

*Radics Katalin Adél, joghallgató  
Széchenyi István Egyetem  
Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar*

## **Azonos tárgyú népszavazási kérdések: a hazai szabályozás fejlődése 1989-től napjainkig<sup>1</sup>**

### **1. Bevezetés**

A nép szava Isten szava – Táncsics Mihály 1848-as vitairatának címét szinte mindenki hallotta már. Felmerülhet bennünk a kérdés: hogy kapcsolódik vagy kapcsolódik-e egyáltalán ez a gondolat a népszavazás intézményének 2016-os szabályozásához. Rövid válaszom ennyi: igen, van összefüggés Táncsics kijelentése és a népszavazás között.

A népszavazás a választópolgárok számára fenntartott hatalomgyakorlási eszköz, amelyel valós befolyást gyakorolhatnak a politikai döntéshozatalra. Éppen ezért egy jogállamban kiemelkedően fontos kérdés, hogy a jogalkotó milyen korlátok közé szorítja a népakarat kifejezésének lehetőségét.

Bár a népszavazás intézményének története az ókorig nyúlik vissza, Magyarországon csak az 1989-es közjogi rendszerváltás által nyert elismerést a népszuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás – mai formájában is ismert és használt – közvetlen eszköze. A demokrácia és a jogállamiság elvén nyugvó jogalkotás ekkor még gyermekcipőben járt – ennek köszönhető, hogy sok más törvény mellett az idő előrehaladtával a népszavazás szabályozása is korrekcióra szorult. Láthatjuk, hogy a referendum szabályozása 1989 óta hosszú fejlődési folyamaton ment keresztül. Dolgozatomban ezt a fejlődési utat járom végig, fókuszban a versengő tényállások, az azonos tárgyú kérdések problémájával. A versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amely-

nek „félreszabályozása” könnyen vezethet a referendum rendeltetésellenes használatához és az intézmény teljes kiüresítéséhez. Előbbi állításom a vizsgálat során alátámasztást is nyert.

Az azonos tárgyú kérdések szabályozásának elemzését az újabb és újabb népszavazási törvényekben felbukkanó modelleknek megfelelően négy etapra osztottam. Vizsgálódásomat az első népszavazási törvény elemzésével kezdem. Dolgozatom következő részében a versengő kérdések szabályozásának fejlődését követem végig, így jutva el a ma hatályos népszavazási joganyaghoz. Ennek kapcsán megvizsgálom, hogy milyen események indították 2016-ban a jogalkotót a szabályozás ismételt megváltoztatására és milyen célokat határozott meg kidolgozója a módosított jogszabály számára. Mivel a változtatás a közelmúltban történt, annak megítéléséhez, hogy a törvény meg tudja-e valósítani megalkotójának célját, nem tudok esettanulmányt segítségül hívni. A versengő tényállások hatályos szabályozásának kritikáját így a norma elemzésével alakítom ki.

### **2. A népszavazás mint a hatalomgyakorlás eszköze**

A demokratikus hatalomgyakorlás két formája a közvetlen és a képviseleti (közvetett) demokrácia. A közvetlen hatalomgyakorlás története a régmúlta nyúlik vissza, hiszen ez a demokrácia „ősformája”. Bár az ókori demokráciák mind a közvetlen hatalomgyakorláson alapultak, az intézmény később jelentőségét veszítette, csak a polgári forradalmak idején került ismét előtérbe – a szuverenitáselméletek kidolgozásával egy időben. A közvetlen demokrácia modern eszméje Rousseau-nál teljesedett ki olyan mértékben, hogy az a képviseleti demokrácia teljes elutasításával párosult. Svájc szülötteként ugyanis Rousseau jól ismerte a közvetlen hatalomgyakorlás formáit, abban a képviseleti demokrácia korrekciójának és ellenőrzésének egyetlen eszközét látta. Kortársa, Montesquieu már jóval árnyaltabban látta a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás kapcsola-

<sup>1</sup> Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-4 Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.  
2017/1.

tát. A törvények szelleméről című műve megírásakor már látta, hogy a modern államokban – nagyságuk révén – megvalósíthatatlan a közvetlen törvényalkotás, ezért bizonyos feladatokat a népnek választott képviselői útján kell ellátnia. Szükségesnek tartotta a képviselet intézményi garanciát a demokratizmus biztosításához. Felismerte azonban azt is, hogy ezek a garanciák önmagukban nem alkalmasak a képviseleti hatalom ellensúlyozására, a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás eszközeinek együttesen kell érvényesülniük, hogy azok egymást kiegészíthessék, korrigálhassák.<sup>2</sup>

### 2.1. Az Országgyűlés és az országos népszavazás kapcsolata

Alaptörvényünk B) cikke deklarálja a jogállamiság és a népszuverenitás elvét.<sup>3</sup> Ez a gyakorlatban a közvetlenül választott Országgyűlés – mint a közhatalom képviselői útján történő gyakorlása – és a népszavazás – mint kivételes, közvetlen eszköz – intézményén keresztül valósul meg. E két hatalomgyakorlási eszközt az Alaptörvény az Állam című fejezetben részletezi. Az Országgyűlés és az országos népszavazás alaptörvénybeli sorrendiségét értelmezhetjük egyfajta hierarchikus viszonyként is a két hatalomgyakorlási forma között, de a tudományos életben sincs konszenzus abban, hogy a közvetett hatalomgyakorlás a közvetett felett állna (vagy fordítva) vagy egymással egyenlők lennének.

Egész Nyugat-Európában megfigyelhető tendencia a képviseleti demokrácia térnyerése, egyfajta győzelme a közvetlennel szemben. Ez azonban nem jelenti annak kizárólagosságát. Az európai államok többsége nagyon hasonló módon, egyértelműen meghatározott keretek között engedi közvetlenül érvényesülni a népakaratot. (A legmarkán-

sabb határvonalat minden esetben a népszavazásból kizárt tárgykörök meghatározása jelenti.) A népszavazás minden államban egyfajta kiegészítő jelleggel bír, de egyúttal a képviseleti demokrácia korlátját is jelenti.<sup>4</sup> Komplementer jellegű, hiszen – az Alaptörvény szövegéből is következik, hogy csak kivételesen alkalmazható eszköz. Korlátozó jellegét pedig az Nsztv. szabályozásából nyeri el; az eredményes ügydöntő népszavazás kötelezi az Országgyűlést. Amennyiben ugyanis a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, annak megfelelő tárgyú törvény köteles az OGY a népszavazást követő 180 napon belül megalkotni, az így megalkotott jogszabály pedig 3 éven keresztül kötelezi a törvényhozót.

### 2.2. Az azonos tárgyú kérdések problémája

Vizsgálatom középpontjában a népszavazási eljárás legérdekesebb és legaktuálisabb pontja; az azonos tárgyú kérdések problematikája áll. A szabályozás szükségessége a népszavazásnak mint hatalomgyakorlási eszköznek a súlyából adódik. A népszavazás eredménye ugyanis (az Alaptörvényből fakadóan) köti az Országgyűlést: amennyiben a kérdés eldöntése jogalkotási kötelezettséget keletkeztet, az Országgyűlésnek az érvényes és eredményes népszavazás napjától számított 180 napon belül az eredménynek megfelelő jogszabályt kell alkotnia. A népszavazáson hozott döntés pedig a népszavazástól számított 3 évig köti a törvényhozót.<sup>5</sup>

A döntés kötelező erejéből következik tehát, hogy egyértelműen meg kell határozni az azonos tárgykörökre vonatkozó kérdések szabályozását. Egy demokratikus jogállamban ugyanis megengedhetetlen – sőt elképzelhetetlen –, hogy azonos tárgykörben két népszavazást írjanak ki egyszerre (vagy egy-

<sup>2</sup> Dezső MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közigazgatási és jogi kiadó, Budapest, 1998, 121-123pp

<sup>3</sup> Atv. B) cikk (3) A közhatalom forrása a nép. (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. 2017/1.

<sup>4</sup> Kukorelli István: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében in: Bitskey Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, Alkotmánybíróság, Budapest, 2000, 191-193pp

<sup>5</sup> 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (Nsztv.) 31.§

mást követően több alkalommal a jogszabályban meghatározott időn belül). Megfelelő szabályozás hiányában ugyanis lehetne népszavazást tartani egy már eldöntött kérdésben még azon a határidőn belül, amíg az OGY az előző népszavazás által kötelezve van. Így a jogalkotó az új népszavazás általi jogalkotási kötelezettségét csak normaszegéssel tudná teljesíteni. Ha pedig nem teljesítené az újonnan keletkezett kötelezettségét, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányserést valósítana meg. Ugyanígy előfordulhatna olyan eset is, hogy két, azonos időben tartott, azonos tárgyú népszavazáson eltérő eredmény születne, ezzel ellentétes tartalmú döntéshozatalra kötelezve az Országgyűlést, amelynek a törvényhozó testület nyilvánvalóan nem tudna eleget tenni.

A versengő tényállások pontos szabályozásának szükségessége a fentiekén túl abból is következik, hogy eltérő eljárási szabályok vonatkoznak a népszavazási kérdésekre a kezdeményező személyének függvényében. Példaként említhető, hogy a választópolgári kezdeményezésre törvényben meghatározott számú támogató aláírás összegyűjtése szükséges, míg a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezésének erre nincs szükség. Nyilvánvaló tehát, hogy a választópolgári kezdeményezés hosszadalmas eljárás, melybe a Kormány vagy a köztársasági elnök saját kezdeményezés benyújtásával könnyen be tudna avatkozni. Ez pedig – megfelelő védelmének hiányában – a választópolgári kezdeményezésnek a gyakorlatban történő megszűnéséhez is vezethetne úgy, hogy a Kormány vagy a köztársasági elnök minden alkalommal népszavazást kezdeményezne olyan tárgykörben, amelyben már megkezdődött az aláírásgyűjtés.

Az előbbiekből megállapíthatjuk, hogy az azonos tárgyú kérdések benyújtásának szabályozása elkerülhetetlen. A szabályozás módjára azonban nincs egy általánosan elfogadott, minden hiányosságot nélkülöző, hibátlan „varázsszformula”. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a népszavazás intézményének 1989-es „bevezetése” óta az azonos tartalmú

(vagy azonos tárgyú) kérdések szabályozása több jelentős változáson ment keresztül. Dolgozatom következő két fejezetében e fejlődési utat mutatom be a kezdetektől napjainkig.

### 3. A szabályozás múltja

#### 3.1. Az 1989. évi XVII. törvény

A közvetlen demokrácia eszközrendszerét (a demokratikus hatalomgyakorlási rendszer részeként) Magyarországon az 1989-es rendszerváltásnak köszönhetjük. A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt az utolsó szocialista kormány regnálása idején fogadta el az Országgyűlés, 1989. június 15-i hatályba lépéssel. Bár a törvény mai szemmel nézve nem felel meg teljes mértékben az alkotmányosság mércéjének és jelentős hiányosságokat fedezhetünk fel benne, kora társadalmi elvárásainak teljes mértékben eleget tett. A javaslat OGY-hez való benyújtásakor is elhangzott, hogy a Kormány a törvény kidolgozásakor figyelemmel volt a fejlett nyugat-európai demokráciák népszavazási gyakorlataira, szabályaira.<sup>67</sup>

Az 1989-es törvény szabályrendszere nem csak tartalmában, de koncepciójában is jelentősen eltért úgy a ma hatályos szabályozástól, mint az 1998-as törvényétől. A törvény leginkább szembetűnő hiányossága az volt, hogy az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések tekintetében semmilyen formában nem tartalmazott rendelkezéseket. A szabályozás elmaradásának jelentősége – a

<sup>6</sup> Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában in: *Politikatudományi szemle* 1999/4. szám, 107p

<sup>7</sup> Ennek okát az Alkotmánybíróság 52/1997. (X.14.) számú határozatában fejtette ki: „Noha a Magyar Népköztársaságnak az 1949. évi XX. törvénybe foglalt Alkotmánya is tartalmazott rendelkezést a népszavazásról, e jogintézmény négy évtizeden át ténylegesen nem működött, s a népszavazással kapcsolatos részletkérdések jogi szabályozatlansága miatt valójában nem is működött; ekként a hatalom birtokosaként feltüntetett népnek még kiemelkedő jelentőségű ügyekben sem volt lehetősége a hatalom közvetlen gyakorlására. Emiatt az Ntv. megalkotásakor hasznosítható magyar tapasztalatok nem álltak a törvényalkotó rendelkezésére.”

korábban felvázoltak fényében – nem igényel külön magyarázatot.

A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény kapcsán az Alkotmánybíróság több ízben is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Két alkalommal, a 2/1993. (I.22.) számú, majd 52/1997. (X.14.) számú határozataiban is felhívta az Országgyűlést a törvény Alkotmánnyal való összhangjának megteremtésére. A diszharmónia oka az volt, hogy a népszavazási törvényt az OGY nem hozta összhangba az Alkotmánnyal annak az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt megreformálását követően. Az alaptörvény 1997. évi LIX. törvénnyel való kiegészítése által az összhang hiánya még tovább fokozódott: bizonyos tárgykörök tekintetében az Alkotmány és az Ntv. ellentétes tartalmú rendelkezéseket fogalmazott meg.

Az AB 52/1997. határozatában kifejtette, hogy „az alkotmányellenes helyzet maradéktalan felszámolása érdekében az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó hatályos szabályokat teljes körű felülvizsgálatnak kell alávetni”. A Tisztelet Ház végül az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvénnyel (régí Nsztv.), és a hozzá kapcsolódó, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (régí Ve.) megalkotásával teremtette meg az összhangot az Alkotmány és a népszavazás törvényi szintű szabályozása között.

### 3.2. Az 1998. évi III. törvény

A parlament tehát 1997-1998 folyamán két új törvény megalkotásával megszüntette az Alkotmány és a korábbi népszavazási törvény diszharmóniáját. A népszavazásra vonatkozó legfontosabb szabályokat két alkotmánymódosító törvénnyel beemelte az alaptörvénybe<sup>8</sup>, a választási eljárások minden típusára vonatkozóan egy egységes kódexet fogadott el, valamint megalkotta a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló –

immár az Alkotmánnyal összhangban álló – 1998. évi III. törvényt. Az alaptörvény-módosításokkal alkotmányos szintre kerültek az érvényességre és eredményességre, valamint a népszavazásból kizárt tárgykörökre vonatkozó paragrafusok. A kiegészítéssel az Országgyűlés megszüntette korábbi, több szempontból is aggályos gyakorlatát, és a népszavazásra vonatkozó legfontosabb szabályokat immár az intézmény jogi és politikai súlyának megfelelően a legmagasabb jogforrási szinten, az Alkotmányban határozta meg.<sup>9</sup>

Az 1998. évi III. törvény az azonos tárgyra irányuló kérdések szabályozásában is jelentős változást hozott (különösen annak fényében, hogy a korábbi törvény nem szabályozta a tárgykört). A törvény értelmében nem lehetett az Országos Választási Bizottság által hitelesített kérdéssel azonos tartalmú kérdést benyújtani a népszavazás megtartásáig, a kezdeményezés elutasításáig vagy az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.<sup>10</sup> A párhuzamossági moratórium szabályai mind az állampolgári kezdeményezés, mind a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezése esetében ugyanúgy érvényesül.

Láthatjuk, hogy a jogszabály jelentős újdonságot jelentett a népszavazás szabályozásában és bizonyos szempontból az alkotmánymódosítással karöltve hiánypótló normák, azonban nem tekinthetünk el azoktól a jelentős hiányosságoktól, amelyeket a szabályozás továbbra is magában hordozott.

Elsőként a népszavazási kötőerő pontos meghatározásának hiányát emelem ki. Az Alkotmány meghatározta az érvényes és eredményes népszavazás feltételeit, valamint eredményes népszavazás kötelező voltát az OGY-re nézve<sup>11</sup>, a kötelező döntés időbeli hatályára azonban sem az alaptörvényben,

<sup>8</sup> 1997. évi LIX. törvény és 1997. évi XCVIII. törvény az Alkotmány módosításáról 2017/1.

<sup>9</sup> Térey Vilmos: Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán in: *Magyar Jog* 5/1997, 288p

<sup>10</sup> 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 12.§

<sup>11</sup> Alkotmány 28/C.§ (3), (6)



sem a régi Nsztv-ben nem találunk rendelkezést. E hiányosság pedig olyan veszélyeket hordoz magában, amelyek akár a népszavazás mint hatalomgyakorlási eszköz értelmének elvesztéséhez is vezethettek volna. A joghézag értelmében ugyanis a parlamentre volt bízva, hogy a népszavazáson meghozott döntést meddig tekinti önmagára nézve kötelezőnek. Így – hatalmával lényegében visszaélve, de az Alkotmány rendelkezéseit nem sértve – lehetősége nyílt volna arra, hogy a szavazás eredményének megfelelően hozott döntést akár a következő napon megváltoztassa. Ezzel pedig a népszavazás értelme teljesen elveszett volna el, ugyanis a népakarral ellentétes jogszabály vagy döntés ellen – alkotmány sértés hiányában – semmilyen eszközzel nem lehetett volna fellépni.

A kötőerő meghatározásának hiányát azonban úgy is értelmezhetette volna az Országgyűlés, hogy a népszavazáson eldöntött kérdések úgynevezett „örökkévaló klauzula-ként” a törvényhozó által nem módosíthatók, kizárólag egy esetleges újabb népszavazás által, vagy az által sem.

A szabályozás – ebben a formában – azonban nem csak a parlamentnek adott lehetőséget a rendeltetés-ellenes joggyakorlásra. Mivel a benyújtási moratórium a régi Nsztv. 12.§ a) pontja szerint csak a népszavazás megtartásáig tart, egy érvényes és eredményes népszavazást követően is lehetett volna ugyanabban a kérdésben újabb népszavazást tartani. Azt pedig ebben az esetben sem lehetne garantálni, hogy két egymást követő népszavazás ugyanazon kérdésben ugyanazt az eredményt hozná.

E problémát felismerve az Alkotmánybíróság 27/2007. (V.17.) számú határozatában egyebek mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Határidő tűzésével az AB felszólította az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának tegyen eleget és a népszavazásról szóló törvényben határozza meg azt az időtartamot, amennyi időn belül lehet, illetve nem lehet népszavazást tartani olyan kérdésben, amelyről ko-

rábban már tartottak referendumot. A Tiszelt Ház jogalkotási kötelezettségének eleget téve módosította a népszavazási törvényt, megszüntetve ezzel az alkotmányellenes helyzetet.<sup>12</sup>

A törvény hibái közül másodsorban a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó szabályok pontatlan megfogalmazását emelem ki. A hiba abban rejlik, hogy a törvény nem határozta meg egyértelműen, mit is ért egy kérdés hitelesítésének pillanatán. Ezáltal pedig kérdésessé vált a benyújtási moratórium beálltának ideje, amely az adott népszavazási tárgykörre vonatkozó „védelem” kezdetét is jelenti. Azaz nem volt egyértelmű törvényi szabályozás arra vonatkozóan, hogy mikortól nem lehet adott tárgykörben újabb népszavazás-kezdeményezést benyújtani. Az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII.14.) számú határozatában értelmezte a régi Nsztv. vonatkozó rendelkezéseit és megállapította, hogy az „alírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Iroda vezetője (...) hitelesítési záradékkal látja el, ugyanis csak ezután kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére”.

Ki kell emelni azonban Trócsányi László alkotmánybírónak a 102/2007. (XII.12.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolását. Ebben Trócsányi kifejti, hogy véleménye szerint az AB az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban a jogalkotó eredeti szándékával ellentétesen értelmezte a párhuzamossági moratórium rendelkezéseit, mikor a kérdés hitelesítésének momentumát abban a pillanatban határozta meg, mikor az OVI vezetője az aláírásgyűjtő ívet hitelesítése záradékkal látja el. Véleménye szerint ugyanis az Nsztv. a kérdés hitelesítése alatt az OVB hitelesítésről szóló határozatát értette.

<sup>12</sup> 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 az Nsztv. 10. §-át a következő d) ponttal egészítette ki: (10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha) ... „d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak.”

Trócsányi László jogértelmezését erősítette meg az Országgyűlés a 2013. évi CCXXXVIII. törvény elfogadásakor. Az új Nsztv. ugyanis a párhuzamossági moratórium kezdetét (tehát a védelem beálltát) a hitelesítés céljából a NVI-hez való benyújtás időpontjában határozta meg. Az új törvény megalkotása során ezen kívül még számos, visszaélésre lehetőséget adó hiányosságot pótoltak, de a szabályozás még így sem lett minden hibától mentes. E hibákat és a belőlük adódó visszaéléseket a következő részben mutatom be.

### 3.3. A 2016. május 20-ig hatályos 2013. évi CCXXXVIII. törvény

A 2013. évi törvény kidolgozásakor a jogalkotó tehát kiküszöbölte a korábban felmerült problémákat. Ennek megfelelően az új törvény a versengő tényállások kérdését a következőképpen szabályozta: egy kérdés benyújtása után azonos tárgyban nem volt benyújtható újabb kérdés, amíg az előző kérdés ügyében jogerős döntés (a hitelesítés megtagadásáról, a kezdeményezés nem született).<sup>13</sup>

A szabályozás azonban még ilyen módon is visszaélésekre adott lehetőséget, amelyek lényegében a népszavazás céljainak beteljesülését gátolták. A népszavazás *actio popularis* jellegéből adódóan minden jelentős érdekcsoportnak lehetősége van arra, hogy közvetlenül beavatkozzon a politikai döntéshozatalba, hogy akaratát közvetve, a népszavazás kötelező erején keresztül rákényszerítse a törvényhozó hatalomra. A szigorú frakciófegyelmű nyugvó parlamentáris rendszerben a népszavazás könnyen válik az egyetlen érdemi érdekérvényesítési eszközzé a parlamenti ellenzék kezében. Egy ehhez hasonló esetben a mindenkori kormányoldal érdekét szolgálná a népszavazás-kezdeményezés ellehetetlenítése. Erre a szabályozás ilyen formájával meg is van a lehetősége, hiszen elég az adott tárgyban a kérdést hitelesítés

céljából elsőként benyújtania, az aláírásgyűjtő ívek leadására rendelkezésre álló időt pedig nem kihasználnia, ezzel úgymond elhúzni az ellenzék idejét.

A szabályozás előbb ismertetett hiányosságaira a jobb érthetőség kedvéért egy közel-múltbeli esemény elemzésével világítok rá.

#### 3.3.1. *Visszaélés a párhuzamossági moratórium kapcsán*

##### *A vita tárgya*

Az Országgyűlés 2014. december 16-i ülésén elfogadta és 2015. március 15. napjával hatályba léptette a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt. Bár a törvény igen nemes értékeket tűzött ki célul (a munkavállalók testi és lelki egészségmegőrzésének segítése, megfelelő pihenőidő biztosítása)<sup>14</sup>, annak ok- és célszerűsége már a hatályba lépése előtt is vita tárgyát képezte, és a hatályba lépést követően sem került le a társadalmi feszültséget okozó kérdések listájáról. A vasárnapi boltzár kifejezetten népszerűtlen intézkedés volt, amelyet a közvélemény-kutatási adatok szerint még a kormánypárti szavazók többsége is elutasított.<sup>15</sup> Az ellenzék számára komoly lehetőségeket rejtett egy vasárnapi zárva tartás-ellenes népszavazási kezdeményezés és kampány.

##### *Népszavazási kezdeményezések 2015-ben<sup>16</sup>*

A 2014. évi CII. törvénnyel kapcsolatban 2015. április 1-jén nyújtották be az első kérdést: „Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptör-

<sup>14</sup> 2014. évi CII. törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról, preambulum

<sup>15</sup> A különböző közvélemény-kutatások eredményeinek összefoglalásához lásd az Origo cikkeit: <http://www.origo.hu/gazdasag/20150630-mar-a-fidesz-szavazoknak-is-eleguk-van-a-vasarnapi-zarva-tartasbol.html>  
<http://www.origo.hu/gazdasag/20150507-gyuloljuk-a-vasarnapi-zarva-tartast.html>

<sup>16</sup> A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [2]-[4]

<sup>13</sup> Nsztv. 8.§ a)  
 2017/1.

vény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?». A kérdés hitelesítését az NVB megtagadta<sup>17</sup>, mert az az Alaptörvény megváltoztatására irányult (ami az Alaptörvény szerint tiltott tárgykör). Az NVB döntése azonban – a kérdés benyújtója által kezdeményezett bírósági felülvizsgálat miatt – csak később, a Kúria döntésével vált jogerőssé.

Ezt követően még két ízben, 2015. június 30-án és október 20-án nyújtottak be összesen négy népszavazás-kezdeményezéseket a törvénnyel kapcsolatban, de azok hitelesítését is megtagadta az NVB. Az indokok egyrészt a szöveg félreérthetősége, másrészt a párhuzamossági moratórium, voltak.<sup>18</sup>

#### *Erdősi Lászlóné versus Nyakó István*<sup>19</sup>

Ilyen előzmények után adta be népszavazási indítványát 2016. február 23-án Erdősi Lászlóné és Nyakó István az NVI-hez. Az ügy alakulását a hazai sajtó is végigkísérte, melynek oka az indítványok beadásának vitatható körülményeiben keresendő. A február 23-i események a következőképpen zajlottak. Nyakó István (MSZP-s országgyűlési képviselő) kora reggel megérkezett az NVI székháza elé, hogy benyújtsa kérdését, ahol akkor már egy „kopasz, kigyúrt” férfiakból álló csoport (a továbbiakban csoport) várakozott. Nem sokkal később megérkezett Erdősi Lászlóné (a független herceghalmi polgármester felesége) és kísérője, akik szintén ebben a tárgykörben akartak kérdést benyújtani. Mivel az NVI épületében elsősorban azok tartózkodhatnak, akik népszavazási kezdeményezést szeretnének benyújtani, az ott dolgozók kérdésére a csoport tagjai azt nyilatkozták, hogy ők is kérdést szeretnének benyújtani, és ezt a náluk lévő dossziék felmutatásával igazolták.

A korábbi kérdésekhez kapcsolódó párhuzamossági moratórium lejártakor Erdősiné

és Nyakó is az épület előcsarnokában felállított időbélyegzőhöz akart minél hamarabb eljutni. Az időbélyegzőt elsőként Erdősiné kísérője tudta megnyomni, mert a csoport tagjai (bár nem tettelesen), de hátráltatták Nyakót, aki így 4 másodperccel Erdősiné kísérője után ért a készülékhez. Ezt követően az NVI munkatársához Nyakó István jutott be először, így az ő indítványának átveteli elismervényén korábbi időpont szerepel.

Az időbélyegző szerinti időpont alapul vételével, a kísérő eseményeket figyelmen kívül hagyva az NVB Erdősi Lászlóné kérdését hitelesítette<sup>20</sup>, Nyakó István kérdésének hitelesítését pedig megtagadta<sup>21</sup>. Ennek tükrében Nyakó jogorvoslatot kért a Kúriától az NVB hitelesítő és hitelesítést megtagadó határozatai ellen is.

#### *Jogorvoslat*

Nyakó István jogorvoslati kérelmében arra hivatkozott, hogy az ő mozgását akadályozó, kigyúrt férfiakból álló csoport – állításukkal ellentétben – Erdősi Lászlónéval szándék- és akarategységben tevékenykedett, céljuk pedig egyértelműen az ő visszatartása volt. Ezt támasztja alá azt is, hogy a csoport tagjai – nyilatkozatukkal ellentétben – nem nyújtottak be népszavazási kezdeményezést, ezért a székházban tartózkodásuknak egyetlen célja a szabad mozgás korlátozása volt.<sup>22</sup> Kérelmében Nyakó arra is kitért, hogy a fenti események a rosszhiszemű és visszaélészerű joggyakorlás által sértették a választás tisztaságának elvét, valamint az esélyegyenlőség elvét is.<sup>23</sup>

A Kúria jogorvoslati eljárása során először a kezdeményezések benyújtásának sorrendiségét vizsgálta, és megállapított Nyakó István kérdésének elsőségét. Indokolása szerint, bár az időbélyegző szerint Erdősiné indítványa

<sup>17</sup> 78/2015. NVB határozat

<sup>18</sup> 124/2015. NVB határozat, 123/2015 NVB határozat, 137/2015. NVB határozat, 138/2015. NVB határozat

<sup>19</sup> A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [5]-[7] 2017/1.

<sup>20</sup> 16/2016. számú NVB határozat

<sup>21</sup> 17/2016. számú NVB határozat

<sup>22</sup> A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [11]

<sup>23</sup> A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [18]

érkezett korábban, az átvételi elismervények szerint Nyakóé. A Kúria az Nsztv. 6. §-ra<sup>24</sup> alapozva megállapította, hogy a törvény szövege szerint az NVI munkatársa által kiállított átvételi elismervényen szereplő időpont az irányadó. A törvényben az időbélyegzőről nincs szó, annak használatát belső szabályzat határozza meg, a Kúria állásfoglalása szerint a népszavazás kezdeményezésének joga, mint alkotmányos alapjog érvényesítése azonban csakis jogszabályon nyugodhat. A Kúria emellett azt is megállapította, hogy (az Nsztv. 6.§ (1) bekezdésével ellentétesen) Erdősiné nem személyesen érkezett indítványát az időbélyegzőnél, hanem azt kísérője tette meg helyette.<sup>25</sup>

A Kúria vizsgálta a rosszhiszemű és visszaélészerű joggyakorlat és az esélyegyenlőség sérelmének kérdését is. Megállapította, hogy a csoport jogellenes magatartása hozzájárult ahhoz, hogy Erdősiné ért elsőként az időbélyegzőhöz, és a csoport célja egyértelműen minden más kezdeményező akadályozása volt. E tényekre alapozva is megállapítható tehát Nyakó kérelmének elsősége. A Kúria azonban utalt arra is, hogy döntése e ténymegállapításokon kívül nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy a csoport tagjai és Erdősiné előre megfontoltan, szándék- és akarategységben jártak-e el.<sup>26</sup>

A fenti indokolással tehát a Kúria megváltoztatta az NVB Erdősiné és Nyakó kérdésének ügyében hozott határozatait. Megállapította, hogy Nyakó István kezdeményezése tekinthető (és tekintendő) a tárgykörben beadott első kérdésnek, így a Kúria döntésével hitelesítette a kérdést, míg Erdősi Lászlóné kérdésének hitelesítését megtagadta.

#### *A következmények*

Az Nsztv. szerint érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlésnek kötelezettsége a népszavazás eredményének megfelelő törvény megalkotása. Annak ellenére, hogy adott kérdésben még csak a hitelesítésről szóló döntés született meg (a kérdés tehát még nem is került a nép elé), a Kormány felismerte a vasárnapi boltbezárásokkal kapcsolatos társadalmi elégedetlenségeket. Erre tekintettel adott be törvénymódosító javaslatot a miniszterelnökség kabinettfőnöke és a nemzetgazdasági miniszter, melynek lényege a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény hatályon kívül helyezése, ezzel a hatályba lépését megelőző állapot visszaállítása.<sup>27</sup> A törvénymódosító javaslatot a parlament 2016. április 12-én 163 igen, 2 nem és 11 tartózkodó szavazat mellett elfogadta, a 2014. évi CII. törvény 2016. április 16-ával hatályát veszítette. Bár a népszavazási kérdés így lényegében tárgytalanná vált, meg kell jegyezni, hogy az ügy nem tekinthető véglegesen lezártnak. Mivel a törvény hatályon kívül helyezése nem egy népszavazási döntés kapcsán következett be, arra nézve népszavazás időbeli kötőereje sem állt be. Ennek értelmében tehát, bár a Kormány a társadalmi nyomásnak engedve kezdeményezte a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvény hatályon kívül helyezését, bármikor lehetősége van ebben a tárgyban új jogszabály megalkotásának kezdeményezésére. Bár eljárása ebben az esetben is jogszerű lenne, ilyen tárgyú jogalkotás politikai realitása igen csekély, tekintettel a korábbi döntést övező társadalmi ellenállásra.

#### **4. A szabályozás jelene**

##### **4.1. 2016. májusi törvénymódosítás**

A Nemzeti Választási Iroda épületében történt „a kopaszok balhéjaként” elhíresült bot-

<sup>24</sup> Nsztv. 6. § (1) A kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani. (2) A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít.

<sup>25</sup> A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [30]-[33]

<sup>26</sup> A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [36]-[44]  
 2017/1.

<sup>27</sup> T/10171. számú törvényjavaslat



rányos esemény jelentős befolyást gyakorolt a jogalkotásra. A Kormány az NVI és az NVB javaslatára törvénymódosító javaslatot dolgozott ki, melynek alapvető célja volt elejét venni a kérdések benyújtásakor kialakuló káros versengésnek. A javaslat – az indokolásában meghatározottak szerint – a benyújtási moratórium jelentős enyhítését, és a választópolgári népszavazás-kezdeményezés előtérbe helyezését hivatott megvalósítani.

A Kormány 2016. április 1-jén nyújtotta be az Országgyűlés elnökének az Nsztv. módosításáról szóló törvényjavaslatát<sup>28</sup>. A javaslat jelentősebb része a februárban kialakult vizsgált helyzethez hasonló szituációk megelőzése érdekében az azonos tárgyú kérdések szabályozásának megváltoztatására irányult. A javaslatot az Országgyűlés változtatások nélkül elfogadta, május 20-án a Magyar Közlönyben kihirdették, május 21-én pedig hatályba is lépett.

Patyi András, az NVB elnöke a javaslat kapcsán elmondta, hogy az nem a korábbi szabályozás egyszerű kozmetikázása, hanem döntő jelenségű változást jelent. Véleménye szerint az új népszavazási szabályozás a kezdeményezést benyújtók versengése helyett egy véleményversenyt, szervezési versenyt indukál, ezzel pedig megerősíti a választópolgárok szerepét a népszavazási eljárásokban.<sup>29</sup> A következőkben bemutatom, hogy ezen új irányok hogyan jelentek meg a módosításban

Mint ahogy a javaslat indoklásában is olvashatjuk, a cél a benyújtási moratórium szabályainak enyhítése. Az eredeti szabály szerint ugyanis abban az esetben, ha egy kezdeményező már benyújtotta adott tárgyban a kezdeményezést, a továbbiakban azonos tárgyú

kérdést nem lehetett benyújtani<sup>30</sup>. A szabályozás ezen módszere esetén tehát a kérdések, pontosabban a kezdeményezők versengése (vagy versenyeztetése) valósult meg. A dolgozat 3.3. pontjában kifejtettek is igazolják, hogy az elsőként benyújtott népszavazási kezdeményezést lehet, hogy hitelesítette az NVB – amennyiben az megfelelt az Alaptörvényben és az Nsztv-ben meghatározott követelményeknek –, a másodikként benyújtott kérdés hitelesítését azonban a párhuzamos moratóriumra alapozva garantáltan megtagadta a testület. A benyújtási moratóriumot a módosítás oly módon enyhítette, hogy a moratóriumot időben úgymond „kitolta”. A hatályos törvény szerint ugyanis azonos tárgyú kérdések benyújtására lehetőség van egészen addig, míg az NVB határozatot nem hoz arról, hogy összegyűlt a népszavazás kiírásához megfelelő számú (azaz 200.000 támogató aláírás), és határozata jogerőre nem emelkedik.<sup>31</sup> Ezzel a szabályozási koncepcióval a jogalkotó tehát lehetővé tette a párhuzamos aláírásgyűjtést, melynek következtében a „versenyt” a kezdeményezők helyett az aláírásgyűjtők vívják meg. Amint azonban az aláírások számáról szóló NVB határozat jogerőre emelkedett, az azonos tárgykörben folyó aláírásgyűjtést meg kell szüntetni, az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íveket pedig vissza kell adni<sup>32</sup>, valamint a továbbiakban azonos tárgyban új kérdés az NVB által nem hitelesíthető.<sup>33</sup>

Az módosítás a fentiekben túl más változást is hozott: a választópolgári kezdeményezést ugyanis előtérbe helyezte a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezésével szemben. Az Nsztv. 8. § (2) bekezdése értelmében ugyanis azután, hogy egy adott tárgykörben választópolgár népszavazást kezdeményezett, sem a köztársasági elnök, sem a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést.

<sup>28</sup> T/9894. számú törvénymódosító javaslat

<sup>29</sup> Patyi: paradigmaváltást jelenthet a népszavazási törvény módosítása (forrás: 24.hu – <http://24.hu/belfold/2016/04/14/nvb-elnok-az-uj-nepszavazasi-javaslat-nem-kozmetikazas/> letöltve: 2016. november 5.)  
 2017/1.

<sup>30</sup> Nsztv. 8.§ (1) a)-f) pontok, hatályos: . 2014. január 18. – 2016. május 20.

<sup>31</sup> Nsztv. 8.§ (1) a)

<sup>32</sup> Nsztv. 19/A. §

<sup>33</sup> Nsztv. 11. § (5)

#### 4.2. A moratórium enyhítésének kritikája

Bár az előzetes hatásvizsgálat egy jogszabályalkotási eljárás kötelező eleme<sup>34</sup>, az egyrészt nem mindig valósul meg a gyakorlatban, másrészt még a hatásvizsgálat sem tudja garantálni a jogszabály hibátlanágát. Különösen igaz lehet ez a népszavazásra, melynek *actio popularis* jellege több visszaélési lehetőséget is magában hordoz. Hiszen, bár az Alaptörvény egyértelmű határt szab a benyújtható kérdéseknek<sup>35</sup>, sem a hitelesítésre beadott kérdésekben, – s mint láthattuk sem a benyújtás folyamán – nem szabhat határt semmi a szervezők jogértelmezésének, kreativitásának, vagy éppen rosszhiszeműségének. Mivel a népszavazási törvény módosításának hatályba lépése óta alig fél év telt el, a gyakorlat még sem cáfolni, sem igazolni nem tudta azt a hipotézist, hogy az új jogszabály alkalmas lesz megalkotója céljainak megvalósítására. Éppen ezért a módosítás kritikájának megfogalmazásához esettanulmányt nem tudok segítségül hívni, azt elméleti síkon tudom elvégezni.

A párhuzamossági moratórium szabályozása – mint láthattuk – hosszas fejlődési utat járt be a népszavazás intézményének 1989-es bevezetése óta. Bár a jogalkotó mindig igyekezett az éppen aktuális problémákra választ adva egy minden tekintetben hiánytalan jogszabályt megalkotni, láthattuk, hogy ez nem sikerült maradéktalanul.

A Kormány 2016 áprilisi törvénymódosító javaslata is egy botrányos eseményre adott válasz, amely a választási szervek (az NVI és az NVB) javaslatainak alapul vételével született meg. Ennek köszönhetően az új szabályozás alkalmazásával lényegében lehetetlenné vált az Erdősi Lászlóné és Nyakó István esetéhez hasonló visszás helyzetek kialakulása. Mivel a versengés a Nemzeti Választási Iroda előteréből időben és térben is áthelyeződött, a példában említett, vagy ahhoz ha-

sonló jogkorlátozó viselkedéshez semmilyen szervezetnek vagy magánszemélynek sem kell nyúlnia ahhoz, hogy elsőként élhessen a népszavazás-kezdeménnyezés jogosultságával. A verseny tehát az aláírásgyűjtés folyamatára helyeződött át: a jogszabály lehetővé teszi, hogy egymással párhuzamosan fusson aláírásgyűjtés több, azonos tárgyú kérdésben. Ennek köszönhetően a választópolgárok népszavazási szerepe is felerősödött. Támogató aláírásuk ugyanis nagyobb jelentőséget nyert azáltal, hogy addig folyhat a párhuzamos aláírásgyűjtés, amíg az egyik kérdésben összegyűlt 200.000 érvényes aláírás, amelyet az NVB jogerős határozatában megállapított. Ezzel együtt nőtt a választópolgárok népszavazási eljárásban való részvételének lehetősége is. Mivel a benyújtási moratórium új szabályozása elejét veszi a visszaélésszerű joggyakorlásnak (például, hogy a kezdeményező elsőként benyújtott és hitelesített kérdésében nem kezdi meg ténylegesen az aláírásgyűjtést, ezzel gátolva azt, hogy más kezdeményező – a népszavazás eszmeiségének megfelelően – gyakorolhassa jogait), a kezdeményezések nagyobb eséllyel kerülhetnek a választópolgárok elé, akik így dönthetnek arról, hogy támogatják-e az indítványt.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a népszavazás-kezdeménnyezési statisztikák alapján ritkán fordul elő olyan eset, hogy egy választópolgári kezdeményezés párt támogatása nélkül megszerezze a szükséges számú támogató aláírást. Ez alapvetően arra vezethető vissza, hogy a pártok eleve rendelkeznek kiterjedt szervezeti háttérrel – párttagokkal, aktivistákkal – akik könnyen mozgósíthatók egy népszavazási aláírásgyűjtés esetén is. Ilyen „szervezeti fegyverrel”<sup>36</sup> a párthoz nem kötődő népszavazás-szervezők nem bírnak. Emiatt a párttámogatással bíró népszavazás-kezdeménnyezések versenyelőnye megmaradt. Ki kell emelni azt is, hogy a benyújtási moratórium hatályos szabályozása tovább erősít-

<sup>34</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 17.§

<sup>35</sup> Atv. 8. cikk (2) Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet  
 2017/1.

<sup>36</sup> Karl Kautzkyt idézve jellemzi a pártokat Bihari Mihály, s mutat rá a szervezetségre mint a modern pártok egyik ismérvére. Lásd: Bihari Mihály: *Politológia. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 299p, 304-305pp*

heti az aláírásgyűjtésre vonatkozó kedvezőtlen statisztikát és könnyen válhat a közvetlen hatalomgyakorlás megvalósulásának korlátjává. A törvény – jelenlegi formájában – nem szab határt az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számának. A népszavazás és például az országgyűlési képviselőválasztás párhuzamba állításával azonban rögtön megérthetjük, hogy ez milyen kockázatot is rejt magában. Általánosan érvényesülő elvként elfogadhatjuk, hogy amikor a képviselő-jelöltséghez szükséges feltételek enyhülnek, ugrásszerűen megnő a jelöltek száma. Ezt az elvet lefordíthatjuk a népszavazásokra is. Mivel 2016. májusában enyhültek a benyújtási moratóriumra vonatkozó szabályok, több kezdeményezés kerülhet az aláírásgyűjtés szakaszába. Ezzel ugyan egyrészt erősödik a választópolgárok népszavazási eljárásban betöltött szerepe, csökken azonban annak az esélye, hogy egy kezdeményező 200.000 támogató aláírást össze tudjon gyűjteni. Ennek egyik oka, – amint azt a fentiekben már megjegyeztem – hogy a párthoz nem kötődő szervezők nem rendelkeznek a szükséges szervezeti háttérrel ahhoz, hogy országszerte aláírásgyűjtést tudjanak szervezni. A másik oka, hogy a támogatás – mint egy sok jelöltes választáson a jelöltek között – a kezdeményezők között el fog aprózódni. Nehéz elképzelni ugyanis olyan esetet, amelyben egy kezdeményező visszavonná saját kérdését azért, hogy egy azonos tárgyú és akár azonos tartalmú kérdésnek teret engedjen. Annak pedig szintén csekély a valószínűsége, hogy egy választópolgár, aki támogatja az adott tárgyban tartandó népszavazás ötletét, minden abban a tárgyban kérdést benyújtó szervezőt megkeressen, hogy kezdeményezésüket aláírásával támogassa és ezáltal mindegyiknek egyenlő lehetőséget biztosítson a 200.000 aláírás eléréséhez.

A törvénymódosítás, amelynek alapvető célja a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségeinek kiszélesítése volt, magában hordozza annak a veszélyét, hogy az enyhe kezdeményezési szabályok miatt, külső beavatkozás nélkül korlátozódjon a közvetlen hatalomgyakorlás tényleges megvalósulása. Sokakban felme-

rülhet, hogy egy ilyen visszas helyzet megakadályozására megoldást jelenthetne például az, ha a jogalkotó korlátozná az adott tárgykörben benyújtható népszavazás-kezdeményezések számát. Ez a lehetőség véleményem szerint elvetendő, hiszen a 2016. május előtti szabályozási koncepcióhoz vezetne vissza, amelyben a jogalkotó az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számát egy darabban határozta meg. Ez pedig – mint arra korábban is kitértem – olyan helyzeteket szült, amely egy demokratikus jogállamban nem megengedhető.

Az eddigi szabályozási koncepciók közül a jelenleg hatályos rendelkezések fenntartását tartam célszerűnek a jövőben is. Ennek alátámasztására pedig fontosnak tartom megjegyezni, hogy ha egy, a társadalom széles rétegeit érintő, nagy jelentőségű, valós probléma megoldására irányuló kérdésben kezdődne meg az aláírásgyűjtés, a kellő támogatottság a fenti kockázati tényezők ellenére is összegyűlne.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a benyújtási moratóriumra vonatkozó új szabályozás valóban „enyhített” a korábbi szigorú szabályokon. Jelenlegi formájában alkalmas lehet arra, hogy biztosítsa a népszavazás eszmeiségének érvényesülését a gyakorlatban is és hatékonyan megakadályozza a korábbiakhoz hasonló visszaélések bekövetkezését. Ugyanakkor azt sem vitathatjuk, hogy a szabályozás olyan kockázatokat rejt magában, amelyek megnehezíthetik a jogintézmény működését.

## 5. Összefoglalás

Dolgozatom első részében bemutatam a népszavazásnak mint a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen eszközének jelentőségét, a népszavazási döntéseknek az Országgyűléssel való kapcsolatát, valamint a magyar jogrendszer által elismert népszavazás-típusokat. Ezután a népszavazás szabályozásának hazai fejlődését mutattam be 1989-től napjainkig, középpontba helyezve a versengő tényállások problémáját. A rendel-

kezésre álló joganyagot időrendben haladva dolgoztam fel, négy szakaszra osztva ezzel a népszavazás jogrendszerünkbe való bevezetése óta eltelt 28 évet.

Azt az állítást, mely szerint a versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amelynek „félrezabályozása” könnyen vezethet az intézmény teljes kiüresítéséhez, az 1989. évi XVII. törvény vizsgálata során támasztottam alá. Az azonos tárgyú kérdések szabályozásának teljes hiánya ugyanis olyan ambivalens helyzethez vezethet, amelyeket az Országgyűlés semmilyen módon nem tudna feloldani, ellenben mindenképpen alkotmányserést valósítana meg.

Ennek ismeretében megállapítható, hogy a későbbi szabályozás mindenképpen haladást jelentett az első népszavazási törvényhez képest, történtek azonban olyan kirívó esetek, amelyek felszínre hozták a törvényekben rejlő kodifikációs hibákat. A jobb érthetőség

érdekében ezt egy esettanulmány segítségével hívásával mutattam be.

A joganyag elemzését végül a hatályos szabályozás vizsgálatával fejeztem be. Mivel az új norma 2016. május 21-e óta hatályos, a gyakorlat nem szülhetett olyan helyzeteket, amelyek kiemelhetők volna a törvény hibás pontjait. Ennek megfelelően a népszavazás fejlődési útjának utolsó szakaszát nem esettanulmányon keresztül elemeztem. Az törvénymódosítás kapcsán megkerestem azokat az okokat, amelyek a változtatáshoz vezettek, és megvizsgáltam, hogy (elméleti síkon) a módosított jogszabály alkalmas-e céljainak elérésére. Ennek eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy – bár az elmélet és a gyakorlat gyakran nem esnek egybe, vagy egymással egyenesen ellentétesek – a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó új előírások gátat vethetnek a korábban felmerült visszás helyzethez hasonló esetek megvalósulásának, és alkalmasak lehetnek az újabb visszaélések kivédésére is.