött eljárási rendje van, aminek a betartása a népszavazást vagy annak mellőzését legitimáló tényezőnek minősül.” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [26]. „A népszavazás elrendelését követően az Abtv. 33. §-ában foglalt feltételekkel járhat el az Alkotmánybíróság, az ott meghatározott indítványozói jogosultság és határidő mellett.” 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [22]

<sup>253</sup> Nincs tehát jogorvoslati lehetőség arra az esetre, ha az Országgyűlés mérlegelési jogkörében nem rendel el a fakultatív népszavazást. Csink: i.m. 157. o.

<sup>254</sup> „Ezen indítványoknál tehát a törvény nem követel meg speciális érintettséget, így mindenki jogosult indítványozóként fellépni. E szabály alkotmányos indoka az, hogy a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja, ezért indokolatlan lett volna az indítványozói kör bármiféle törvényi szűkítése. Ebből fakadóan a népszavazást elrendelő vagy azt elutasító országgyűlési határozatot érintő felülvizsgálati eljárásban az Alkotmánybíróság nem folytat érintettségi vizsgálatot.” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [21]

<sup>255</sup> Vö. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 33. § (1) bekezdésével.

<sup>256</sup> Az Abtv. 53. § (1) bekezdése szerint „[a]z eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló indítvány beérkezéséről az Alkotmánybíróság haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt és a Nemzeti Választási Bizottságot.”

vizsgálatot jelent.<sup>257</sup> A határozat *érdemében* az Alkotmánybíróság *csak akkor* folytat vizsgálatot, ha a kérdés *hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás* következett be, amelyet – a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során – az NVB, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és e változás *a döntést érdemben befolyásolhatja*.<sup>258</sup> Ez lényegében olyan tartalmi vizsgálat, amelyet az előbb felsorolt törvényi feltételek szűkítenek.<sup>259</sup> Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis nem zárható ki, hogy a népszavazást elrendelő határozat ellen olyan új körülményre, változásra hivatkozással nyújtsanak be kifogást, amelyet sem az NVB a kérdés hitelesítésekor, sem a Kúria a hitelesítési kifogások elbírálása során nem vehetett figyelembe, és ez az új körülmény az elutasító vagy elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírói elbírálását minden kétséget kizáróan érdemben befolyásolhatja.<sup>260</sup> Ilyen *lényeges változás* lehet pl. az, ha az Országgyűlés a „hitelesítési kifogás” óta a népszavazásra feltett kérdésben *törvényt alkotott*. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a *népszavazás* – kivételes, komplementer jellegéből következően – a *rendeltetését* akkor is *betölti*, ha az Országgyűlés – a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akaratot figyelembe véve, azzal lényegében megegyezően – *törvényt alkot a népszavazás tárgyát képező kérdésben*, vagyis ha a népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója a *népszavazás lebonyolítását megelőzően teljesül*.<sup>261</sup>

<sup>257</sup> 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [29]

<sup>258</sup> Abtv. 33. § (2) bek.

<sup>259</sup> Vö. a 12/2016. (VI. 22.) AB határozattal. Indokolás [29]

<sup>260</sup> 40/2004. (X. 27.) AB határozat. ABH 2004. 512, 521

<sup>261</sup> 82/2009. (VII. 15.) AB határozat. ABH 2009. 779, 789. Megjegyzendő, hogy e döntéssel kapcsolatban Trócsányi László alkotmánybíró – már a 130/2008. (XI. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményében is – kifejtette, hogy e határozat következményeként kialakulhat egy olyan gyakorlat, amely azért akadályozza meg a törvényi követelményeknek eleget tevő népszavazási kezdeményezéseket, mert a hozzájuk kapcsolódó törvényt az Országgyűlés az aláírásgyűjtés során vagy azt követően – részben vagy egészben – hatályon kívül helyezi. Ilyen elvek érvényesülése mellett az Országgyűlés önkényesen döntheti el, kíván-e 2016/2

Az Alkotmánybíróság *nem vizsgálja érdemben* azt az indítványt, amelyben az *indítványozó* a népszavazási kérdés *tartalmát* érintő, illetve a *hitelesítéssel összefüggő* alkotmányossági *aggályokra* hivatkozik,<sup>262</sup> mert ezeket a problémákat – a jogbiztonság érdekében – már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt fel kellett volna tární és el kellett volna dönteni.<sup>263</sup>

Az Abtv. nem mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság a *döntés-felülvizsgálati jogkörében* eljárva *más kérdésben is dönthet-e*. Így pl. abban, hogy az *Országgyűlés határozata tartalmazza-e* az Nsztv. szerinti *kötelező tartalmi elemeket* – vagyis a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik-e a népszavazás költségvetéséről –, illetve az Országgyűlés *helyesen állapította-e meg*, hogy a kérdés *megegyezik-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel*, valamint az Országgyűlés *konkrét döntéshozatali eljárása törvényes volt-e*.<sup>264</sup> Ez azonban az *eljárás jogorvoslati jellegéből egyértelműen következik*.<sup>265</sup> A népszavazás elrendelésének felülvizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban azonban az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki arra, hogy a népszavazás elrendelésének célszerűségét, illetőleg a

---

az adott ügyben népszavazást vagy sem. Ez utóbbi esetben a támadott törvény – átmenetileg – történő hatályon kívül helyezésével az Országgyűlés megakadályozhatja a népszavazás megtartását, majd rövid időközön belül újra megalkothatja a törvényt. Egy alkotmányos jogintézmény ilyen módon való kiüresítése nem felel meg az Alkotmánynak. ABH 2008. 1052, 1069

<sup>262</sup> Abtv. 33. § (3) bek. Az Abtv. 33.§-ához fűzött törvényi indokolás szerint e szabály a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban és az 5/2008. (I. 23.) AB határozatban megjelenő gyakorlatot kodifikálta.

<sup>263</sup> Nem vizsgálható tehát érdemben olyan kifogás, amelyet a hitelesítés után is elvben már előterjeszthettek volna, és ez független attól, hogy a kérdés hitelesítéséről szóló NVB döntést kifogással a Kúria előtt annak idején megtámadták-e. Vö. a 40/2004. (X. 27.) AB határozattal. ABH 2004. 512, 519

<sup>264</sup> „Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve köteles megakadályozni a szabályszerűen kezdeményezett népszavazás elrendelését, ha az Országgyűlés nem szabályszerűen járt el.” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [27]

<sup>265</sup> Így pl. vizsgálhatja, hogy időben döntött-e az Országgyűlés, vagy történt-e az OGY határozat megitélését befolyásoló eljárási szabálysértés. Először: 5/2008. (I. 23.) AB határozat. ABH 2008. 113, 121

népszavazási költségvetés realitását vizsgálja.<sup>266</sup>

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében az Országgyűlés határozatát *helybenhagyja*, vagy az Országgyűlés határozatának *megsemmisítése* mellett az Országgyűlést *új határozat meghozatalára* hívja fel.<sup>267</sup> Az Alkotmánybíróság döntése az Országgyűlésre *kötelező*,<sup>268</sup> és a testületnek a felülvizsgálatról szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tennie.

## II. Az országos népszavazási eljárás

Az Nsztv.-ben a népszavazási eljárás részlet-szabályainak megállapítása elsősorban a hatályos Ve.-re való utaló rendelkezésekkel, valamint a népszavazási eljárásra vonatkozó speciális rendelkezések megállapításával történik.<sup>269</sup>

### 1. A népszavazás kitűzése

A népszavazás időpontját a *közértársasági elnök* a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén annak elbírálását – követő *15 napon belül tűzi ki*. Az Nsztv. *kifejezetten nem tartalmazza*, hogy a *népszavazást* a szavazás napja előtt *legkésőbb mikor* kell kitűzni, és azt sem, hogy a parlament elrendelő határozata közzétételétől *kilencven napon belüli időpontra* kell kitűzni,<sup>270</sup> de utaló szabállyal az országos népszavazási eljárásra is a választási eljárásról szóló tör-

vény általános részét rendeli alkalmazni.<sup>271</sup> Eszerint az országos népszavazást „úgy kell kitűzni, hogy a *magyarországi szavazás napja* a kitűzés napját követő *hetvenedik és kilencvenedik nap közé* essen.”<sup>272</sup>

A népszavazást *akkor is* ki lehet tűzni, ha *más kérdésben a közértársasági elnök már korábban* népszavazást tűzött ki, annak időpontjáig legalább ötven nap van hátra, és az újabb kérdésben történő népszavazás egyidejű megtartása a szavazás lebonyolításának törvényességét nem veszélyezteti.<sup>273</sup> *Nem tűzhető ki országos népszavazás* az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára, továbbá az azt megelőző és követő 41 napon belüli időpontra. Ha az országos népszavazást emiatt nem lehet kitűzni, az országos népszavazást a választást követő 131 napon belüli időpontra kell kitűzni. A *népszavazás elrendeléséről és a népszavazás időpontjának kitűzéséről* szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### 2. A választási szervek

Az országos népszavazás alkalmával *működik a Nemzeti Választási Bizottság*, amelybe a kezdeményezést szervező, de országgyűlési képviselőcsoporttal nem rendelkező szervezetek egy közös tagot bízhatnak meg. Az NVB az Nsztv.-ben szabályozott eljárásokkal kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében a *választási szervek számára iránymutatást* adhat ki.<sup>274</sup> Működik továbbá az *országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság*, amelybe a kezdeményezés szervezői egy közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési

<sup>266</sup> 130/2008. (XI. 3.) AB határozat. ABH 2008. 1052, 1066

<sup>267</sup> Abtv. 41. § (4) bek.

<sup>268</sup> Vö. az Abtv. 39. § (1) bekezdésével. „Az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adó döntésének jogkövetkezményeit az Országgyűlésnek kell levonnia akár az eljárási rend megsértésének kiküszöbölésével, akár a figyelembe nem vett, megváltozott körülmények mérlegelésének bevonásával (újratárgyalás).” 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [27]

<sup>269</sup> Vö. az Nsztv. 65. §-ával és az ehhez fűzött indokollással.

<sup>270</sup> A korábbi, a választási eljárásról szóló az 1997. évi C. törvény 122. § (2) bekezdése előírta, hogy „[a] népszavazást legkésőbb 43 nappal a szavazás napja előtt, az azt elrendelő országgyűlési határozat közzétételét – jogorvoslat esetén az annak elbírálását – követő 90 napon belüli időpontra kell kitűzni.”

2016/2

<sup>271</sup> Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a]z e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.”

<sup>272</sup> Ve. 6. § (1) bek. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „[a] szavazást vasárnap kell megtartani.” A (3) bekezdés szerint pedig „[a] szavazás napja nem eshet a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, továbbá húsvét- vagy pünkösdvasárnapra.”

<sup>273</sup> Nsztv. 67. § (2) bek.

<sup>274</sup> Nsztv. 1. § (2) bek.

képviselőcsoporttal rendelkező pártok egy-egy tagot bízhatnak meg, valamint a *szavazat-számláló bizottság* – egy szavazóköros településen a helyi választási bizottság – amelybe a kezdeményezés szervezői két közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok két-két tagot bízhatnak meg.<sup>275</sup>

### 3. A népszavazási kampány és az adatszolgáltatás a névjegyzékből

Országos népszavazási kampányidőszakban<sup>276</sup> *politikai reklámot* a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé. A politikai reklámok közzétételére az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályokat kell alkalmazni.<sup>277</sup>

<sup>275</sup> Az Nsztv. 68. § (4) bekezdése szerint a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok a külképviseletre a Ve. 5. §-a szerint bízhatnak meg megfigyelőt. Az Nsztv. 68. § (5) bekezdése kimondja, hogy a Ve. 245. § (2) bekezdése szerinti megfigyelő megbízására a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok jogosultak.

<sup>276</sup> A Kúria Knk.II.37.710/2016/2. számú végzése szerint a kampányidőszakon kívül eső kampánytevékenység nem tartozik az Nsztv. 1. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Ve. hatálya alá, arra a Ve. kampányra vonatkozó szabályai nem alkalmazhatóak, a választási bizottságoknak az ilyen tevékenység választási szabályoknak való megfelelése vizsgálatára nincs hatásköre.

<sup>277</sup> Nsztv. 69. §. A Kúria álláspontja szerint: „A jog által biztosított eszközöket, így a fizetett politikai hirdetést is, csak a törvényi rendelkezésekkel összhangban állóan lehet használni. A jogintézményekkel céljuk és tartalmuk szerint élhetnek ennek címzettjei. A kampány célja a szavazók döntésének befolyásolása, amelyben a résztvevőkre azonos törvényi követelmények vonatkoznak. [18/2008.(III.12.) AB határozat, Kfv.IV.37.359/2014/2.]. A Kúria jogi álláspontja szerint nem felel meg a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének az olyan fizetett politikai hirdetés, amelyből magából egyértelműen és nyilvánvalóan nem állapítható meg, hogy ki volt a megrendelője, és az sem, hogy az országos népszavazási kampányban kinek a támogatására ösztönöz. Mindez nem egyeztethető össze a Ve. 2. § a) pontja szerinti, a népszavazás tisztaságára vonatkozó alapvető rendelkezéssel sem.” Kvk.V.37.849/2016/3. számú határozat. Indokolás [13]

A *szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét* a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok kérésére az NVI öt napon belül, de legkorábban a népszavazás napját megelőző ötvenedik napon átadja.<sup>278</sup>

### 4. A szavazólap adattartalma

Egy *szavazólap*on csak egy kérdés szerepelhet. A *szavazólap tartalma*zza – többek között – az országos népszavazás megnevezést és a népszavazás napját, továbbá annak megjelölését, hogy érvényesen szavazni csak egy válaszra lehet, valamint a népszavazásra *feltett kérdést*, az igen és nem *válaszlehetőséget*, a szavazásra szolgáló kört, és végül az *érvényes szavazat formájára vonatkozó tájékoztatást*.<sup>279</sup> A szavazólap adattartalmát az NVB hagyja jóvá legkésőbb a szavazás napját megelőző negyvenötödik napon.

### 5. A szavazás és az eredmény megállapítása

A szavazás és a szavazatok összesítésének általános szabályai *alapvetően megegyeznek az országgyűlési képviselőválasztás szabályaival*. Így az országos népszavazásnál – a parlamenti képviselőválasztáshoz hasonlóan, az ott irányadó szabályoknak megfelelően – *lehetőség van átjelentkezéssel, továbbá levélben, valamint külképviseleten történő szavazásra is*. A *választópolgárok kérdésenként nyilvánítanak véleményt, belátásuk szerint igennel vagy nemmel szavazva*. *Érvényesen szavazni csak a hivatalos szavazólap*on, a válasz melletti körbe tollal írt *két, egymást metsző vonallal* lehet. A szavazás, az

zével sem.” Kvk.V.37.849/2016/3. számú határozat. Indokolás [13]

<sup>278</sup> Nsztv. 70. § (1) bek. Az adatszolgáltatás teljesítésének feltétele, hogy a kezdeményezés szervezői, illetve az országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező párt igazolja a kötelező legkisebb munkabér tíz havi összegének megfelelő összegű adatszolgáltatási díjnak az NVI számlájára történt befizetését. Nsztv. 70. § (2) bek.

<sup>279</sup> A szavazólap ezen túlmenően tartalmazza még a „szavazólap” megjelölést, és a bélyegzőlenyomat elhelyezésére szolgáló terület megjelölését a szavazólap bal felső sarkában. Vö. az Nsztv. 71. § (2) bekezdésével.

eredmény megállapítása és a jogorvoslat során a népszavazásra feltett *minden kérdést külön-külön* kell figyelembe venni.<sup>280</sup>

A népszavazás eredményét a szavazatszámoló bizottságok jegyzőkönyvei alapján,<sup>281</sup> azok beérkezését követően az NVB állapítja meg.<sup>282</sup> A népszavazás eredményének megállapítása során – az Alaptörvényben foglalt érvényességi feltétel vizsgálatakor – a szavazás napján a központi névjegyzékben szereplő, a népszavazáson részt venni jogosult választópolgároknak a számát kell figyelembe venni.<sup>283</sup> Az NVB a népszavazás eredményének jogerőssé válását követően a *Magyar Közlönyben közléstesi a népszavazás eredményéről* készült közleményét.<sup>284</sup>

## 6. A jogorvoslat

Az országos népszavazási eljárásban gyakorolható jogorvoslat – főszabály szerint – megegyezik az országgyűlési képviselőválasztásokon igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekkel (kifogás, fellebbezés, bírósági felülvizsgálat),<sup>285</sup> de a *jogorvoslat benyújtására és elbírálására* rendelkezésre álló határidő a *népszavazási eljárásban öt nap*. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár

le.<sup>286</sup> *További eltérés*, hogy a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni *alkotmányjogi panasz* a sérelmezett döntés közlésétől számított *öt munkanapon belül nyújtható be* az Alkotmánybírósághoz, és a testületnek szintén *öt munkanap áll rendelkezésre a döntéséhez*.<sup>287</sup>

## Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy *egyrészt* a népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – során feltett *kérdés megfogalmazásának meghatározó jelentősége* van, mert a szavazatleadás ehhez viszonyítva reflektív jellegű. A döntéshozatalnál viszont a választópolgároknak abban a helyzetben kell lenniük, hogy a kérdést tárgyilagosan értelmezhessek, a saját ismereteik, tapasztalataik és értékelésük alapján erről megalapozott ítéletet alkothassanak, és ezért felelősséget vállalhassanak, vagyis tisztában legyenek a népszavazással hozott döntés következményeivel. Ehhez elengedhetetlen azoknak az Alaptörvényben biztosított *információs és politikai jogoknak a tényleges érvényesülése*, amelyek az átgondolt döntéshozatalt lehetővé teszik, és biztosítják, hogy az adott döntési javaslattal kapcsolatos érvekről és ellenérvekről minden résztvevő az általánosan hozzáférhető forrásokból valós, és ne manipulatív információt szerezhessen. Ennek hiányában megalapozott döntés nem hozható, és a demokratikus hatalomgyakorlásnak valójában csak a látszata, tartalmilag kiüresített formája valósul meg. *Másrészt* a népszavazásnál a nép közvetlen politikai akaratképzése megy végbe, amely a feltett kérdésre adott egyetértő vagy elutasító szavazatban realizálódik, vagyis minden szavazópolgár a saját akarata, elhatározása

<sup>280</sup> Nsztv. 66. §

<sup>281</sup> A külképviseleten leadott szavazatokat az NVB felügyelete mellett az NVI számlálja meg. A számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 órát megelőzően. Nsztv. 76. §

<sup>282</sup> A szavazás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda az NVI-hez továbbítja. Az NVB a szavazóköri jegyzőkönyvek, a külképviseleti szavazás eredményét megállapító jegyzőkönyv és a levélben leadott szavazatok megszámlálásának eredményét megállapító jegyzőkönyv alapján megállapítja a választás eredményét. Vö. az Nsztv. 77. §-ával. A külképviseleten leadott szavazatokat a Nemzeti Választási Bizottság felügyelete mellett a Nemzeti Választási Iroda számlálja meg. A számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 órát megelőzően. Nsztv. 76. §

<sup>283</sup> Nsztv. 78. §

<sup>284</sup> Vö. a Ve. 298. §-ával.

<sup>285</sup> Ez következik az Nsztv. 1. § (1) bekezdéséből, amely szerint az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárások a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.

2016/2

<sup>286</sup> A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatóval vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság bírálja el. Nsztv. 79. § (2) bek.

<sup>287</sup> Vö. az Nsztv. 79. § (3) bekezdésével és a Ve. 233. §-ával.

szerint hozhat döntést. Mivel a népszavazás az összes választójoggal rendelkező polgár számára lehetővé teszi a döntéshozatalban való részvételt, biztosítja az ebben való közreműködést, ezért az így megszületett elhatározás politikai *legitimáltsága* magas fokú: az eredményt azoknak is respektálniuk kell, akik a részvételt elutasították, vagy az eredménytől eltérően szavaztak. Megjegyzendő azonban, hogy csak az a népszavazás garantálja a legitimáltságot, amely a demokratikus alapelvek és részvételi jogok ismérveinek, illetve effektív érvényesülésének megfelel. *Eljárási szempontból* a lényeges kérdés továbbá az,

hogy milyen lehetőség van e politikai akaratképzési forma tényleges gyakorlására. A joggyakorlást ugyanis a kezdeményezéstől, az elrendelésen át, a szavazásig az eljárási szabályok megnehezíthetik, illetve ellehetetleníthetik. A bonyolult, néha áttekinthetetlen és számos felesleges korlátozást tartalmazó előírások nemcsak a visszaéléseket akadályozhatják meg, hanem az intézmény lényegét is kiüresíthetik, és megghiúsíthatják e közvetlen hatalomgyakorlási formának még a kivételes alkalmazását is. Ezért a népszavazási eljárás jogi szabályozásánál erre feltétlenül tekintettel kell lenni.