



KODIFIKÁCIÓ

A TARTALOMBÓL

BUBORI NÓRA BEÁTA

Az európai öröklési bizonyítvány- Alapvonalak

DÖNDŐ CSILLA

A Kormány származékos jogalkotói hatásköre, mint népszavazásból kizárt kérdés- egy országos népszavazási kezdeményezés tükrében

LUTRING ERIKA

A jogállamiság érvényesülése és az arra való hivatkozás az Alkotmánybíróság gyakorlatában

MOLNÁR KITTI ERIKA

A koronavírus ihlette országos népszavazási kezdeményezések

2021/1

KIADJA A KODIFIKÁTOR ALAPÍTVÁNY, PÉCS

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter

Szerkesztők

Kocsis Miklós, Petrétei József

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László

A Szerkesztőbizottság titkára

Fekete Kristóf Benedek, Naszladi Georgina

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt, Csink Lóránt, Daku Magdolna, Domaniczky Endre, Drinóczi Tímea, Gelencsér József, Gyergyák Ferenc, Havassy Sándor, Horváth Attila, Kiss László, Kocsis Miklós, Kovács Gábor, Küpper, Herbert, Mihályi Zsolt Apor, Nagy Erika, Orova Márta, Papp Imre, Patyi András, Petrétei József, Varga Zs. András, Varga Zsolt, Wallacher Lajos, Zöld-Nagy Viktória

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy
a Szerkesztőbizottság álláspontját.

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Bubori Nóra Beáta <i>Az európai öröklési bizonyítvány – Alapvonalak</i>	5
Döndő Csilla <i>A Kormány származékos jogalkotói hatásköre, mint népszavazásból kizárt kérdés- egy országos népszavazási kezdeményezés tükrében</i>	11
Lutring Erika <i>A jogállamiság érvényesülése és az arra való hivatkozás az Alkotmánybíróság gyakorlatában</i>	17
Molnár Kitti Erika <i>A koronavírus ihlette országos népszavazási kezdeményezések</i>	25

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár tízedik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2021/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

A **Kodifikáció** c. lap e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2021 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Bubori Nóra Beáta
joghallgató demonstrátor
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Az európai öröklési bizonyítvány

Alapvonások

I. Bevezetés

Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU (2012. július 4.) öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről szóló rendeletének (a továbbiakban: EuÖR) valódi újításaként is jegyzett európai öröklési bizonyítvány (a továbbiakban: EÖB) intézménye gyorsabb és egyszerűbb megoldást kínál a határokon átívelő öröklések tekintetében, adekvát választ adva ezzel a tagállamok eltérő anyagi- és eljárásjogi szabályainak különbözőségeiből eredő problémákra.

Az EuÖR VI. fejezete rendelkezik az EÖB intézményéről, amellyel egyúttal a más tagállamban fellelhető hagyatéki vagyonnal kapcsolatos jogérvényesítéssel összefüggésben sajátos „kétpályás” rendszert alakított ki. Az EuÖR egyfelől fenntartja a lehetőségét az öröklési ügyeket érintő, nemzeti jog szerinti aktusok (határozatok, bírósági egyezségek, közokiratok) származási tagállamtól eltérő más tagállamban történő érvényre juttatásának, azonban az ilyen aktusok jogi természeté, az azok által kiváltott joghatások – a származási tagállam jogától függően – eltérőek lehetnek. Az EuÖR másfelől pedig megteremtette az EÖB intézményét, amely voltaképpen sui generis uniós jogintézménynek tekinthető.¹

¹ Szócs Tibor: Az európai öröklési rendelet. In: Varga István (szerk.): A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja III/III. – A Pp.-n kívüli, nemzetközi és európai uniós szabályozók, választottbírósági eljárás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 2696. o. 2021/1.

II. Az európai öröklési bizonyítvány legfőbb jellemzői

Az EuÖR 62. cikk (2) bekezdésének helyes értelmezése szerint az EÖB használata fakultatív. A fentiekkel egyezően a jogosult élhet a nemzeti jogszabályok kínálta lehetőségekkel vagy választhatja EÖB-t is. Mindazonáltal a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az örökösök minőség, illetve a hagyatéki vagyonnal kapcsolatos jogszerzés igazolására mégis célszerűbb eszköz az EÖB,² főleg olyan esetekben, amikor a felhasználók nem rendelkeznek olyan belföldi öröklési bizonyítvánnyal, amelyet elismerne az a tagállam, ahol azt fel akarják használni.³ Mindezekre tekintettel, az EuÖR alkalmazásának megnyílása óta Magyarországon is növekedésnek indult az EÖB kibocsátásának száma.



1. ábra – A kiállított európai öröklési bizonyítványok számának alakulása a Magyarországon (saját szerk.)⁴

² „[A] vagyon fellelhetősége szerinti tagállamban működő hatóságok, közjegyzők, pénzügyesek, földhivatalok stb. nem egy esetben ennek bemutatását kérik az örökösöktől. E hozzáállás nyilván visszavezethető arra a körülményre, hogy a nemzeti jogok szerinti határozatok és közokiratok pontos joghatásait a felhasználás szerinti más tagállamban kevésbé ismerik, szemben az EÖB 69. cikkben szabályozott egységes joghatásaival.” Szócs: i. m. 2696. o.

³ Dorsel, Christoph: Észrevételek az európai öröklési bizonyítvánnyal kapcsolatban. In: Európa a közjegyzőkért – Közjegyzők Európáért. Tanulmányok az európai öröklési rendelet témaköréből (ford. Krett Tiborné Ziba – Fóris Myrtil). Budapest, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2018. 61. o.

⁴ A diagram a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) Közjegyzői Intézete által közölt adatok alapján készült.

A MOKK Közjegyzői Intézete által közöltek alapján az is tudható, hogy elsődlegesen bankszámlákkal összefüggésben állítják ki az EÖB-öt, ritkábban ingatlanok és speciális (lajstromozott) ingók (pl. hajó) esetében. Ami a célországokat illeti, a legtöbb esetben Ausztria érintett, ezt követi a sorban Németország, néhány esetben Svédország, valamint hazánkkal határos más tagállamok.⁵

Visszakanyarodva a jellemzőkhöz, fontos hangsúlyozni, hogy az EÖB autonóm, uniós jogon alapuló – sui generis – jogintézmény, és mint ilyen, jellegzetes ismertetőjegyei a következők:

- az EuÖR VI. fejezete az EÖB kibocsátására vonatkozó eljárásra egységes eljárási keretszabályokat állapít meg;
- az EuÖR vonatkozó rendelkezései alapján egységes szabályok irányadóak az EÖB kibocsátásához fűződő jogorvoslatokra;
- az EÖB valamennyi tagállamban azonos módon ugyanolyan – az EuÖR-ben meghatározott – joghatásokat váltja ki;
- az EÖB-öt valamennyi tagállamban egységes, standardizált mintáknak megfelelő formanyomtatványokon bocsátják ki.⁶

III. Az európai öröklési bizonyítvány kiadása és elfogadása

1. Az európai öröklési bizonyítvány kérelmezésére jogosultak köre

Magyarországon az EÖB-öt a közjegyző, mint az EuÖR szerinti „bíróság” jogosult kiállítani.⁷ A közjegyző az EÖB-öt a kérelmezésre jogosultak kérelmére állítja ki.⁸ A

⁵ Vö. Máté Viktor – Sajben Tamás: Konkrét külföldi okirattípusok a közjegyzői eljárásokban. In: Máté Viktor – Molnár Ágnes – Raus Csaba – Sajben Tamás: Külföldi közokiratok a gyakorlatban. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 110. o.

⁶ Vö. Szöcs: i. m. 2696. o.

⁷ Lásd az EuÖR 65. cikk (1) bekezdését, 64. cikk a) pontját.

⁸ A magyar formanyomtatványért lásd Európai öröklési bizonyítvány. Forrás: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cac-he:G0D8RRCmT4cJ:www.mokk.hu/regioldal/pdf/li2021/1>.

kibocsátás kérelmezésére jogosult személyi kör két csoportra osztható fel.

a) Egyrészt azok kérelmezhetik a kibocsátást, akiket a hagyatéki vagyonból – akár törvény, akár végintézkedés alapján – részesedés illet meg, így e körbe vonható az örökös, valamint a dologi hagyományos. A mondott személyek az EÖB IV. (örökös/örököstársak), illetve V. melléklete (dologi hagyományos) alapján igazolják jogállásukat és „jelentik be” igényüket a hagyatékból való részesedésre. A hagyatékból való részesedés igazolható akár eszmei hányadok szerint,⁹ példának okáért örököstársak esetében a hagyatéki osztály megjelenése előtt, ugyanakkor az EÖB lehetőséget biztosít az egyes konkrét vagyontárgyak tekintetében történő jogszerzés igazolására,¹⁰ így például a dologi hagyományos, vagy akár az örököstársak tekintetében, ha és amennyiben már az EÖB kibocsátása előtt sor került a hagyatéki osztályra, vagyis tisztázva lett, hogy az egyes örököstársak a hagyatékból mely konkrét vagyontárgyakat szerzik meg.¹¹

b) Másrészt azok kérelmezhetik a kibocsátást, akiknek a hagyatéki jogi sorsának rendezésével összefüggésben bizonyos feladataik, továbbá azok ellátásához fűződően jogosítványaik keletkeznek, akár az örökös végakarati rendelkezése, akár törvény alapján (pl. végrendeleti végrehajtó vagy hagyatéki vagyongazdálkodó). Ezek a személyek működésük tartama alatt is rákényszerülhetnek arra, hogy jogosítványukat más tagállamban fellelhető hagyatéki vagyontárgyak tekintetében igazolják, amelyre az EÖB VI. melléklete szolgál.¹²

Érzelkelhető, hogy a fentebb említett személyi kör jóval szűkebb, mint akik az öröklési ügyekben érdekeltek lehetnek. Így nem kérheti az EÖB kibocsátását az, akinek a hagy-

nkgyujto/EOB/Fo_nyomtatvany.docx+&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=hu (A letöltés dátuma: 2020. 10. 09.)

⁹ Lásd az EuÖR 63. cikk (2) bekezdés a) pontját.

¹⁰ Lásd az EuÖR 63. cikk (2) bekezdés b) pontját.

¹¹ Az EÖB formanyomtatványa – de a standardizált nemzeti formanyomtatványok is – a hagyatékkal kapcsolatos jogszerzés mindkét módon történő igazolására alkalmas.

¹² Lásd az EuÖR 63. cikk (2) bekezdés c) pontját.

téki vagyonnal szemben kötelmi jellegű igénye van. Ilyenek például a kötelmi hagyományos, a hagyatéki hitelező, továbbá a kötelesrészre jogosult, ha a kötelesrész iránti igénye az öröklésre irányadó jog szerint kizárólag kötelmi természetű, szemben azzal az esettel, amennyiben a *lex successionis* a kötelesrészre „valódi örökrésznek”, az örökhagyótól való közvetlen jogszerzésnek tekinti, mint például a francia jog¹³.¹⁴

2. Az európai öröklési bizonyítvány kibocsátására vonatkozó eljárás¹⁵

Az EÖB kibocsátása iránti eljárás elemi szabályait az EuÖR 65-68. és 70. cikkei adják. Az említett rendelkezések olyan zsinórmértéket alakítanak ki, amelyekre tekintettel minden olyan eljárási kérdésben, amelyre vonatkozóan az EuÖR VI. fejezete nem említ szabályozást, az eljáró tagállam nemzeti joga az irányadó (pl. a standardizált formanyomtatványt tovább is alakíthatják¹⁶). Nincs akadálya egyébként annak sem, hogy a tagállam az EÖB kibocsátása iránti eljárást integrálja, beillessze a saját jogában már meglévő öröklési szabályok rendszerébe, ugyanakkor az EuÖR VI. fejezetében foglaltakat továbbra is tiszteletben kell tartani.¹⁷

Magyarországon a közjegyző az EuÖR vonatkozó rendelkezései alapján, mint joghatósággal rendelkező „bíró” bocsáthat ki EÖB-öt,¹⁸ de fokozott figyelemmel kell len-

nie a EuÖR joghatósági rendszerére,¹⁹ valamint a kollíziós szabályokra.

Az EuÖR 65. cikkében részletesen határozza meg az EÖB kibocsátásához szükséges kérelem tartalmi elemeit. A kérelemhez mellékelni kell valamennyi abban előadott tény igazolásához szükséges dokumentumot (az okiratok eredeti példányát vagy hiteles másolatát).²⁰ Abban az esetben, ha erre a kérelmezőnek nincs módja, a kibocsátás tekintetében eljáró bíróság a *lex fori* tekintettel dönthet úgy, hogy a bizonyítékok milyen „egyéb” formáit fogadja el.²¹ Az előbb említett esetekre vonatkozóan a nemzeti jog előírhatja példának okáért, hogy a hatóság felhívására a kérelmező jelölje meg a kérdéses okiratok fellelhetőségének helyét, és ennek alapján maga a hatóság intézkedik azok beszerzése iránt (pl. nemzetközi jogsegély útján).²² E körben még fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az EÖB kibocsátásának tényét – a *lex fori* szabályai szerint – közölni kell valamennyi jogosulttal,²³ a tisztességes eljárás érvényre juttatása mellett.²⁴ Mindazonáltal mindezt természetesen megelőzi a kérelem és annak elemeinek vizsgálata, amely keretében – a szükséges hiánypótlásra felhívást követően – kibocsátásra kerül az EÖB.²⁵

Visszakanyarodva a magyar szempontokra, elmondható, hogy a tárgyalat eljárást a magyar jogalkotó a hagyatéki eljárás szisztémájába integrálta. Ebből kifolyólag az EÖB kibocsátását meg kell hogy előzze a hagyatéki eljárás lefolytatása és csupán a hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedését követően kerülhet sor EÖB kibocsátására.²⁶ Az EÖB kibocsátására Magyarországon a közjegyzőnek van

¹³ Szócs: i. m. 2697. o.

¹⁴ Egyébként pedig, ha az ügyben sor került már EÖB kibocsátására, akkor ezek a személyek is kérhetik annak hiteles másolatát. Lásd az EuÖR 70. cikk (1) bekezdését.

¹⁵ Ehhez lásd még Hetv. 98. § (4) és (5) bekezdéseit, valamint a Hetv. 43/B. §-át.

¹⁶ Vö. Damascelli, Domenico – Restuccia, Dario – Crescimanno, Valentina – Liotta Giovanni – Marozz, Carlo Alberto – Valia, Caterina – Barone, Anselmo: Európai öröklési bizonyítvány: eljárási javaslatok. In: Európa a közjegyzőkért – Közjegyzők Európáért. Tanulmányok az európai öröklési rendelet témaköréből (ford. Krett Tiborné Ziba – Fóris Myrtil). Budapest, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2018. 113. o.

¹⁷ Szócs: i. m. 2698. o.

¹⁸ Megjegyzendő, a EuÖR szabályai nem zárják ki a részleges EÖB kiállítását. Vö. de Almeida, Joao Gomes: Európai öröklési bizonyítvány: néhány kérdés. In: Európa a közjegyzőkért – Közjegyzők Európáért. 2021/1.

páért. Tanulmányok az európai öröklési rendelet témaköréből (ford. Krett Tiborné Ziba – Fóris Myrtil). Budapest, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2018. 93-94. o.

¹⁹ Lásd az EuÖR 64. cikkét.

²⁰ Lásd az EuÖR 65. cikk (3) bekezdését.

²¹ Lásd az EuÖR 66. cikk (2) bekezdését.

²² Lásd ehhez az EuÖR 66. (5) bekezdését. Vö. Szócs: i. m. 2698. o.

²³ Lásd az EuÖR 67. cikk (2) bekezdését.

²⁴ Lásd az EuÖR 66. cikk (4) bekezdését.

²⁵ Lásd az EuÖR 66. cikkét.

²⁶ Lásd a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Hetv.) 102/B. § (1) bekezdését.

hatásköre és illetékessége. Arra tekintettel, hogy a Hetv. nem említi azt az esetkört, amikor a jogosultnak ismert hagyatéki vagyon hiányában kell igazolnia az öröklési rendet más tagállamban az EÖB-ön keresztül. Ilyenkor az EÖB kibocsátását magától értetődően nem a hagyatékátadás, hanem a Hetv. 102. § (1) bekezdésében foglalt (nemzeti) öröklési bizonyítvány kibocsátása előzi meg azzal, hogy az EÖB kibocsátására az erről szóló végzés jogerőre emelkedése után van mód.²⁷

3. Az európai öröklési bizonyítvány által kiváltott joghatások

Az EuÖR 69. cikk (1) bekezdése értelmében az EÖB külön eljárás nélkül, ipso iure valamennyi tagállamban joghatást vált ki, ideértve a kibocsátó tagállamot is. Ezért oly módon történik a kibocsátás, hogy az EÖB lehetőség szerint minden olyan jellemző élethelyzetben felhasználható legyen, amikor a jogosultnak szükségessé válik jogállásának – kívülálló felé történő – igazolása, példának okáért a hagyatéki vagyontárgyakat birtokában tartó vagy kezelő harmadik személyekkel (tipikusan pénzügyintézetek) szemben, hatósági nyilvántartásokba történő bejegyzés során, folyamatban lévő eljárásokban bekövetkezett jogutódi minőség igazolására stb.²⁸

Az EuÖR 69. cikk (2) bekezdése alapján vélelmezni kell, hogy az EÖB hitelesen bizonyítja az öröklésre alkalmazandó jognak vagy a bizonyos tényekre alkalmazandó egyéb jognak megfelelően megállapított té-

nyeket (legitimációs joghatás).²⁹ A bizonyítványban örökösként, hagyományosként, végrendeleti végrehajtóként, illetve hagyatéki gondnokként említett személyről vélelmezni kell, hogy rendelkezik a bizonyítványban említett jogállással, és/vagy a bizonyítványban feltüntetett jogokkal, illetve jogosítványokkal, és hogy e jogokhoz, illetve jogosítványokhoz a bizonyítványban feltüntetettéknél túl egyéb feltétel és/vagy korlátozás nem fűződik.

A közbizalmi hatás, amely az EÖB-höz kapcsolódik egyértelműen azokat a jóhiszemű harmadik személyeket védelmezi, akik az EÖB által igazolt személlyel jogviszonyba kerültek. Az EuÖR 69. cikk (3) bekezdése szerint azon harmadik személyek, akik – az EÖB-ben igazoltak szerint eljárva – az abban jogosultként feltüntetett személyek javára teljesítést nyújtanak, ezt kötelelemmegszüntető hatállyal teszik.³⁰ Igazából az EÖB-öt leginkább a 69. cikk (3) bekezdésében rögzített joghatás teszi alkalmassá a gyakorlatban arra, hogy az örökös annak alapján juthasson az örökös más tagállamban működő pénzügyintézetnél (tipikusan: bank) vezetett számlaegyenlegéhez. Fontos, hogy az adott pénzügyintézet a neki bemutatott EÖB által immár kellő védettségben részesül.³¹

Ameddig az EuÖR 69. cikk (3) bekezdése a szolgáltatás teljesítőjét védi, addig a 69. cikk (3) bekezdése a szolgáltatás kedvezményezettjét. A hagyaték tárgyát képező vagyontárggyal való rendelkezésre jogosultnak a

²⁷ Mindazonáltal az EÖB azon típusának, amely nem a hagyatéki vagyomból részesedő személyek (örökös, dologi hagyományos), hanem a hagyatéki vagyonnal kapcsolatban bizonyos vagyongazdálkodási feladatokat ellátó személyek jogállásának igazolására szolgál, lehetőség van a korábban, a hagyatéki eljáráskor. Példának okáért a Hetv. 32. § (2) és (3) bekezdése szerint kirendelt ügygondnok még a hagyatéki eljárás közben is kérheti az EÖB kiállítását jogosítványai igazolására, ha erre a hagyatékhoz tartozó, más tagállamban működő társaságban a társasági jogok gyakorlására, vagy a hagyatékhoz tapadó követelés külföldi behajtása céljából van szüksége. Lásd Szócs: i. m. 2700. o.

²⁸ Szócs: i. m. 2700. o. 2021/1.

²⁹ Az EuÖR szerint az öröklésre alkalmazandó jognak vagy a bizonyos tényekre alkalmazandó jognak megfelelően megállapított tényeken kívül egyéb tényekre nem vonatkozik a vélelem, illetve az is megdönthető. Lásd az EuÖR Preambulumának (71) bekezdését, illetve vö. Dorsel: i. m. 70-71. o.

³⁰ „Bármely olyan személy, aki a bizonyítványban igazolt adatok alapján eljárva kifizetéseket teljesít vagy vagyontárgyat ad át a bizonyítványban kifizetések vagy vagyontárgyak elfogadására jogosultként említett személynek, úgy tekintendő, hogy kifizetések vagy vagyontárgyak elfogadására jogosult személlyel kötött ügyletet, kivéve, ha tudomása van arról, hogy a bizonyítvány tartalma nem felel meg a valóságnak, illetve, ha nagyfokú gondatlanság miatt nincs tudomása arról, hogy a bizonyítvány tartalma nem felel meg a valóságnak.” Lásd az EuÖR 69. cikk (3) bekezdését.

³¹ Lásd Szócs: i. m. 2700-2701. o.

védelme az EÖB-ben megjelölt adatok megbízhatóságán alapul, hogyha a rendelkezést az EÖB-ben megjelölt, a hagyaték tárgyát képező vagyontárggyal való rendelkezésre jogosult teszi. A jóhiszemű kedvezményezettet úgy kell tekinteni, mint aki a vagyontárgyat az adott vagyontárggyal való rendelkezésre jogosult személytől szerezte volna. Ellenben a hagyatéki vagyontárgyra vonatkozó rendelkezés kedvezményezettje nem részesül ilyen védelemben, amennyiben tudomással rendelkezett afelől, hogy a tartalma nem felel meg a valóságnak, illetve, ha nagyfokú gondatlanság miatt nincs tudomása arról, hogy az EÖB tartalma nem felel meg a valóságnak. A bizonyítvány tehát nem fejt ki jóhiszeműségi hatását, amennyiben a szolgáltatások kedvezményezettje tudta, hogy az EÖB-ben foglalt adatok nem felelnek meg a valóságnak, vagy pedig erről nagyfokú gondatlanság következtében nem tudott.³²

Az EuÖR 69. cikk (5) bekezdése nem hagyja figyelmen kívül a bejegyzés alapjául szolgáló okirati minőség kérdését. A mondott rendelkezés *expressis verbis* deklarálja e joghatást. Ekként az EÖB a lajstromozott hagyatéki vagyontárgyak tekintetében más tagállamban is érvényes jogcímet – vagyis bejegyzés alapjául szolgáló okiratot – képez az adott hagyatéki vagyontárgyra vonatkozó nyilvántartásba történő bejegyzéshez. E joghatásnak állítanak korlátot EuÖR 1. cikk (2) bekezdés *k*) [a dologi jog egy bizonyos szegmensét (a dologi jogok „természete”) érintő joganyag] és *l*) (közhiteľű nyilvántartásokat érintő joganyag) pontjaiban kizárt jogterületek.³³

³² Vö. Dorsel: i. m. 73. o.

³³ „A nyilvántartást vezető tagállam ilyen tárgyú joganyagában meglévő előírások azt eredményezhetik, hogy a bejegyzéshez egymagában az EÖB mégsem elegendő, hanem esetenként az annak alapján történő bejegyzéshez bizonyos pótlólagos jogi követelményeknek eleget kell tenni. Ilyen helyzet állhat elő pl. akkor, ha az EÖB olyan típusú, öröklessel létrejött jogot igazol, amely a nyilvántartást vezető tagállam joga szerint bejegyzésre nem alkalmas, ezért annak a 31. cikk szerinti megfeleltetésére kell előzetesen sort keríteni. Ügyszintén akadályt képezheti az EÖB alapján történő bejegyzésnek az a körülmény, ha a nyilvántartásban még eleve az örökhatyó sincs feltüntetve tulajdonosként (jogosultként); a nyilvántartást vezető tagállam joga ui. előírhatja, hogy mindenek-2021/1.

Az előzőekkel szemben nem tartozik az EÖB által kiváltott joghatások közé a végrehajthatóság,³⁴ ellenben más, szintén uniós jogon alapuló *sui generis* okiratfajttával, mint amilyen például az európai fizetési meghagyás. Ebből kifolyólag a jogosult még abban az esetben sem indíthat közvetlen végrehajtást egy adott hagyatéki vagyontárgy kiadása iránt, ha az egyébként igazolja a konkrét vagyontárgy vonatkozásában a javára történt megszerzést.³⁵

4. Az európai öröklési bizonyítvány jogorvoslati szabályai

E fejezetben nem mehetünk el szó nélkül az EuÖR EÖB-öt érintő jogorvoslati szabályai mellett. A EuÖR alapján az eljáró hatóság határozatával szemben az EÖB kérelmezésére jogosult bármely személy nyújthat be jogorvoslati kérelmet.³⁶ A jogorvoslatot a kiállító hatóság tagállamában található igazságügyi hatósághoz kell benyújtani e tagállam jogával

előtt az örökhatyó, mint jogelőd tulajdonjogát kell bejegyezni.” Lásd Szócs: i. m. 2701. o.

³⁴ „A bizonyítványnak valamennyi tagállamban azonos joghatással kell bírnia. Önmagában nem képezhet végrehajtható jogcímet, azonban bizonyító erővel kell bírnia, továbbá feltételezni kell, hogy hitelesen bizonyítja az öröklésre alkalmazandó jognak vagy a bizonyos tényezőkre alkalmazandó egyéb jognak megfelelően megállapított tényezőket, például a végintézkedések tartalmi érvényességét. A bizonyítvány bizonyító ereje nem terjedhet ki az e rendeletben nem szabályozott kérdésekre, mint például a hozzátartozói minőség kérdésre, vagy annak eldöntésére, hogy egy vagyontárgy tulajdonjoga az örökhatyót illette-e meg. Megfelelő védelemben kell részesíteni mindazokat, akik kifizetéseket teljesítenek vagy hagyatéki vagyontárgyat adnak át a bizonyítványban feltüntetett, az említett kifizetés vagy vagyontárgy elfogadására örökösként vagy hagyományosként jogosult személynek, amennyiben jóhiszeműen, a bizonyítványban igazolt adatok hitelességében bízva járnak el. Ugyanilyen védelemben kell részesíteni azokat is, akik a bizonyítványban igazolt adatok hitelességében bízva vásárolják meg vagy fogadják el a hagyatéki vagyontárgyat a bizonyítványban az adott vagyontárggyal való rendelkezésre jogosultként feltüntetett személytől. A védelmet még érvényes hiteles másolatok bemutatása esetén kell biztosítani. E rendelettel nem helyénvaló megállapítani, hogy egy harmadik személy ily módon ténylegesen tulajdont szerez-e.” Lásd az EuÖR Preambulumának (71) bekezdését.

³⁵ Lásd Szócs: i. m. 2701. o.

³⁶ Lásd az EuÖR 72. cikk (2) bekezdését.

összhangban, magyarán a jogorvoslat a nemzeti jog keretein belül érvényesíthető.³⁷ Az EuÖR tehát explicit módon előírja, hogy minden tagállam köteles jogorvoslati lehetőséget biztosítani az eljáró hatóság határozataival szemben, és amennyiben megállapítást nyer, hogy a kiállított EÖB nem felel meg a valóságnak, az illetékes igazságügyi hatóság kijavítja, módosítja vagy visszavonja a EÖB-öt, illetve gondoskodik arról, hogy a kiállító hatóság helyesbítse, módosítsa vagy visszavonja azt. Ha viszont az nyer megállapítást, hogy az EÖB kibocsátásának megtagadása nem volt indokolt, az illetékes igazságügyi hatóság kiállítja a EÖB-öt, illetve gondoskodik arról, hogy a kiállító hatóság újvizsgálja az ügyet, és új határozatot hozzon.³⁸

IV. Záró megjegyzés

Könnyedén belátható, hogy az EÖB jelenlegi ritka esetszám szerinti alkalmazása mellett nem az EÖB bevezetése könnyítette meg a hagyatéki eljárások lefolytatását, hanem az EuÖR joghatóságra és alkalmazandó jogra vonatkozó kollíziós szabályai, amelyek kiszorítják a korábban irányadó nagyszámú jogforrások alkalmazhatóságát. A közösségi szabályozás révén a közjegyző lehetőséget nyert arra, hogy önállóan dönthet a joghatóság fennálltáról, és ennek birtokában a hagyatéki eljárás során az általa ismert magyar jog alkalmazható lesz az ügyben.

³⁷ Vö. Bán Tamásné Tóth Dóra: Az európai öröklési bizonyítvány. *Közjegyzők Közlönye* 2011/1, 31. o.

³⁸ Lásd az EuÖR 72. cikk (2) bekezdését. 2021/1.

Döndő Csilla
joghallgató demonstrátor
PTE AJK Alkotmányjogi Tanszék

A Kormány származékos jogalkotói hatásköre, mint népszavazásból kizárt kérdés

–

egy országos népszavazási kezdeményezés tükrében

I. Bevezetés – avagy az országos népszavazás általános szabályai dióhéjban

A Covid-19 járványhelyzettel kapcsolatban számos különböző álláspont van jelen társadalmunkban, ezáltal pedig a tárgykörben kezdeményezett népszavazásokon is sokféle kérdés került elő annak ellenére is, hogy a hatályos jogszabályok nem tették lehetővé népszavazás lebonyolítását a veszélyhelyzet fennállta alatt. Mindenekelőtt röviden ismertetem a népszavazások lebonyolítására vonatkozó szabályozást, majd bemutatok egy konkrét kezdeményezést, amelyen keresztül világosan bemutatható a Nemzeti Választási Bizottság, valamint a Kúria joggyakorlata a Kormány származékos jogalkotói hatáskörével kapcsolatban.

Ahogy az széles körben ismert, országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést olyan magánszemély szervezhet, aki az országgyűlési képviselők választásán választható lehet, továbbá párt, valamint a nem párt jogállású egyesület a létesítő okiratában meghatározott kérdéssel összefüggésben.¹ A szervezőnek kérdését be kell nyújtania a Nemzeti Választási Bizottsághoz hitelesítés céljából.² Fontos követelmény továbbá, hogy egy kezdeményezésben csak egy kérdés szerepelhet,³ valamint, hogy azt legalább húsz, de legfeljebb harminc vá-

lasztópolgár aláírásával kell ellátni.⁴ A Nemzeti Választási Bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az Alaptörvényben, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben meghatározott követelményeknek megfelel. A kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról az NVB a benyújtástól számított hatvan napon belül dönt.⁵ A Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítéséről⁶ és a hitelesítés megtagadásáról szóló határozatát egyaránt a Magyar Közlönyben kell közzétenni.⁷ Hitelesítés esetén a jogszabály erre 8 napos határidőt szab.⁸

A Nemzeti Választási Iroda haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül átadja a szervező részére az igényelt darabszámú aláírásgyűjtő ívet, ha a jogorvoslati határidő eredménytelenül eltelt vagy jogorvoslat esetén a Magyar Közlönyben közzétételre kerül a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó, a hitelesítő határozat elleni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy a kérdést hitelesítő döntése.⁹ Ezt követően megkezdődik a támogató aláírások gyűjtése a Nemzeti Választási Iroda által kiadott aláírásgyűjtő íven, amely során legalább kétszázezer érvényes, támogató aláírásra van szükség. Végül az aláírásokat a Nemzeti Választási Iroda ellenőrzi, eredményesség esetén pedig az Országgyűlés elrendeli a népszavazást.

II. A 51/2020. NVB határozat

A következőkben egy, a kötelező maszkviselés eltörlésére vonatkozó kezdeményezésen keresztül fogom bemutatni a Nemzeti Választási Bizottság, valamint a Kúria következetes joggyakorlatában megjelenő, a származékos jogalkotói hatáskörre vonatkozó kezdeményezésekkel kapcsolatban kialakult gyakorlatot.

¹ 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról (a továbbiakban: Nsztv.) 2.§ (1) bekezdés

² Nsztv. 3.§ (1) bekezdés

³ Nsztv. 3.§ (2) bekezdés
2021/1.

⁴ Nsztv. 4.§ (1) bekezdés

⁵ Nsztv. 11.§ (1) bekezdés

⁶ Nsztv. 13.§ (1) bekezdés

⁷ Nsztv. 13.§ (2) bekezdés

⁸ Nsztv. 13.§ (1) bekezdés

⁹ Nsztv. 14.§ (1) bekezdés

1. Az előzetes formai vizsgálat eredménye

2020. augusztus 27-én a Civil Mozgalom Egyesület az alábbi kérdést javasolta: „Egyetért Ön azzal, hogy szájmazsk viselésre senkit ne lehessen kötelezni, és annak hiánya miatt ne lehessen büntetni vagy korlátozni sem?” A kezdeményezést a Nemzeti Választási Iroda elnöke nem utasította el. Ahogy az a 51/2020. NVB határozat indokolásából kiderül, „a benyújtás alkalmával Szervező mellékelte a Civil Mozgalom Egyesület 2009. május 16-án kelt alapszabályát, valamint a népszavazásra javasolt kérdéshez 25 választópolgár támogató aláírását csatolta”¹⁰, melyből 24 felelt meg az Nsztv. 4. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételeknek.¹¹ A Szervező által közölt adatok megegyeztek a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában szereplőkkel. A népszavazásra benyújtott kérdés összefügg a Civil Mozgalom Egyesület alapszabályában meghatározott célokkal, így abban országos népszavazás kezdeményezhető.¹² A Nemzeti Választási Iroda elnöke előzetes formai vizsgálatát során megállapította, hogy a Szervező által benyújtott kezdeményezés megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek, így azt a Nemzeti Választási Bizottság elé terjesztette.

2. A Nemzeti Választási Bizottság határozata

A Nemzeti Választási Bizottság a benyújtott országos népszavazási kezdeményezés tárgyában 11 igen és 0 nem szavazattal hozott határozatot, melyben a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadta. Az Nsztv. 11.§ szerint a Nemzeti Választási Bizottság abban az esetben hitelesíti a kérdést, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv. -ben meghatározott követelményeknek megfelel. Elvárás így például az országos népszavazásra benyújtott kérdéssel kapcsolatban, hogy az az Országgyűlés hatáskörébe tartozzon¹³ – és ezt is szűkítik a tiltott tárgykörök.

¹⁰ 51/2020. NVB határozat Indokolás I. [2]

¹¹ 51/2020. NVB határozat Indokolás I. [4]

¹² 51/2020. NVB határozat Indokolás I. [4]

¹³ Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés 2021/1.

2.1. A Kormány származékos jogalkotói hatáskörének vizsgálata

A Nemzeti Választási Bizottság döntését azzal indokolta, hogy az országos népszavazási kezdeményezés arra vonatkozik, hogy „Magyarországon senkit ne lehessen ’szájmazsk’ viselésére kötelezni, valamint annak hiánya miatt ne lehessen ’büntetni vagy korlátozni’ sem.”¹⁴ A Nemzeti Választási Bizottság elsősorban azt vizsgálta, hogy a kérdés alapján megrendezésre kerülő népszavazás eredményessége esetén milyen jogalkotói kötelezettsége keletkezne a törvényhozónak.¹⁵ A határozat indokolásából kitűnik, hogy „a Bizottság rögzítette, hogy a Kormány az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 247. § (1b) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva megalkotta a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) kormányrendeletet”¹⁶, amely 1.§ (1) bekezdésével egészségügyi válsághelyzet elrendelésével járványügyi készültséget vezetett be Magyarország egész területére 2020. június 18-án történő hatályba lépésétől 2020. december 18-ig.¹⁷

A későbbiekben megszületett a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendelet, amely 1.§-a meghatározott helyeken – tömegközlekedési eszközön¹⁸, illetve az üzletben történő vásárlás során¹⁹ - kötelezővé teszi a száját és az orrot eltakaró maszk viselését.²⁰ Az utóbb említett kormányrendelet a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) kormányrendelet által bevezetett járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről rendelkezik, amelyre

¹⁴ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [9]

¹⁵ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [10]

¹⁶ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [11]

¹⁷ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [11]

¹⁸ a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendelet 1.§ (1) bekezdés a) pont

¹⁹ a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendelet 1.§ (1) bekezdés b) pont

²⁰ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [12]

a korábbihoz hasonlóan az Eütv. 247. § (1b) bekezdés c) pontjában rögzített felhatalmazás alapján került sor, amely szerint „az Országgyűlés a Kormánya delegálta az egészségügyi válsághelyzetben az Eütv. 232/D. § (1) bekezdése szerinti korlátozó, illetve tilalmazó intézkedések és rendelkezések meghatározásának jogkörét.”²¹ E rendelkezések és intézkedések körébe tartozik például a járvány terjedését elősegítő intézmények és létesítmények működése, rendezvények látogatása és szervezése, valamint tevékenység végzése²² és köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó rendelkezések megállapítása.²³

A fent említett felhatalmazás értelmében rendelhette el az Országgyűlés a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendelet 1.§-ban a tömegközlekedési eszközön, valamint az üzlethelyiségekben a kötelező szájat és orrot eltakaró eszköz – orvosi maszk, sál vagy kendő – viselését, valamint a vendéglátó üzletek belső, zárt, vendégek által látogatható részében az ott dolgozók számára a szájat és az orrot eltakaró eszköz viselését.²⁴ „A kötelezettség alól kizárólag a hatodik életévüket be nem töltött személyek mentesülhettek.”²⁵ Mindemelllett a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendelet 3.§-a alapján a korábban említett védelmi intézkedések „a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban Szabs. tv.) 239/A. § (1) bekezdésében meghatározott védelmi intézkedés megszegése szabálysértés alkalmazásában védelmi intézkedésnek minősülnek”²⁶, amely jogkövetkezményeiről - szabálysértési elzárás, pénzbírság, a közérdekű munka, a járművezetéstől eltiltás, elkobzás,

kitiltás, illetve figyelmeztetés - a Szabs. tv. 7.§-a és 8.§-a rendelkezik.²⁷

A fent összefoglaltakból következik, hogy amennyiben érvényes és eredményes népszavazás kerülne megtartásra az „Egyetért Ön azzal, hogy szájmascsk viselésre senkit ne lehessen kötelezni, és annak hiánya miatt ne lehessen büntetni vagy korlátozni sem?” kérdés alapján, a jogalkotó a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendeletben megállapított védelmi intézkedések módosítására lenne köteles, ha a választópolgárok támogatnák a kezdeményezést. A népszavazás tárgya azonban nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe a Kúria és a Nemzeti Választási Bizottság következetes joggyakorlata alapján, ugyanis „a Kormány az Országgyűléstől kapott törvényi felhatalmazása alapján, származékos jogalkotói hatáskörében eljárva alkotta meg”²⁸ a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendeletet.²⁹

Az érvelést alátámasztja, hogy a Kúria a Knk.37.807/2012/2. számú végzésében kifejtette, hogy „a népszavazásnak a hatalomgyakorlásban az Alaptörvény szerint betöltött komplementer jellegével³⁰ nem fér össze, ha országgyűlési felhatalmazás alapján a Kormány, vagy annak tagja hatáskörébe tartozó kérdésben népszavazás dönthetne”³¹, valamint hogy, „a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van tehát szó abban az esetben, ha Kormány (vagy kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna”.³² Mindemelllett a Nemzeti Választási Bizottság e sorokban tárgyalt határozatából is kitűnik, hogy a Kúria azon az állásponton van, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerinti

²¹ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [13]

²² Eütv. 232/D. § (1) bekezdés aa) pont

²³ Eütv. 232/D. § (1) bekezdés e) pont

²⁴ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [13]

²⁵ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [13]

²⁶ a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) kormányrendelet 3.§

2021/1.

²⁷ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [13]

²⁸ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [15]

²⁹ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [15]

³⁰ Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése alapján „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

³¹ Knk.37.807/2012/2. számú végzés [4]

³² 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [16]

„országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet” szabály kizárólag a hatalommegosztás elvével együtt értelmezhető, ezáltal ha azokat az eseteket, amikor a Kormány vagy annak tagjai törvényi felhatalmazásuk alapján alkotnak jogot, egyidejűleg az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésként ítélnék meg, tartalom nélkülivé tennék az említett 8. cikk (2) bekezdését. A Kúria azzal érvelt, hogy „az országos népszavazás a képviselői hatalomgyakorlást és nem a végrehajtó hatalmi ágat egészíti ki.”³³ Az 51/2020. NVB határozat szerint „ha elfogadnánk, hogy minden, a Kormány származékos jogalkotói hatáskörében szabályozott tárgykör egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykör is, az az országos népszavazás szempontjából a jogintézménynek a B) cikk (4) bekezdésében rögzített kivételes jellegével lenne ellentétes.”³⁴ Tekintve, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza taxatív felsorolva az Országgyűlés hatásköreit, minden esetben külön szükséges annak vizsgálata.³⁵

Továbbá különbséget kell tennünk a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás között, hiszen a fent kifejtett érvelés kizárólag az országos népszavazás jogintézményével kapcsolatban értelmezhető. A Kúria álláspontja szerint, ha „a törvényhozás rendeleti szabályozás körébe utalt egy tárgykört, annak visszavétele a közvetlen hatalomgyakorlás eszközével nem kényszeríthető ki, vagyis ilyen tárgykörben országos népszavazás nem kezdeményezhető”.³⁶

Összefoglalva a Nemzeti Választási Bizottság érvelését, „a kérdés olyan tárgykörökben kezdeményezi a választópolgárok véleményalkotását, amelyben való döntéshozatalt az Országgyűlés törvényben a Kormányra delegálta.”³⁷ A kérdésben tartott érvényes és eredményes, a választópolgárok támogatását elnyerő népszavazás esetén a jogalkotó a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.)

Korm. rendelet szabályainak módosítására lenne köteles az Eütv.-ben kapott felhatalmazás alapján, amely származékos jogalkotói hatáskörben valósulna meg, így nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe. A határozat az Országgyűlés hatásköreinek vizsgálatán túl, megállapította, hogy az országos népszavazásra benyújtott kérdés az Alaptörvény burkolt módosítására irányul, ugyanis a tudomány jelenlegi álláspontja szerint a maszkviselés nagy mértékben csökkentheti a Covid-19 vírushatás terjedését, ezáltal elrendelésének oka, hogy az állam továbbra is el tudja látni intézményvédelmi kötelezettségét a megfelelő színvonalon, valamint biztosítani tudja az állampolgárok testi épséghez és élethez való jogának³⁸ érvényesülését.³⁹ A népszavazásra javasolt kérdés, miszerint ne lehessen kötelezővé tenni a szájmaszk viselését tehát az állampolgárok egészséghez és élethez való jogát sérti - mivel a tudományos konszenzus szerint más védelmi eszközzel nem volt helyettesíthető a maszk -, ezzel együtt burkoltan az Alaptörvényben biztosított élethez és testi épséghez való jogok aránytalan korlátozására, valamint az Alaptörvény módosítására való kötelezést jelentené.⁴⁰ Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint nem tartható népszavazás az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről. Ebből levezetve a Nemzeti Választási Bizottság megállapította, hogy az „Egyetért Ön azzal, hogy szájmaszk viselésre senkit ne lehessen kötelezni, és annak hiánya miatt ne lehessen büntetni vagy korlátozni sem?” országos népszavazás tárgya nem lehet.⁴¹

2.2. A népszavazási egyértelműség követelménye

A Nemzeti Választási Bizottság határozatában a népszavazási egyértelműséget is vizsgálta, mely követelményt az Nsztv.9.§ (1) bekezdése határozza meg: „A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az

³³ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [17]

³⁴ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [17]

³⁵ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [17]

³⁶ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [19]

³⁷ 51/2020. NVB határozat Indokolás III. [20]

2021/1.

³⁸ Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés

³⁹ 51/2020. NVB határozat Indokolás IV. [28]

⁴⁰ 51/2020. NVB határozat Indokolás IV. [29]

⁴¹ 51/2020. NVB határozat Indokolás IV. [31]

Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotói kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.” A jogalkotó számára akkor tekinthető egyértelműnek a kérdés, ha világos számára, hogy milyen tartalmú és irányú jogalkotásra köteles⁴², míg a választópolgárok számára akkor egyértelmű, ha a kérdés világos, kizárólag egyféleképpen értelmezhető, megfelel a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, valamint érthető a kérdés lényege, ezáltal tudatosan, átgondoltan tudnak szavazatot leadni a választópolgárok.⁴³

A Kúria Knk.VII.37.371/2017/2. számú határozatában kimondta, hogy „a választópolgárnak tudatában kell lennie, hogy mi a népszavazási kérdés valódi tartalma, annak milyen tényleges hatása lehet, és az esetlegesen eredményes népszavazást követően a kérdéshez kapcsolódó jogviszonyok hogyan változhatnak.”⁴⁴ A Nemzeti Választási Bizottság kimondta jelen ügyben, továbbá a Kúria is több határozatában kifejtette, hogy a népszavazási egyértelműség követelményét önmagában az nem sérti, hogy a kérdés két tagmondatból, egyben külön-külön is megválaszolható alkérdésből áll.⁴⁵ Kérdésegyértelműség szempontjából az jelentene problémát – ahogy azt az 52/2001. (XI. 29.) AB határozat is leírja -, ha a részkérdések el-
lentmondanak egymásnak, egymáshoz való viszonyuk nem egyértelmű vagy tartalmilag nem kapcsolódnak egymáshoz.⁴⁶

A Nemzeti Választási Bizottság határozatában kimondta, hogy az „Egyetért Ön azzal, hogy szájmazk viselésre senkit ne lehessen kötelezni?” részkérdésre adott „igen” válasz okafogyottá tenné a „És annak hiánya miatt ne lehessen büntetni vagy korlátozni sem?” részkérdést.⁴⁷ A Nemzeti Választási Bizottság továbbá a kérdést túl általánosnak tartotta, ugyanis álláspontja szerint a kérdés alapján megalkotható szabályozás szerint semmilyen esetben – így például munkavédelmi okból sem – lehetne az állampolgárokat

maszkviselésre kötelezni,⁴⁸ valamint nem derül ki egyértelműen, hogy eredményes népszavazás esetén az orr és a száj eltakarására vonatkozó előírást kellene megszüntetni, vagy pedig taxatív felsorolást kellene alkotni, amely nem tartalmazza a szájmazskot.⁴⁹

Végezetül a Nemzeti Választási Bizottság megállapította, hogy saját, illetve a Kúria joggyakorlatában „következtesen az egyértelműség sérelmére ható körülményként értékeli, ha a kérdés megtévesztő tartalma miatt a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz, illetve, hogy döntése valójában milyen következménnyel jár. (...). Mindezek alapján a népszavazáshoz való jog jelen kérdésben tartott országos népszavazás esetén is – tudatos döntés hiányában – csak formálisan érvényesülhetne, amely kizárja a kérdés egyértelműségét.”⁵⁰

A határozat a következő sorokkal zárul: „Mivel Szervező népszavazási kérdése az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe és a (3) bekezdés a) pontjába ütközik, valamint nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített népszavazási egyértelműség követelményének, ezért a Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.”⁵¹

III. Összegzés

Ahogy azt a fent ismertetett, 2020. augusztus 27-én a Civil Mozgalom Egyesület által benyújtott „Egyetért Ön azzal, hogy szájmazk viselésre senkit ne lehessen kötelezni, és annak hiánya miatt ne lehessen büntetni vagy korlátozni sem?” kérdéssel kapcsolatban hozott 51/2020. NVB határozat indokolásából is láthatjuk, a Kormány származékos jogalkotói hatáskörében alkotott jogszabály semmiképp sem minősülhet az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek az országos népszavazási kezdeményezések esetében, hiszen ez tartalom nélkülivé tenné

⁴² 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [33]

⁴³ 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [34]

⁴⁴ Knk.VII.37.371/2017/2. számú határozat [22]

⁴⁵ Knk.VII.37.695/2016/3. számú végzés [22]

⁴⁶ 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [38]

⁴⁷ 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [39]
2021/1.

⁴⁸ 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [41]

⁴⁹ 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [43]

⁵⁰ 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [44]

⁵¹ 51/2020. NVB határozat Indokolás V. [46]

az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdését, miszerint „országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.” A fenti sorokban leírtakból következik, hogy országos népszavazás tárgya sem lehet olyan kérdés, amely alapján

megvalósuló eredményes és érvényes népszavazás esetén a Kormánynak jogszabály felhatalmazásán alapuló származékos jogalkotási jogkörben kellene új kormányrendeletet alkotnia.

Lutring Erika
joghallgató demonstrátor
PTE AJK Alkotmányjogi Tanszék

**A jogállamiság érvényesülése és
az arra való hivatkozás az
Alkotmánybíróság gyakorlatában**

**I. A jogállamiság fogalma és tartalmi
elemeinek vizsgálata**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállamiság fogalma több komponensből tevődik össze és elvéből levezethető a jogbiztonság követelménye. A XVIII-XIX. században kapott egyre nagyobb hangsúlyt a formális jogállamiság, melynek lényege a jogszabályok megismerhetősége, tehát azok nyilvános kihirdetése, a túl gyors változtatások lehetőség szerinti kerülése, a jogszabályok egyértelműsége, világossága és a tényleges érvényesítése (betartás és betartatás). Ezen elvek betartásával kívánták a kiszámíthatóságot elérni, ezáltal is a jogkövetést elősegíteni. Tilos volt és tilosnak kéne lennie mind a mai napig a *contra legem* (jogszabállyal ellentétes) és a *praeter legem* (jogszabályon kívüli) jogalkalmazásnak.

Első komponensként említendő a *jognak való alávetettség*. A jogi normák a jogalkotókat és a jogalkalmazókat is kötik, tehát az axióma tagadja a törvények felett álló szuverén jogalkotót. A *jogbiztonság* követelménye ennél összetettebb elemét képezi a jogállamiságnak. E körben értendő többek között, hogy a törvényeknek nyilvánosan kihirdetettnek, bárki által, előre és időben megismerhetőnek kell lenniük, így a jogalkalmazó szervezeteknek kellő idő áll rendelkezésre a felkészülésre. Az egyértelmű és világos törvények érthető, pontos tartalommal bíró normák, azonban nem sérti a jogbiztonságot, ha a jogalkotó használ elvontabb, absztraktabb fogalmakat, vagy pedig taxatív felsorolás helyett exemplifikatív felsorolást használ; amellyel lehetőséget biztosít a jogalkalmazónak a mérlegelésre, azonban a szükségtelen, túlzó mértékű

absztrakció, általánosítás – amely már az önkényes jogalkalmazásra lehetőséget biztosít – sérti a jogbiztonság követelményét. Ugyancsak sérti a jogbiztonság követelményét, ha a jogalkotó értelmezésre alkalmatlan jogi kategóriákkal operál; tehát „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság [...] megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.”¹ A jogszabály értelmezendősége nem teremt alaptörvény-ellenességet, csakúgy mint a jogszabályi kollízió és az ellentétes jogszabályi rendelkezések közötti jogalkalmazói választás kötelezettsége sem, ugyanakkor az már alaptörvény-ellenes lehet, ha egy norma az értelmezhetetlen jellegénél fogva teremt jogbizonytalanságot. Az viszont, hogy egy jogi norma értelmezhetetlen a bíróságok számára és ennek következménye lesz az eltérő, valamint a jogalkotó szándékával ellentétes ítélezés, nem a jogalkalmazók felelősségét keletkezteti, hanem a jogalkotó feladat ellátásának körében értékelendő, méghozzá negatívan.

Törekedni kell a *gyors változás elkerülésére* is. Az életviszonyok gyors változását a jogszabályok nem tudják leképezni, az élet történéseit mindig utólag követi a jogszabályi változás, előbbiekre reflektálva. Minél gyakrabban változnak a jogszabályok, annál kiszámíthatatlanabbá válnak, ezáltal pedig a polgárok jogkövető magatartását lehetetlenítik el. Ezzel függ össze a *kellő felkészülési idő követelménye*. Az 28/1992. (IV. 30.) AB határozat értelmében kellő időt kell biztosítani a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására; a jogalkalmazó szervezeteknek a jogszabály alkalmazásához való felkészülésre; a jogszabállyal érintett szervezetek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez az önkéntes jogkövetés személyes és tárgyi feltételeiről való

¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.

gondoskodáshoz. Lényeges eleme, hogy a jogszabályi rendelkezések azon címzettjei, akik számára a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő, a kötelezettségeket potenciálisan teljesíteni tudják. A jogszabály alkalmazására való felkészülés tehát megköveteli a jogszabály megismerését, a kettő kéz a kézben jár. Tehát a világos normatartalom és kihirdetés követelménye visszaköszön, hiszen csak az elvárások ismeretében tudnak a jogalanyok alkalmazkodni a változásokhoz és a szükséges lépéseket megtenni a jogkövetés érdekében. Máskülönben nem várható el, hogy a jogszabályok személyi hatálya alatt állók magatartása összhangban legyen a normák által megkívántakkal.

A visszaható hatályú jogalkotás tilalma megjelent a fentiekben részletesebben ismertetett 11/2020. (VI.3.) AB határozatban is. A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint „jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Tehát a visszaható hatályú jogalkotás megengedett, ha visszamenően jogot, jogosultságot biztosít; kötelezettség vagy felelősség alól mentesít, valamint ezzel más természetes személy vagy egyéb jogalany helyzete nem válik terhesebbé. Azaz itt annak az elkerülése a cél, hogy az adott jogalany helyzete, illetve állapota a korábbiakhoz képest hátrányosan megváltozzon. Ugyan kivételesen lehetséges akkor is, ha más személy helyzete hátrányosabbá válik, de a visszaható hatályú jogalkotással elérhető előnyök lényegesen felülmúlják az okozott károkat, tehát a mérleg végeredményében szemlélve pozitív marad. A lezárt, illetve teljesedésbe ment jogviszonyokat azonban érintetlenül kell hagyni a szerzett jogok védelme elv értelmében. Ide értendő a tartós jogviszonyok megváltoztathatatlanságának alkotmányos szabályokkal történő korlátozása is. Ez utóbbi körben a *clausula rebus sic stantibus* elvére kell gondolni. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a

címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához fűzött érdeke között, és mikor indokolja a jogszabályi változás az alaptörvény-ellenesség megállapítását, tehát mikor van az, amikor a gyors jogszabályi változások kiüresítik a jogbiztonság és ezáltal a jogállamiság fogalmát is, ezzel mintegy anarchikus állapotokat előidézve.

A jogbiztonság tartalmának elemzését követően szólni kell a *törvényességről* is, hiszen a sok esetben ennek hiánya jelenti az egyik legnagyobb problémát. Ha röviden akarjuk megfogalmazni, akkor a törvényesség azt jelenti, hogy a jogot formálisan megfelelő jogforrásokban hirdessék ki és a normatív módon megadott címzettek mindegyikére vonatkozzon. Ez a formális értelemben vett jogállamiság-eszme Hans Kelsen tanával teljesebben ki, azonban a II. világháborút követően ez az elképzelés már tarthatatlanná vált, hiszen be kellett látni, hogy a megadott szempontok alapján a náci, hitleri Németország joga is jogállamiként volt titulálható, hiszen az emberek faji, vallási, nemi, nemzetiségi meggyőződés miatti üldöztetés és népirtás jogszabályok által előírt és biztosított eljárási rendben, a kellő felhatalmazással lett megalkotva, ezeket kihirdették és megismerhető volt a polgárok számára, mégsem nevezhetjük jogállaminak, hiszen – és itt utalva a *radbruch-i formulára* – a törvényesség és a jognak való alávetettség azáltal is sérül, hogy magát az írott jogot jogtalanak tekintjük, mert a törvény és az igazságosság közötti ellentmondás olyan elviselhetetlen mértéket ölt, hogy a törvénynek, mint írott jognak az igazságosság előtt meg kell hátrálnia. Tehát a törvényességnek nem csak formai, hanem tartalmi garanciának is kell lennie. Ha tehát az igazságosság és a jogbiztonság követelménye ütközik, akkor mindaddig a jogbiztonságot kell szem előtt tartani, amíg az igazságtalanság nem nyilvánvaló, ugyanis a jogbiztonság az igazságosság egy megnyilvánulási formája. Nehéz meghúzni a határvonalat az igazságtalan, de a jogbiztonság miatt betartandó jog és a túlságosan igazságtalan, már helytelen, és emiatt félreteendő jog között, jelen esetben is ez lehet sokszor a probléma forrása,

hiszen a bíró a formális igazságot szem előtt tartva igyekezne meghozni ítéletét, de az írott jog ezzel ellentétes előírása gúzsba köti kezét.

A materiális jogállamiság még tágabb fogalom, ugyanis magában foglalja a formális jogállamiság minden elemét és ezen kívül további elvárásokat is, melyek a következők: bármely jogsérelem érdemi – független, pártatlan, elfogulatlan és csak a törvénynek alávetett bírák általi – elbírálása (beleértve a közigazgatási bíráskodást is); emberi jogok védelme; jogegyenlőség; pluralizmus; hatalommegosztás, valamint demokrácia és demokratikus legitimitáció. A demokrácia alatt alapvetően azt kell érteni, hogy az alapvető döntéseket a nép egésze által választott vagy a nép egésze részvételével működő törvényhozó testület alkossa meg és minden közhatalmi döntés visszavezethető legyen a nép többségi akarátára, tehát a rousseau-i népszuverenitás gondolata jusson érvényre. A hatalommegosztás kapcsán azonban fontos leszögezni, hogy a hatalmi ágak merev elválasztása nem lehetséges, hiszen funkcionálisan áthatják egymást, egyik a másik nélkül nem tud működni.

Alaptörvényben biztosított jognak, azaz alapjognak számít az a jog, amelyre alkotmányjogi panasz eljárásban hivatkozni lehet, bár ezt a meghatározást a jelenleg hatályos Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése meglehetősen leszűkíti a „pénzügyi tárgyú” törvények vonatkozásában. Ezeknek a jogoknak nincs egy taxatív felsorolása, tehát felmerül a kérdés, hogy mire lehet hivatkozni az alapjogi katalógusban felsoroltakon kívül. Az 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: régi Abtv.) indokolása szerint az Alkotmányban biztosított jog nem lehet egyenlő pusztán alapjogsérelemmel. E meglehetősen szűk körű megfogalmazásnál konkrétan fogalmaz a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat², melynek következő mondata lényeges: „Az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok

védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az állambatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” Az alapul szolgáló ügyben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az országgyűlési képviselő mentelmi joga nem alapvető jog³, hiszen az őt nem állampolgári, hanem országgyűlési képviselői minőségében illeti meg, márpedig ez a minőség nem általános az országban, nem illeti meg az összes magyar állampolgárt. De hogy akkor pontosan mi is az a kör, amelyre hivatkozni lehet alkotmányjogi panasz eljárás során, nehezen megállapítható, illetve egy-egy jelentősebb, fordulatot hozó AB határozat megszületéséig rendkívül sok vitát generált. Mivel a hivatkozható jogok listáját eredeti célként a jogállamiság és annak összetevői felől szeretnénk megközelíteni, így a továbbiakban utóbbiakkal kapcsolatos példákat hozunk a gyakorlatból. Nem is olyan régen, már az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3033/2013. (II. 12.) AB végzés hívta fel a figyelmet a jogbiztonság fontosságára: „Az Alkotmánybíróság már több határozatában kibontotta a jogállam tartalmát, miszerint annak alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság [Így tett többek között a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban is – a szerző]. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” A határozat a továbbiakban így folytatódott: „Az Alkotmánybíróság azonban már korábbi határozatában megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az állambatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” Ebből következően az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jogállamiság részét képező jogbiztonság – és az abból fakadó normavilágosság – követelménye önmagában nem minősül a polgárok Alkotmányban biztosított jogának, ezek

2

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2DCAF1C1362BC319C1257ADA0052A217?OpenDocument>
2021/1.

3

<https://arsboni.hu/jogallamisag-mint-alaptorvenyben-biztosított-jog/> (2021. 05. 23.)

alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg. A jogbiztonság követelményének sérelmére való hivatkozást alapvetően két esetben, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálta (Ez jól megjelenik a 1140/D/2006. AB végzésben is). Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvén alapuló jogbiztonság sérelmére alapozott alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – vizsgálja.⁴ Azaz a jogbiztonságnak csak bizonyos aspektusai vehetők figyelembe, hiszen egyébként a jogbiztonságnak több szerző általi megközelítése is ismeretes, melyek összefoglalva már egy rendkívül nagy kört tesznek ki ahhoz, hogy mindegyikre lehessen hivatkozni egy ilyen jellegű eljárásban. Ahhoz, hogy kialakuljon, hogy a jogbiztonság fogalmának melyek azok az elemei, melyekre hivatkozni lehet, kell, hogy egy releváns alkotmányjogi gyakorlat ezt megalapozza, de nyilván számos vitát generált, hogy bizonyos komponenseket elismernek alapjogként, míg másokat nem. Hosszú jogfejlődés és alkotmánybíróági gyakorlat eredménye volt ennek megállapítása, de természetesen az életviszonyok változásával ez bármikor máshogy alakulhat.

Szintén több alkalommal fordult elő, hogy az Alaptörvény Q) cikkét felhívva hivatkoztak a jogszabály nemzetközi jogi normába ütközésére. Általában az Alkotmánybíróság azért utasította vissza a panaszt, mert a panaszos nem rendelkezett indítványozási joggal. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését. Ugyanezen bekezdés e) pontja pedig kimondja, hogy a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhang-

ját. Tehát nem jogosult mintegy *actio popularis*ként bárki alkotmányjogi panaszt benyújtani erre hivatkozva, hanem egy szűk jogosulti réteg van meghatározva, amely elsősorban hivatalos személyekből tevődik össze, hiszen az Alaptörvény Q) cikkében vállalt kötelezettségek teljesítése is állami, nem pedig állampolgári feladat és ezek érvényesülése az állampolgárokat csak közvetett módon érinti. Itt azonban nem csak az indítványozói jogosultság vizsgálendő, hanem a belső joggá válás különböző módjai is. Egyik ilyen lehetőség a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak magyar joggá válása (*generális transzformáció*). Ebben az esetben nem lehet indítványozási jog hiányára hivatkozni, hiszen erre vonatkozóan nincsen jogszabályi előírás. A nemzetközi szerződés magyar joggá válása (*speciális transzformáció*) esetében helyesebb indítványozási jog hiányára hivatkozni – ha azzal a panaszos valóban nem rendelkezik –, mint arra, hogy a nemzetközi jogba ütközés sérelme nem számít Alaptörvényben biztosított jognak.

Szintén hivatkoztak és hivatkoznak napjainkban is jogosan a visszaható hatály tilalmára és a kellő felkészülési idő sérelmére. A kiszámítható és előrelátható jogszabályok megalkotásának követelményéből vezette le az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának elvét. A kellő felkészülési idő követelményét is a jogállamiság-klauzulából vezette le a testület, és mindkét esetben érdemben foglalkoztak az ezen követelményeket érintő panaszokkal, sőt több alkalommal megsemmisítést is alkalmaztak, azaz az Alkotmánybíróság gyakorlatában e két alkotmányos elv Alaptörvényben biztosított jognak számít.

A 676/D/2004. AB határozat azért tekinthető fordulópontnak, mert annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság korábbi, a határozatot megelőző gyakorlatában foglalkozott érdemben olyan panaszokkal, amelyek a jogállamiság elvének sérelmére hivatkoztak, ebben a határozatban mégis visszautasította a testület a panaszt, mert az indítványozó csupán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének („A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”) sérelmére hivatkozott. A testület

⁴ Lásd a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatot. 2021/1.

az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mert az indítványozó nem jelölte meg konkrétan, hogy mely alapjoga sérült. Ebből azt a következtetést vontam le, hogy a jogállamiság nem kellően indokolt és alapos jogalap a nemzeti jogszabály féltreállításához. Egyrészt az Alkotmánybírósághoz ezügyben ritkán lehet eredményesen fordulni, másrészt annak legitimitációja nélkül meglehetősen önkényes lenne a jogalkalmazás.

Az 1140/D/2006. AB végzés is kiemelkedő jelentőségű, hiszen leszögezi, hogy a jogállamiság tartalmán belül mikor lehetséges az alapjogsérelemre történő hivatkozás. Ugyanakkor továbbra is érvényes, hogy a panasznak konkrét ügyben elszenvedett konkrét jogsérelemre kell vonatkoznia, még hozzá olyan jogsérelemre, amely Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében merül ki. A határozat alapjául szolgáló panaszban az indítványozó absztrakt módon a jogbiztonság sérelmére hivatkozott, az Alkotmánybíróság pedig a jogbiztonságot, mint alkotmányos követelményt nem minősítette az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának és a következőt rögzíti: „Az indítványozók ugyanis nem hivatkoznak az Alkotmányban foglalt valamely alapjoguk megsértésére, az alkotmányjogi panaszból kizárólag a jogbiztonság absztrakt követelményének sérelme mutatható ki.” Előfordult, az indítvány a jogszabályi hierarchia megsértésére (amely a 1140/D/2006. AB határozat értelmében nem tekinthető alapjog sérelmének) hivatkozott, de az Alkotmánybíróság mégis érdemben vizsgálta az indítványt és csak ezt követően utasította el⁵, bár ehhez hozzá kell tenni, hogy 1992 óta jobban kikristályosodott az Alkotmánybíróság gyakorlata. Ez azért problematikus, mert utóbbihoz hasonló eljárásra a 1140/D/2006. AB határozat meghozatalát követően is sor került.

*Joseph Raz*⁶, a jogpozitivizmus egyik legnagyobb úttörője további szempontokat is

fontosnak tartott a jogállamiság vizsgálatánál, így ide sorolva a bírák felülvizsgálati jogát, a természetes igazságosság követelményét, a bíróságok könnyű hozzáférhetőségét, illetve azt, hogy a bűnüldöző szervek diszkrecionális joga nem ronthatja le a jogot. A természetes igazságosság éppen a törvény szerinti igazságosság ellentéte, azaz egy jogon kívüli érték.

*Robert von Mohl*⁷ szerint azonban a jogállamiság lényege az egyéni jogok biztosítása, tehát ő nem kollektív, hanem individuális szempontból közelíti meg. Ennek értelmében úgy gondolta, hogy el kell ismerni és garantálni kell a törvény előtti egyenlőséget, a boldogság keresésének a jogát, a közügyekben való egyenlő részvételi lehetőséget, a személyes szabadságot, a gondolat- és szólásszabadságot, a vallásszabadságot, az egyesülési szabadságot és a mozgásszabadságot. Látható, hogy a korábbiakhoz képest *von Mohl* már messzebbre rugaszkodik és idesorolja az első generációs szabadságjogokat is, mint a zsarnoksággal, önkényes hatalomgyakorlással szemben megfogalmazódott kívánalmakat.

*Benjamin Constant*⁸ neve azért érdemel mindenképpen említést, mert a hatalommegosztási tanában a klasszikusnak nevezhető törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom mellett a semleges államfői hatalmat, illetve a municipális hatalmat (önkormányzati vagy helyhatósági hatalom) is megfogalmazza, amely utóbbi nem ötödik hatalmi ág, hanem helyi érdeklődésre számot tartó ügyek helyi intézésének kizárólagos joga, amely megyei és községi hatósági szinten érvényesül és további kettőssége a helyi szintű döntéshozatal és végrehajtás.

⁵ Így például 65/1992. (XII. 17.) AB határozat esetén.

⁶ Tóth J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám. 8. o. <http://real.mtak.hu/100573/1/A%20jog%C3%A1llamis%C3%A1g%20tartalma.pdf> (2021. 05. 24.) 2021/1.

⁷ Tóth J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám. 8. o. <http://real.mtak.hu/100573/1/A%20jog%C3%A1llamis%C3%A1g%20tartalma.pdf> (2021. 05. 24.)

⁸ Tóth J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám. 23. o. <http://real.mtak.hu/100573/1/A%20jog%C3%A1llamis%C3%A1g%20tartalma.pdf> (2021. 05. 24.)

II. Az alapjogok rendszere, avagy mire lehet hivatkozni az Alkotmánybíróság előtti eljárásban

A korábban nevesített, az Alaptörvény hatályba lépésével jogrendszerünkbe kerülő valódi alkotmányjogi panasz megteremtette annak a lehetőségét, hogy a bírói döntéssel szemben lehessen alkotmányjogi panaszt benyújtani, azaz akkor is igénybe lehet venni, ha az indítványozó a bíró jogértelmezését, jogszabály alkalmazását véli alkotmányellenesnek. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy ez csak 2012. január elsejétől tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, korábban ennek jogszabályi alapja nem volt, hanem az egyfajta *actio popularison*⁹ alapuló alkotmányjogi panasszal lehetett élni.

2012-t megelőzően az 57/1991. (XI. 8) AB határozat volt az egyetlen, ahol a testület – hatáskör nélkül eljárva – igyekezett egyéni jogvédelmet nyújtani az indítványozónak, tehát látható, hogy az ún. régi típusú alkotmányjogi panasz akkoriban e módon inkább az egyéni, alapjogvédelem eszközének funkcióját töltötte be. A határozat alapjául szolgáló ügy családjogi aspektusú volt, melyben az indítványozó sérelmezte, hogy gyermekét megfosztották azon jogától, hogy vérségi származásának kiderítését nagykorúsága elérését követően maga kezdeményezze. Ezzel a gyermek vérségi származása tisztázásával kapcsolatos alkotmányos joga sérült. Az indítványában kiemelte, hogy az alkotmányellenes helyzetet éppen a bíróság helytelen jogértelmező gyakorlata teremtí meg. Az alkotmánybíróság végül elrendelte az indítványozó apaságának anyakönyvi visszaállítását, méghozzá úgy, hogy a sérelmezett bírósági ítéleteket megsemmisítette anélkül, hogy erre felhatalmazással rendelkezett volna. Érdekesség, hogy ugyan a testület túllépte hatáskörét, de másik hatáskör túllépésre – nevezetesen az önálló jogértelmezésre – már nem vállalkozott: „*Az Alkotmánybíróságnak az*

Abtv. szerint a bírói, jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának a vizsgálatára nincs hatásköre. [...] az Alkotmánybíróság az egységes jogalkalmazás kialakítására nem hozhat jogértelmező döntést, mert ezzel a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét vonná el. [...] Ellenkező esetben ugyanis az Alkotmánybíróság az eljárása során a hatáskörébe nem tartozó önálló jogszabályértelmezést végezne és éppen ezzel lépne túl hatáskörét, hogy ennek során a jogszabálynak a bírói gyakorlat által történt értelmezése helyességét vitatná.” A bíróság ezáltal valódi jogalkalmazást végzett, ezért számos bírálat érte, de az ügy előadó bírójára, Lábady Tamás azzal érvelt, hogy csak így lehetett a jogsérelmet orvosolni, utalva ezáltal arra, hogy a régi Pp. értelmében az ítélettel szemben nem volt helye perújításnak. Emellett a határozat azt is kiemeli, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, méghozzá kivételes jogorvoslati eszköz. A határozat így fogalmaz: „*amíg a törvényalkotó ennek eljárásjogi módzatait nem szabályozza, az egyes ügyekben a jogsérelmet orvoslásának módját magának az Alkotmánybíróságnak kell meghatározni.*” Azaz a testület önmagát jogosítja fel. Kérdéses, hogy ezt milyen jogalapon teheti meg. Kérdéses, hogy mivel Magyarország független, demokratikus jogállam, így ennek értelmében a törvényhozó akaratát tiszteletben kell tartani és érvényre kell juttatni, emellett pedig az alkotmányellenes jogértelmezést elvégző jogalkalmazó szervezetet kell rábírnai a törvény alkotmányos értelmezésére és alkalmazására. A hatáskör nélkül való eljárás pedig akár a semmisséget is magával vonhatja, így a döntést meg kell semmisíteni és vissza kell vonni és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni. Ugyan az eset nagy port kavart szakmai körökben, de végül ennek alapján az apaságot visszaállították az anyakönyvben.

Ugyancsak meghökkentő volt, amikor az Alkotmánybíróság jogegységi határozatot semmisített meg a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban, hiszen a régi Abtv. az 1. §-ában szabályozott hatásköri részében nem szólt a jogegységi határozatokról, tehát ekkor a testület ismételen hatáskör nélkül járt el. A 32. § viszont úgy szólt, hogy eljárhat a testület olyan ügyben is, amelyet törvény, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendje a ha-

⁹ Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám. 224. o. http://real.mtak.hu/108759/1/jk1405_2.pdf (2021. 05. 26.)
2021/1.

táskörébe utal. Előfordulhat az az eset, hogy maga a jogszabály nem alaptörvényellenes, de az azon alapuló jogegységi határozat már kiváltja azt. Ebben az esetben – az Alkotmánybíróság érvelése szerint – nem a jogszabállyal, hanem a jogegységi határozattal szemben kell fellépni. E körben érdemes vizsgálni a jogegységi határozat jogi természetét. A jogegységi határozatokat a kérdéses ügy idején a Legfelsőbb Bíróság hozta meg, mellyel kapcsolatban a régi alkotmány 47. §-a rögzítette, hogy a jogegységi határozatok a bíróságra kötelezők, méghozzá a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítása érdekében. Ezt az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése is kimondja. A normatív erőből azonban nem következik az, hogy jogszabályi jelleggel bír¹⁰, sőt ez kizárt, hiszen az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése nem nevesíti. A Legfelsőbb Bíróság egyébként sem hozhat jogszabályt, hiszen nem jogalkotó, hanem jogalkalmazó szerv és ha e hatáskörén túllépve átlépne a jogalkotás síkjára, azzal súlyosan megsértené a hatalommegosztás elvét. Tehát a jogegységi határozatok a jogalanyokra közvetetten, a bíróságokra közvetlenül kötelező normatív jogi aktusok. Ha a Legfelsőbb Bíróság túllépi megengedett hatáskörét, akkor az Alkotmánybíróság ezt megsemmisítheti, de e körben csak a formai alkotmányellenességre, mint felróható okra szorítkozhat. A testület a határozatában hivatkozott a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatra is, amelyben szintén nem jogszabályt, hanem normatív tartalmú aktust vizsgált felül, majd helyezett hatályon kívül, tehát saját joggyakorlatát is megjelölte hivatkozásul. Szintén kitér a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatra is, melyben a testület az ún. élő jogot kell az Alkotmány tartalmi rendelkezéseivel összevetni. Újabb hivatkozást téve merül fel a 42/2004. (XI.9.) AB határozat, melyben rámutat a testület, hogy önmagában azzal, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad jogértel-

mezés révén, nem sérül a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre. Továbbá kifejtette az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI.14.) AB határozatban, hogy az adott jogszabály élő tartalma a jogegységi határozat. Ezzel azt sugallja a testület, hogy lényegében pont az „élő jog” tartalom miatt minősülhet jogszabálynak a jogegységi határozat és e nagy jelentősége miatt azt kell megsemmisíteni, hogy ekképpen lehessen az egységesülő joggyakorlatra hatni.

Alapvetően azt kell eldönteni, hogy az alkotmányellenesség magából a jogszabályból, vagy a jogszabály által kialakított joggyakorlatra épülő és ahhoz szorosan kötődő jogegységi határozatból fakad. Így a testület arra a megállapításra jutott, hogy nem a jogalkotót kell kötelezni új jogszabály meghozatalára – hiszen a téves értelmezés ismételtelen helytelen joggyakorlatot fog kialakítani –, hanem a jogegységi határozatot kell megsemmisíteni. Ennek kapcsán azon az állásponton vagyok, mely szerint a Kúriát kéne kötelezni, hogy saját hatáskörében eljárva helyezze hatályon kívül a jogegységi határozatot, majd a jogalkotás hozzon egy olyan jogszabályt, amely jogalkotói értelmezést adva, az egységes joggyakorlat kialakítását segítve, kellő magyarázatokkal újraszabályozza a kérdéses területet. A tárgyalt AB határozatban a testület lényegében önmagát hatalmazza fel hatáskörrel és állapítja meg jogosultságát az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés alapján, utólagos normakontroll hatáskörében eljárva. Mindezt úgy értelmezi, mint a bírói függetlenség bővítését. Ha ezzel egyetértünk, akkor arra is gondolni kell, hogy mindezek alapján a bírák is önmagukat feljogosítva, hatáskörüket szélesítve, félretehetik a jogszabályt, semmibe véve a hatályos jogszabályi rendelkezéseket. Ugyanis, ha az Alkotmánybíróságnak megengedjük az ilyen eljárást, akkor a bírósági rendszerben eljáró bíráknak miért ne adnánk meg ezt a jogosultságot. A hatáskör nélküli eljárás azonban ez esetben is a semmisség jogkövetkezményét vonhatja maga után, azaz az AB határozat nem bírna ebben az esetben kötelező erővel. Amennyiben a jogalkalmazó észleli az Alkotmánybíróság hatásköri túllépését, szabálytalan döntéshozatalát és ennek fényében úgy

¹⁰ Karsai Dániel: A jogegységi határozatok alkotmányosságai vizsgálata. *Fundamentum*, 2006/1. szám. 105. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00023/pdf/EPA0_2334_Fundamentum_2006_01_103-110.pdf (2021. 05. 26.) 2021/1.

dönt, hogy figyelmen kívül hagyja az AB határozatot, akkor ugyanúgy jogszabályt sért. Itt újra lehet ugyan kezdeni egy olyan kört, hogy az eljáró bíró az Alkotmánybírósághoz fordul az előtte folyamatban lévő ügyben észlelt alkotmányellenesség miatt, de minimális esély van arra, hogy az Alkotmánybíróság egy általa, korábban meghozott határozatát hatályon kívül helyezze. Ehhez minden bizonnyal széles körű szakmai összefogásra, komoly vitákra és esetlegesen uniós szervhez fordulásra lenne szükség, ha minden lehetőség kimerül. Ugyanakkor az utóbb tárgyalt ügyben *Harmathy Attila* alkotmánybíró egy lényeges körülményre hívta fel a figyelmet: 1989-ben – amikor a régi Abtv.-t megalkot-

ták – még nem létezett a jogegységi határozat intézménye, így a hatásköri szabályozás ezt nyilvánvalóan kihagyta. Emellett a régi Abtv. 59. §-a kimondja, hogy ahol a törvény közjogi szervezetszabályozó eszközt említ, azon az állami irányítás egyéb jogi eszközét is érteni kell. Mindez azonban meglehetősen gyenge érv ahhoz, hogy elfogadjuk az *expressis verbis* jogegységi határozatra megállapított hatáskör nélküli eljárás jogszerűségét, hiszen 2005-ig bőven lett volna idő a törvény erre irányuló aktualizálásra. Azonban levonhatjuk azt a konzekvenciát, hogy esetlegesen az Abtv. módosítása, hatáskörének kiszélesítése – avagy csonkítása – megoldhatna néhány ilyen jellegű jogvitát.

Molnár Kitti Erika
joghallgató, demonstrátor
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

A koronavírus ihlette országos népszavazási kezdeményezések

I. Bevezető

Ha megvizsgáljuk az elmúlt években benyújtott országos népszavazási kezdeményezéseket, megállapíthatjuk, hogy azok valamilyen szinten mindig visszatükrözik a jelentősebb hazai eseményeket. Nincs ez másképpen a koronavírussal kapcsolatban sem, hiszen a járványügyi intézkedésekre, korlátozásokra reagálva születtek újabb és újabb országos népszavazásra javasolt kérdések. Ezen kezdeményezések benyújtásának időpontja alapján látható az is, hogy éppen mik voltak az újonnan bevezetett járványügyi intézkedések, hiszen a kezdeményezések benyújtói rövid időn belül reagáltak a változtatásokra, újításokra. A következőkben kilenc, a koronavírushoz valamilyen módon kapcsolódó országos népszavazási kezdeményezést szeretnék ismertetni.

1. 2020. július 7.

A koronavírus kapcsán az első országos népszavazási kezdeményezést 2020. július 7-én nyújtották be. A népszavazásra javasolt kérdés pedig az volt, hogy: *„Ön egyetért-e azszal, hogy Magyarországon, vészhelyzetben kívüli időszakban ne legyen kötelező a szájmaszk a munkahelyeken és a tömegközlekedéseken?”*

Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése végett a Nemzeti Választási Bizottság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a kezdeményezés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e. A Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata kimondja, hogy nem tekinthető az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek az országos népszavazás vonatkozásában azon kormányrendelet tartalma, amely származékos, tehát csak törvényben kapott felhatalmazás alapján lett megalkotva.

Az említett kérdés viszont éppen olyan tárgykörben kezdeményezi a választópolgárok véleményalkotását, amelyben a döntéshozatalt az Országgyűlés törvényben a Kormányra delegálta, így e rendelet megváltoztatása kívül esik az Országgyűlés feladat- és hatáskörén.

A népszavazásra javasolt kérdéssel szemben az Alaptörvénynek való megfelelésen túl elvárás az is, hogy eleget tegyen a népszavazási egyértelműség követelményének. Az egyértelműség tartalmát az Nsztv. 9. § (1) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg: „[a] népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.” A népszavazási egyértelműség követelménye tehát kétirányú: annak a választópolgár és a jogalkotó tekintetében is fenn kell állnia.

Ezen kérdés vizsgálatakor megállapította a Bizottság, hogy a kezdeményezés tévesen a vészhelyzet kifejezést használja, hiszen valószínűsíthető, hogy a Szervező a különleges jogrendre, azaz a veszélyhelyzetre gondolt. Ez a Bizottság álláspontja szerint a választópolgárok számára zavaró lehet, nem egyértelmű a kérdés, valamint az, hogy miről mondják el a véleményüket.

Az is megtévesztő lehet, hogy a kötelező maszkviselés megszüntetését két helyen javasolja a Szervező, mégpedig a tömegközlekedési eszközökön és a munkahelyeken. Ez alapján azt hiheti a választópolgár, hogy minden munkahelyen kötelező a maszkviselés, holott ez a munkahelyek szűk körére igaz csak.

A fentiek alapján úgy határozott a Bizottság, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített népszavazási egyértelműség követelményének, valamint az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe ütközik,

ezért a kérdés hitelesítése megtagadásának van helye.¹

2. 2020. július 24.

Szintén július 24-én került benyújtásra a következő, koronavírussal kapcsolatos népszavazási kezdeményezés. A Szervező kérdése az volt, hogy „*Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés törvényben mondja ki, hogy emberiség elleni bűncselekménynek minősül az orrot és száját eltakaró orvosi eszköz, arcmaszke használatától függővé tenni egyéni szabadságjogok, úgymint tömegközlekedési eszköz használata, javak vásárlása és szolgáltatások igénybevétele gyakorlását?*”

A Bizottság ennek a kérdésnek a hitelesítését is megtagadta, mivel az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjába ütközik, hiszen az Alaptörvény módosításának szükségességét vonná maga után, ezért nem lehet országos népszavazás tárgya. Ezt azzal indokolta az Bizottság, hogy a kezdeményezés célja, hogy bűncselekmény megvalósítása nélkül ne hozhasson az állam indokolt vírusvédelmi intézkedéseket. Jelenleg a tudományos álláspont szerint a maszkviselésre kötelezés más megfelelő eszközzel nem helyettesíthető², ezért a kérdésben megtartott eredményes népszavazás ahhoz vezetne, hogy az Alaptörvényben biztosított élethez és testi épséghez való jogok aránytalanul korlátozódnának, és ezzel együtt az Alaptörvény módosítását tenné szükségessé.

Az jogalkotói egyértelműség követelményét sérti az elkövetési magatartás bizonytalansága, tehát az, hogy csak a jogi normában való kötelezést szankcionálná a kezdeményezés, vagy a csak meghatározott személy(ek) által egy vagy több, helyben lévő személy maszkviselésre kötelezése a büntetendő, vagy esetleg mindkettőt bűncselekménnyé kívánja nyilvánítani a Szervező.

A kérdés alapján egyéni szabadságjognak minősül a tömegközlekedési eszköz használata, javak vásárlása és szolgáltatások igénybevétele. Az Európai Unió Alapjogi Chartá-

jának értelmében viszont nem minősülnek az előbb említett cselekmények szabadságjognak, így ezek tévesen azt a látszatot keltenék a választópolgárban, hogy e három cselekmény ebbe a körbe tartozik, ezért a választópolgári egyértelműség követelménye is sérül.³

3. 2020. augusztus 18.

Augusztus 18-án az „*Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés törvényben mondja ki, hogy emberiség elleni bűncselekménynek minősül a génmódosított nukleinsav alapú vakcina igénybevitelének kötelező előírása?*” kérdést javasolták népszavazásra, amely kérdés hitelesítését az előző esetekhez hasonlóan megtagadták.

A Bizottság abból a hipotetikus feltevésből indult ki, hogy az új koronavírussal szemben kizárólag a kezdeményezésben nevesített védőoltással lehetne védekezni és annak forgalomba hozatalát az Európai Gyógyszerügynökség engedélyezné az Európai Unió országaiban. Ha ezen védőoltás alkalmazását pönalizálnák, az azzal járna, hogy az állam az élethez és egészséghez való jog védelmének kötelezettségét nem teljesíthetné. Ha tehát a népszavazás sikerrel járna, az ahhoz vezetne, hogy a jogalkotónak egy olyan törvényt kellene alkotnia, amely nemcsak hogy korlátozná, hanem kiüresítené az államnak az élet- és egészségvédelmi kötelezettségét. Ez alapján a Bizottság úgy vélekedett, hogy az országos népszavazási kezdeményezés az Alaptörvény burkolt módosítására irányul, az Alaptörvény II. cikkében és XXII. cikkében rögzített jogok lényeges tartalmának korlátozását eredményezné, tehát nem lehet a 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján országos népszavazás tárgya.

Az egyértelműség vizsgálatánál hivatkozott a Bizottság az Alkotmánybíróság 53/1993. (X. 13.) AB határozat IV. 1. pontjára, amelyben az is rögzítésre került, hogy „[a] háborús bűncselekmény és emberiség elleni bűncselekmények esetében olyan bűncselekményekről van szó, amelyek e minőségükben nem a belső jog részeként keletkeztek, ha-

¹ 35/2020. NVB határozat

² A határozat meghozatalakor még nem állt rendelkezésre a koronavírus ellen védőoltás. 2021/1.

³ 43/2020. NVB határozat

nem a nemzetek közössége tartja őket bűncselekménynek, és a nemzetek közössége határozza meg tényállásukat”. A kezdeményezésben megjelölt magatartás a hatályos hazai és nemzetközi szabályozás, valamint az Alkotmánybíróságnak az emberiség elleni bűncselekmények kapcsán kifejtett jogértelmezése alapján több okból sem illeszthető ezen törvényi tényállásba, hiszen ilyen jellegű cselekményt nem ismer a hatályos szabályozás. A kezdeményezés az előbb idézett alkotmánybírói döntéssel szemben a nemzeti jogalkotót kötelezné arra, hogy mindenféle nemzetközi előzmény nélkül határozzon meg egy olyan cselekményt, amelyet majd emberiség elleni bűncselekményként minősít a Btk. Mindezekből következik az, hogy nem világos jogalkotói szempontból, hogy miként oldható fel ez az ellentmondás, és így a kezdeményezés nem felel meg az egyértelműség követelményének.⁴

4. 2020. augusztus 27. (1)

Az augusztus 27-ei kezdeményezés hitelesítését, miszerint „Egyetért Ön azzal, hogy szájmászok viselésre senkit ne lehessen kötelezni, és annak hiánya miatt ne lehessen büntetni vagy korlátozni sem?”, a Nemzeti Választási Bizottság megtagadta a következőkre tekintettel:

A július 7-én benyújtott, „Ön egyetért-e azzal, hogy Magyarországon vészhelyzetben kívüli időszakban ne legyen kötelező a szájmászok a munkahelyeken és a tömegközlekedéseken?” kérdést feltevő kezdeményezésnél kifejtettekhez hasonlóan itt sem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe a kérdés, mivel a döntéshozatalt az Országgyűlés a Kormányra delegálta.

Az előző pontnál leírtak alapján a népszavazási kezdeményezés az Alaptörvény burkolt módosítására irányul, mivel a kérdésben megtartott eredményes népszavazás az Alaptörvényben biztosított élethez és testi egészséghez való jogok aránytalan korlátozásával, ezzel együtt az Alaptörvény módosításának kötelezésével járna.

A kezdeményezés az egyértelműség követelményének nem felel meg, mert a kérdés szerkezete értelemzavaró, hiszen ha az első részkérdésre „igen” választ adunk, akkor okafogyottá válik a maszkviselés elmaradása miatta büntetésről, illetve korlátozásról való döntés, hiszen ebben az esetben a maszkviselésre kötelezés megszűnik.⁵

5. 2020. augusztus 27. (2)

Szintén augusztus 27-én nyújtották be az „Egyetért Ön azzal, hogy védőoltásra senkit ne lehessen kötelezni, és annak hiánya miatt ne lehessen büntetni vagy korlátozni sem?” kérdést megfogalmazó kezdeményezést.

Az Országgyűlési tárgykörbe tartozás kapcsán utalnék az előző pontban kifejtettekre, miszerint az Országgyűlés által a Kormány egyik tagjára átruházott tárgykörben kezdeményezi a kérdés a választópolgárok döntését, és így nem felel meg az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében támasztott követelményének.

Szintén az előző pontban leírtakhoz hasonlóan az Alaptörvény módosítását igényelné, mivel a népszavazási kérdésből fakadó jogalkotási kötelezettség megkövetelné – a kötelező védőoltási rendszer megszüntetése – a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet módosításának szükségességén túl az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében foglalt – a testi és lelki egészséghez való jogból levezethető személyiség integritásához való jog tartalmának – szabálya módosítását, ez azonban az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján kizárt.

Az egyértelműség vizsgálata körében a Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a kérdés túl általános, hiszen nem világos az, hogy csak a koronavírus elleni oltószerekre vonatkozik a kérdés, vagy pedig valamennyi védőoltás megszüntetését kívánja. Ez nyilvánvalóan egy olyan jelentős dilemma miatt a kérdés az egyértelműség követelményének nem felel meg.

⁴ 44/2020. NVB határozat 2021/1.

⁵ 51/2020. NVB határozat

A fentiekre tekintettel a Bizottság a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadta.⁶

6. 2020. augusztus 27. (3)

Egy harmadik, népszavazásra javasolt kérdést is nyújtottak be augusztus 27-én, amely így szól: *„Egyetért Ön azzal, hogy a személyes szabadságot járvány miatt ne lehessen korlátozni?”* Ennek hitelesítését is megtagadta az Bizottság.

Jelen népszavazási kérdés arra irányul, hogy a személyes szabadság ne legyen korlátozható járvány idején. Ha a kérdés alapján eredményes népszavazás tartanának, az azzal a következménnyel járna, hogy az Országgyűlés olyan jogalkotásra kényszerülne, amely szükségessé tenné az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, valamint a IV. cikk (2) bekezdésének a módosítását. Ez pedig azt eredményezné, hogy az alapvető jogok kivétel nélkül – így a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog is – korlátozhatatlanná, azaz abszolút jogokká válnának. A gyakorlatban ez úgy valósulna meg, hogy valamennyi alapjognak feltétlenül érvényesülnie kellene, és ezekkel szemben nem létezne más olyan alapjog vagy érték, illetve érdek, amely miatt ezek korlátozhatóak lennének.

Mindezekre tekintettel a Bizottság álláspontja szerint a kezdeményezésből szükségszerűen következik az Alaptörvény módosítása, amely a 8. cikk (3) bekezdése alapján a hitelesíthetőség akadályá.⁷

7. 2020. szeptember 24.

A *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az állam biztosítson a tömeges megbetegedést okozó COVID-19 fertőzés miatt térítésmentes SARS-CoV-2 PCR tesztet minden Magyarországon tartózkodó magyar és európai uniós állampolgár részére?”* kérdést tartalmazó kezdeményezést szeptember 24-én nyújtották be. A kérdés hitelesítése ebben az esetben sem történt meg.

A kezdeményezés által módosítani kívánt rendeletek, a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet, valamint a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának, valamint a támogatás megváltoztatásának szabályairól szóló 451/2017. (XII. 27.) Korm. rendelet megalakítása származékos jogalkotási hatáskörben történt, ezért ahogy erről már korábban, több eset kapcsán szó volt, az ezekben foglaltak megváltoztatása kívül esik az Országgyűlés feladat- és hatáskörén, ezért a kezdeményezésben országos népszavazás nem tartható.

A kérdés egyértelműség pedig azért nem állapítható meg, mert a SARS-CoV-2 kimutatására szolgáló vizsgálatot a Nemzeti Népegészségügyi Központ (a továbbiakban: NKK) által kijelölt mikrobiológiai laboratóriummal rendelkező egészségügyi szolgáltatók, valamint a társadalombiztosítás egészségbiztosítási alapjától függetlenül működő, mikrobiológiai laboratóriumi diagnosztika tevékenységre jogosító engedéllyel rendelkező laboratóriumok végeznek. A kérdés alapján azonban nem egyértelmű, hogy kizárólag az NKK által kijelölt laboratóriumok tevékenysége legyen térítésmentes, vagy az ugyanilyen tevékenységet végző piaci szereplők is ingyenesen végezzék el a tesztet minden Magyarországon tartózkodó magyar és uniós állampolgár részére.⁸

8. 2020. október 15. (1)

A koronavírus kapcsán a következő országos népszavazásra javasolt kérdést 2020. október 15-én nyújtották be, amely így hangzik: *„Egyetért Ön azzal, hogy koronavírus elleni védőoltásra senkit ne lehessen kötelezni, és annak hiánya miatt ne lehessen büntetni és korlátozni?”*

Ezen kérdés hitelesítését megtagadta a Bizottság, hivatkozva a - már korábban is említett - Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozatában kifejtettekre, amelyben a „származékos, tehát csak a törvényben kapott

⁶ 52/2020. NVB határozat

⁷ 53/2020. NVB határozat
2021/1.

⁸ 59/2020. NVB határozat

felhatalmazás alapján megalkotott kormányrendeletek tekintetében fejtette ki azon álláspontját, hogy az így megalkotott rendelet tartalma – hangsúlyozandó, hogy az országos népszavazás vonatkozásában – nem tekinthető az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek”. Ugyanezen végzése alapján mondható el az is, hogy nem lehet minden olyan esetet, amikor a Kormány vagy tagjai törvényi felhatalmazás alapján alkottak jogot, egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek tekinteni. A kötelező védőoltásokat taxatív felsoroló, az Eütv. felhatalmazása alapján, származékosan megalkotott NM rendelet, illetve ennek módosítása nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés.

A kezdeményezés benyújtását követően került elfogadásra a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet), amely úgy rendelkezik, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt egészségügyi szolgáltatónál nem hozható létre olyan jogviszony, amelynek keretében az egészségügyi tevékenységet olyan egészségügyi dolgozó, illetve rezidens végezne, aki a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltást nem vette fel.

Ezzel összefüggésben ki kell emelni, hogy ez a tárgykör csak a veszélyhelyzetben tartozik az Országgyűlés hatás-és feladatkörébe, az ez idő alatt hozott Korm. rendelet hatálya is csak a veszélyhelyzet idejére szól, normál jogrend idején viszont már az egészségügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozik.

A népszavazásra javasolt kérdés egyértelműségének tárgyában úgy vélekedett a Bizottság, hogy a kezdeményezés két részkérdésből áll, egyik a védőoltás kötelezővé tételéről szól, a másik pedig az oltatlanság miatti büntetés vagy korlátozás alkalmazhatóságáról. Ezen részkérdések önmagukban is megválaszolhatók, így abban az esetben, ha a választópolgár a kérdés egyik felével egyetért, a másikkal viszont nem, akkor nem tudja állásfoglalását megfelelően kinyilvánítani, ez pedig sérti a választópolgári egyértelműséget.

Ezen okok miatt tagadta meg a kérdés hitelesítését az Nemzeti Választási Bizottság.⁹

9. 2020. október 15. (2)

Az előbb tárgyalt kezdeményezéssel egynapon, október 15-én nyújtották be a következő kezdeményezést a koronavírus kérdéskörében. A népszavazásra javasolt kérdés így szól: *„Egyetért-e Ön azokkal, hogy a milliárdosok különadóval járuljanak hozzá a koronavírus járvány költségeihez?”*

A Nemzeti Választási Bizottság ennek a népszavazásra javasolt kérdésnek a hitelesítését a 11/2021. számú határozatában megtagadta, mivel, ahogy a Bizottság a határozatában is kifejtette: „Az Nsztv. 11. §-a szerint a Nemzeti Választási Bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.” Ahogy arról már korábban szó volt, az egyik ilyen követelmény az, hogy csak olyan kérdésben kezdeményezhető országos népszavazás, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. E rendelkezés korlátját az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott kivett vagy ún. tiltott tárgykörök képezik. E kérdésekben annak ellenére sem kezdeményezhető és tartható népszavazás, hogy egyébként az az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik. Ezen tiltott tárgykörök között van a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény, melynek tartalmáról nem lehet országos népszavazást tartani.¹⁰

A Bizottság szerint fontos, hogy a tilalom elsősorban nem magukat a törvényeket, hanem a jogalkotási tárgyat védi. Ez azért lényeges, mert hatályos jogunk nem ismer olyan adókötelezettséget, amely jövedelmi vagy vagyoni helyzetük alapján érintene egyes személyeket. Abban az esetben viszont, ha a szóban forgó kérdésben sikeres népszavazást tartanának, akkor ez egy új adónem bevezetését igényelné. A Bizottság

⁹ 19/2021. NVB határozat

¹⁰ Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont

azon az állásponton volt, hogy az alaptörvényi tilalom ebben az esetben is érvényesül, hiszen annak ellenére, hogy a kívánt adónem még nem létezik, a kért szabályozás tárgykörre egybeesik a 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában szereplő tárgykörrel, valamint, ha a kezdeményezés alapján megalkotnák az új törvényt, az rögtön a tilalom alá esne. Mindemellett az sem állná meg a helyét, hogy a központi adónemek szabályait csak módosítani nem lehet, új adónem azonban létrehozható.

A Bizottság álláspontja szerint a kérdés az egyértelműség követelményének sem felel meg, sem a választópolgári, sem a jogalkotói oldalon, hiszen a népszavazásra szánt kérdés számos olyan általánosítást tartalmaz, amelyek okán a kérdés sem a választópolgári sem pedig a jogalkotói egyértelműség kritériumának nem felel meg, mivel a kezdeményezés nem határozza meg konkrétan az adó alanyát, mértékét, valamint annak tárgyára is csak következtetni lehet. A „koronavírus járvány költségei”, illetve a „milliárdos” kifejezés sem egyértelműen meghatározható.

A népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak, valamint az Nsztv. 9. §-a szerinti népszavazási egyértelműség követelményének, ezért a kérdés hitelesítését az Nsztv. 11. §-a alapján megtagadta a Bizottság.¹¹

II. Összegzés

Láthatjuk tehát, hogy a koronavírus kapcsán benyújtott kezdeményezések több területet érintenek, bár előfordul kisebb-nagyobb átfedés a kérdések között. Azonban abban mindegyik megegyezik, hogy a hitelesítést minden esetben megtagadta a Nemzeti Választási Bizottság. Úgy vélem, hogy a jövőben is várhatóak ebben a kérdéskörben benyújtott népszavazási kezdeményezések, hiszen az újabb korlátozások és intézkedések sok esetben az összes állampolgárt vagy a társadalom jelentős százalékát érintik, és így mindig lesz valaki, aki nem ért egyet, és népszavazásra javasolt kérdés útján igyekszik véleményének hangot adni, és támogatókra találni. Azonban a vizsgált esetek alapján én úgy gondolom, hogy nem sok esélye van annak, aki erre vállalkozik, hiszen a koronavírus szülte eddigi intézkedések és rendeletek eltörlése vagy megváltoztatása az Bizottság gyakorlata szerint nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, és nehezen elképzelhetőnek tartom azt, hogy a jövőben ez változni fog. Ennek ellenére nem gondolom azt, hogy az elérni kívánt célok egyáltalán nem elérhetők, talán csak más jogi eszközök útján.

¹¹ 11/2021. NVB határozat 2021/1.

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. **Petrétei József:** A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban (1989-2014). Pécs, 2018 (20.000 Ft.)
2. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2016 (6.500 Ft.)
3. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter:** Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)
4. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)
5. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
6. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
7. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
9. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
10. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalról ingyenesen letölthetők.

1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.