



# Adalékok a népszavazás intézményének 2013 utáni hazai szabályozásához

SZABÓ SZILÁRD

Debreceni Egyetem, Politikatudományi és Szociológiai Intézet, Politikatudományi Tanszék

## ABSZTRAKT

*Tanulmányomban a népszavazás intézményének 2013 utáni hazai szabályozásának egyes anyagi jogi elemeit vizsgálom. A rövid bevezetőt követően a népszavazás alkotmányos rendszerben betöltött helyével, a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás viszonyával, majd a népszavazás alanyaival, tárgyával, a népszavazáson feltenni szándékozott kérdéssel és a népszavazás következményeivel foglalkozom. Külön tárgyalom a 2016. október 2-ai érvénytelen népszavazással kapcsolatos – a témában felhasználható tudományos művek hiányában kizárólag kúriai eljárásban és alkotmánybírói különvéleményekben megjelenő – érveket és ellenérveket.*

*KULCSSZAVAK: népszavazás, Alaptörvény, Alkotmánybíróság, Országgyűlés, Nemzeti Választási Bizottság, nemzetközi szerződések*

## ABSTRACT

### **Contributions to the Regulation of the Referendum after 2013**

*The purpose of this paper is to define and show the nature and functions of the referendum in general, and to examine the legislative regulation of its institution in Hungary after 2013.*

*The brief introduction will be followed by an analysis of some of the institutional and instrumental features of the referendum in the context of the constitutional law. Special attention will be paid to the question raised by, and to the pros and cons of the referendum held in 2016. The legal aspects and social consequences of this invalid referendum will be emphasized.*

*KEYWORDS: referendum, Fundamental law, Constitutional Court, National Assembly, National Election Commission, International treaties*



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

### Bevezetés: a népszavazás meghatározása

Mit jelent a népszavazás? A népszavazás a közvetlen demokrácia eszköze (Körösényi 2009), döntéshozatali technikája (Enyedi 2009), a parlamentáris kormányzat egyik külső ellensúlya (Szalai 2013), közvetlen demokratikus döntéshozatal (Komáromi 2014). A népszuverenitás elvéből adódóan a „végső szó” kimondásának joga a népet illeti, amely ezt a jogát népszavazás révén gyakorolhatja (Kis 2009). „A népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás általános és 'legerősebb' formája, a nép bevonása a döntéshozatalba, amely lehetőséget ad arra, hogy valamely kérdést a nép közvetlenül döntsön el” (Csink 2014: 76).

Manapság általánosan elfogadott nézet szerint azonban a modern jogállamokban lehetetlen a közhatalmat kizárólag közvetlenül gyakorolni; a modern jogállamokban a nép közvetett módon, képviseleti rendszer révén gyakorolja a közhatalmat (Csink 2014).<sup>1</sup> A népszavazással foglalkozó szerzők általában arra is felhívják a figyelmet, hogy a népszavazás intézményének megléte egyáltalán nem jelenti azt, hogy a népszavazás alkalmazása esetén megvalósulna a rousseau-i értelemben vett közvetlen hatalomgyakorlás: a végső politikai döntéshozatal ugyanúgy a politikai vezetők kezében marad és ők fogják viselni a döntéssel járó felelősséget is (Körösényi 2009).

Magyarországon először a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény szabályozta a népszavazás intézményét. A törvény meglehetősen széles körben tette lehetővé népszavazás megtartását, szinte minden parlamenti hatáskörbe tartozó kérdésben népszavazást lehetett tartani. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 1997-ben történt módosítása változtatott a népszavazás intézményének szabályozásán, azonban az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a népszavazás eljárásának szabályozatlansága miatt. A helyzetet a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény megalkotása, illetőleg az eljárási szabályoknak a választási eljárási törvénybe (1997. évi C. törvény) való beillesztése oldotta meg. Ez a szabályozás volt hatályos egészen 2013-ig (Csink 2014).

### A népszavazás helye a magyar alkotmányos rendszerben

A 2012. január 1-jével hatályba lépett Alaptörvény ALAPVETÉS B) cikk (3)-(4) értelmében Magyarországon a közhatalom forrása a nép, amely azt választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az Alaptörvény ezzel kinyilvánítja, hogy

<sup>1</sup> A nép „amorf embertömeg”, amely nem rendelkezik önálló akarattal. Csak az egyes embereknek van akarata. Jogállamban a népakarat nem megállapított tartalmú politikai tény, hanem politikai folyamatot jelent, amelyben a nép minden tagja részt vehet, és amelyet a nép tagja részvétele révén befolyásolni tud (Küpper 2009).



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

Magyarországon a közhatalom gyakorlásának alapvető, elsődleges formája a képviselőlet, míg ezzel szemben a nép közvetlen hatalomgyakorlása csak kivételes, az Alaptörvény által megállapított esetekben fordulhat elő. Az Alaptörvény rendelkezése tulajdonképpen a 2/1993. (I. 22.) AB határozat megállapításait vette át és tette alapvető jogi normává. Az említett alkotmánybíróági határozat ugyanis leszögezte, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás, vagyis a népszavazás kiegészítő, ámber kivételes hatalomgyakorlási eszköz, amely a képviselőleti rendszerhez képest komplementer jellegű.<sup>2</sup>

A hatalomgyakorlás kivételes módon történő megvalósulása azonban azzal a következménnyel jár, hogy ha egy népszavazás eredményes, az a képviselőletet, azaz az Országgyűlést kötelezi (Alaptörvény AZ ÁLLAM 8. cikk). Ennek indoka, hogy a nép döntése csak akkor érvényesülhet, ha elsőbbséget élvez a képviselőlet akaratával szemben. Ha nem így lenne, a képviselőlet (az Országgyűlés) bármikor megváltoztathatná a népszavazás döntését (Küpper 2009). Ez a rendelkezés szintén korábbi alkotmánybíróági határozatok tartalmát veszi alapul, nevezetesen a 28/1990. (XI. 22.) és az 52/1997. (X. 14.) AB határozatok azon megállapításait, hogy a kivételes hatalomgyakorlás megvalósulása esetén megelőzi a közvetett hatalomgyakorlást.

### A népszavazás személyi hatálya: a népszavazás alanyai

Az Alaptörvény AZ ÁLLAM 8. cikke alapján országos népszavazást választópolgárok, a köztársasági elnök és a Kormány *kezdeményezhet*. Legalább kétszázezer választópolgár sikeres kezdeményezése esetén a népszavazás megtartása kötelező, százezer választópolgár, a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezésére népszavazás elrendelhető, ekkor a népszavazás megtartása az Országgyűlés döntésétől függ. Az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG XXIII. cikk (7) viszont arról rendelkezik, hogy [m]indenkinek joga van országos népszavazáson *részt venni*, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Vajon itt két külön alapvető jogról van szó? Vagy pedig a kezdeményezés és a részvétel ugyanannak az alapvető jognak két eleme? A kérdés eldöntéséhez iránymutatást adhat a 31/2013. (X. 28.) AB határozat, amely kérdés vizsgálatkor több, korábbi alkotmánybíróági határozatra is visszautalt, így többek között az 52/1997. (X. 14.) AB határozat egyes megállapításaira is.

Ez utóbbi úgy rendelkezett, hogy a népszavazáson való *részvétel* „kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre”. Az Alkotmánybíróóság azt is megál-

<sup>2</sup> A továbbiakban népszavazáson mindig az *országos* népszavazást értem. Amíg az országos népszavazás a népszuverenitással kapcsolatos kérdés, addig a *helyi* népszavazás jelenleg Magyarországon az Alaptörvény 31. cikk (2) értelmében a helyi közügyek intézésének egy formája, így nincs összefüggés közte és a népszuverenitás között (Csink 2014).



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

lapította, hogy „[a] népszavazás intézménye a népszavazás kezdeményezését, támogatását és magát a szavazási eljárást foglalja magában”. „Az Alaptörvény a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B] cikk (3)-(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akarattal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig”.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében a népszavazás, mint alapvető (alanyi) jog csak úgy töltheti be alkotmányos funkcióját, ha a részvétel joga magában foglalja a kezdeményezés elindításától kezdve a népszavazás megtartásáig a népszavazás egész folyamatát (Téglási 2014). Az Alkotmánybíróság tehát azt az álláspontot képviseli, hogy a népszavazás kezdeményezése és népszavazáson való részvétel egyetlen alapvető, Alaptörvényben biztosított alanyi jogot jelent. Ugyanakkor a 31/2013. (X. 28.) AB határozat azt is leszögezte, hogy a népszavazáson való részvételhez fűződő jog alanyai nem kizárólag a választópolgárok mint egyének, hanem – tekintettel az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére – a választópolgárok szervezetei is. „E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet”.

Ez az AB határozat több, elméleti és gyakorlati jellegű alkotmányjogi problémát is felvet. Az egyik ilyen probléma annak eldöntése, hogy vajon van-e különbség a népszavazás kikényszerítéséhez és a népszavazáson való részvételhez fűződő jog között. A kikényszerítéshez való jog kapcsán felvetődik az, hogy vajon külön alapvető jogot képez-e az aláírásgyűjtéshez való jog. Végül, de nem utolsósorban felmerül a pártok népszavazásban betöltött szerepe, a nép politikai és állami akaratképzése közötti különbségtétel problémája (Téglási 2014). A nemzetközi gyakorlat egyértelműen szétválasztja a népszavazáson való részvétel jogát, mint alapvető jogot a népszavazás kikényszerítéséhez való jogtól, ami nem minősül alapvető jognak. Az osztrák és a német szövetségi alkotmánybíróságok töretlenül követett gyakorlata szerint a népszavazás elrendeléséhez/kikényszerítéséhez nem fűződik alkotmányos alapjog. Ezzel ellentétben a magyar Alkotmánybíróság idézett 31/2013. (X. 28.) és 1/2014. (I. 22.) AB határozata az aláírásgyűjtéshez való jogot – és így közvetve a népszavazás kikényszerítéséhez való jogot is – alkotmányos alapjognak minősítette és ezáltal alkotmányos védelemben részesítette. Az Alkotmánybíróság tehát, eltérően az osztrák és a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatától, a népszavazáson való részvétel jogát kiterjesztően értelmezte, belefoglalva abba az aláírásgyűjtéshez való jogot is.

Ebből a döntésből viszont logikailag az következik, hogy a választópolgárok szervezetei, különösen a pártok is, alkotmányos védelemben részesülnek népszavazás-



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

ban való részvételük esetén. Így például megilleti őket az alkotmányjogi panasz igénybevételének joga (Téglási 2014). Az 1/2014. (I. 22.) AB határozathoz fűződő alkotmánybírói különvélemények szinte kivétel nélkül sérelmezték ezt a felfogást. Pokol Béla és Salamon László szerint mivel népszavazáson csak az vehet részt, akinek választójoga van, így szervezeteket, pártokat logikailag nem illethet meg a népszavazáson való részvétel joga, ennél fogva nem kaphatnak ehhez fűződő alkotmányos védelmet sem. Juhász Imre arra hívta fel a figyelmet, hogy a népszavazás a hatalomgyakorlás *közvetlen* formája, viszont az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG VIII. cikk (3) utolsó mondata értelmében pártok *közvetlenül* nem gyakorolhatnak közhatalmat (Téglási 2014).

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban Nsztv.) a problémát azzal igyekezett áthidalni, hogy a népszavazás *kezdeményezését* elválasztotta a *kezdeményezés szervezésétől*. A törvény 2. § (1) a)-b) szerint ugyanis párt vagy egyesület népszavazási kezdeményezést szervezhet. Ezzel a törvény lehetővé teszi a népszavazáson való részvétel mint alkotmányos alapjog olyan értelmezését, amely magába foglalja a népszavazás kezdeményezését, de úgy, hogy ez a jog csak választópolgárt illessen meg, míg a pártok és egyesületek nem alanyai többé a népszavazáson való részvételnek, csak a kezdeményezés szervezőiként jelennek meg.

### **A népszavazás tárgyi hatálya: miről lehet népszavazást tartani és miről nem**

Népszavazás tárgyi hatályán azt értem, hogy konkrétan mire irányulhat népszavazás: milyen tárgyokban lehet, illetve kizárt népszavazást tartani. Erre vonatkozóan az Alaptörvény 8. cikk (2)-(3) tartalmaz rendelkezéseket. Ennek értelmében népszavazást csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben lehet elrendelni és tartani. A (3) bekezdés a)-j) pontjai pedig taxatív felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben kizárt népszavazás elrendelése és megtartása. Amíg a népszavazásból kizárt tárgyköröket az Alaptörvény taxatív felsorolja, addig az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó tárgyak felsorolása az Alaptörvényben nem kizárólagos. Az Alaptörvény AZ ÁLLAM Országgyűlés fejezete 1. cikk (2) bekezdés a)-j) pontjai felsorolják ugyan az Országgyűlés legfontosabb jogköreit, de a k) pont azt is megállapítja, hogy az Országgyűlés „az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”. Vagyis kizárólag az Alaptörvény alapján nem lehet megállapítani az Országgyűlés összes feladat- és hatáskörét, ebből pedig adódik az is, hogy a népszavazás tárgyköreit sem lehet az Alaptörvény alapján kimerítően megállapítani.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

Az, hogy Magyarországon csak és kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügy lehet népszavazás tárgya, többféleképpen is indokolható. Először is, magának a népszavazásnak az alkotmányos rendszerben elfoglalt helyéből következik, hiszen a közvetlen hatalomgyakorlás eredménye közvetlenül a képviselői alkotmányos intézményére, az Országgyűlésre ró kötelezettséget. Az eredményes népszavazáson hozott döntés nem alkalmazható közvetlenül, nem „önvégrehajtó”, az Alaptörvény T) cikk 1) alapján ugyanis „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”. A népszavazás tehát azzal a joghatással jár, hogy jogalkotási kötelezettséget ró az Országgyűlésre (Molnár 2014). A népszavazás címzettje tehát az Országgyűlés, a közvetlen hatalomgyakorlás esetén a választópolgárok átmenetileg „visszaveszik” tőle a közhatalmat (Csink 2014).

A népszavazás kapcsán az Országgyűlés feladat- és hatáskörét az Alkotmánybíróság kiterjesztően értelmezte: az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában azt állapította meg, hogy „az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban”. Ez azt jelenti, hogy az Országgyűlés hatáskörébe nem kizárólag az tartozik, amit szabályoz, hanem amit az Alaptörvény nem utal kifejezetten más alkotmányos szerv hatáskörébe. Más szóval népszavazás tartható olyan tárgykörben is, amit az Országgyűlés nem szabályoz, de szabályozhatna (Molnár 2014, Csink 2014).

Az Alkotmánybíróság fenti, kiterjesztő értelmezésével szemben a Kúria 2012-ben egy szűkebb, az Országgyűlés jogkörét és ezzel a népszavazási tárgyköröket is korlátozó döntést hozott. A Kúria döntése szerint „olyan kérdésben, amelynek szabályozására az Országgyűlés a Kormánynak felhatalmazást adott, nem tartható népszavazás, mivel a kérdés immár nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe” (Komáromi 2014: 5). A Kúria az Országgyűlés és a Kormány hatáskörének elhatárolását nem a jogszabályi hierarchia, hanem a hatalommegosztás szempontjából vizsgálta és értelmezte, és ez alapján állapította meg azt, hogy „amikor a törvény a Kormányt (vagy kormány tagjait) jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik” (Molnár 2014: 29).

A Kúria határozata kifejtette továbbá azt is, hogy: „a népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviselői hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg”. (Molnár 2014: 29) A Kúria álláspontja szerint az ilyen kitégített értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást a kivételesség elvével ellentétesen tágtáná (Molnár 2014). Az Alkotmánybíróság és a Kúria határo-



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

zata között azonban igazából csak annyi a különbség, hogy az Alkotmánybíróság általános, míg a Kúria konkrét esetre alkalmazandó döntést hozott. Hiszen az Országgyűlés minden további nélkül dönthet úgy, hogy egy jelenleg alacsonyabb szintű jogszabállyal szabályozott ügyben törvényt alkot, így az abban foglalt ügy már népszavazás tárgya lehet.<sup>3</sup>

Külön kérdést vetnek fel a sarkalatos törvények. Az Alaptörvény T) cikk (4) alapján „[a] sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. Mivel az Alaptörvény kizárja az Alaptörvény módosítását a népszavazás tárgykörei közül, így a fenti rendelkezés népszavazás útján nem változtatható meg. Vagyis ez azt jelenti, hogy bár a sarkalatos törvények megalkotása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, népszavazással mégsem lehet sarkalatos törvény tartalmát megváltoztatni, mert azal burkolt Alaptörvény-módosítás valósulna meg (Szalai 2013). Népszavazást ebben az esetben kizárólag olyan értelemben lehetne kezdeményezni, hogy az Országgyűlés módosítson-e sarkalatos törvényt, vagy sem.

Magyarország alkotmányos rendszerének sajátossága, hogy kifejezetten tiltja az alkotmányozással kapcsolatos népszavazást (Bakó 2013). A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 28/C. § (5) bekezdés c) pontja elvileg csak az Alkotmány népszavazásra és népi kezdeményezésére vonatkozó rendelkezéseiről szóló népszavazás tartását tiltotta meg, azonban a 2/1993. (I. 22.) és a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat kiterjesztően értelmezte ezt a tilalmat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány határozza meg az állami berendezkedés alapjait, az állam és polgárai viszonyát. Ezért csak a saját rendszerén belül, az általa rögzített eljárási szabályok szerint módosítható. Az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása tehát kizárólag az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom joga, ezt a jogosultságot tőle elvonni nem lehet. Mindenképpen szükséges hangsúlyozni azonban, hogy a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat csak azt állapította meg, hogy választópolgári kezdeményezésre indult népszavazási kezdeményezés nem vonhatja el az Országgyűlés alkotmányozó hatalmát, de maga az Országgyűlés kezdeményezhetett erre vonatkozó népszavazást (Árva 2013).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ez alól még az önkormányzati rendelet sem kivétel, mivel az Alaptörvény a helyi önkormányzatok autonómiáját – eltérően az Alkotmánytól – nem alkotmányos alapjogként, hanem közfeladatok ellátójaként, tulajdonképpen a végrehajtó hatalom részeként definiálta. Ebből az következik, hogy az önkormányzás keretében megalkotott önkormányzati rendeletben szabályozott jogviszonyokról az Országgyűlés bármikor törvényben rendelkezhet (Pálné 2016).

<sup>4</sup> „Alkotmánymódosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, és nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés döntsön az alkotmány megváltoztatásáról. Az ügydöntő (megerősítő) népszavazás elrendelésére csak az Országgyűlés alkotmányozási (alkotmánymódosítási) eljárását követően kerülhet sor.” 25/1999. (VII. 7.) AB határozat. (njt.hu – hozzáférés ideje 2017. január.)



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata némi módosítással átkerült az Alaptörvénybe (Komáromi 2014), amely már kifejezetten az Alaptörvény módosítására irányuló népszavazási szándékot tiltja [8. cikk (3) bekezdés a) pont]. Az Alaptörvény idézett rendelkezése tehát általánosságban tiltja az Alaptörvény módosítására irányuló népszavazást. Ez azt jelenti, hogy jelenleg állami szervek indítványára sem tartható népszavazás az Alaptörvény módosításáról, tehát az Országgyűlés sincs abban a helyzetben, hogy az általa elfogadott Alaptörvény-módosítást népszavazásra bocsássa (Bakó 2013, Komáromi 2014). Mivel ez a felfogás alapvetően szembe megy a nemzetközi gyakorlattal, joggal merülhet fel a kérdés, hogy miként lehet értékelni ezt a megoldást.

Bakó Beáta kifejezetten pozitívumként „garanciális elemként” értékeli, mondván, hogy az alkotmányt magától a néptől is meg kell védelmezni. Így lehetett elkerülni szerinte azt, hogy a halálbüntetés visszakerüljön a magyar jogrendszerbe (Bakó 2013).<sup>5</sup> Csink Lóránt úgy véli, hogy mivel a magyar jogrendszer alapja az Alaptörvény, ezért természetes, hogy népszavazással nem módosítható, hiszen abban az esetben a népszavazás intézménye magasabb rendű lenne magánál a népszavazást létrehozó és szabályozó Alaptörvényénél is (Csink 2014). Szájer József szerint az alkotmány túl bonyolult kérdés ahhoz, hogy arról népszavazás döntsön. Ez az érv azonban legfeljebb a választópolgári kezdeményezésre induló népszavazások kapcsán lehet igaz, az Országgyűlés által kidolgozott Alaptörvény-módosítás Országgyűlés által kezdeményezett népszavazásra bocsátására vonatkozóan ez az érvelés azonban nem igazán megalapozott (Komáromi 2014). Komáromi László a fentebb ismertetett véleményekkel szemben kívánatosnak tartaná, ha átfogó, vagy akár részleges alkotmánymódosítások csak megerősítő népszavazás után léphetnének hatályba. Szerinte ez hozzájárulhatna ahhoz, hogy a választópolgárok ne valamilyen elvont dokumentumként vagy az elitek által rájuk kényszerített paktumként tekintsenek az alkotmányra (Komáromi 2014).

### A népszavazásra javasolt kérdés

Az Nsztv. 9. § (1)–(2) szerint a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. Továbbá a népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szemérmesítő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést. A népszavazásra bocsátott kérdés kapcsán a törvény kétféle egyértelműségi követelményt fogalmaz meg. Az

<sup>5</sup> Bakó Beáta megfogalmazása bizonyos félreértésekre adhat okot, hiszen az Alaptörvény a népet nyilvánítja szuverénnek [Alaptörvény Alapvetés B) cikk (3) A közhatalom forrása a nép]. Ha pedig a nép a szuverén, miért kellene megvédeni az alkotmányt a főhatalmat gyakorló entitástól?





## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

egyik az úgynevezett *választópolgári egyértelműség*, ami azt jelenti, hogy a kérdésnek világosnak és a választópolgár számára közérthetőnek kell lennie, úgy, hogy egyértelmű igennel vagy nemmel tudjon rá válaszolni.

A 63/2002. (XII. 3.) AB határozat értelmében nem sérti a választópolgári egyértelműség követelményét, ha a feltett kérdés egyszerre és együttesen kérdez rá több dologra, az viszont igen, ha több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, vagy ha az egymáshoz való viszonyuk nem állapítható meg egyértelműen, illetve nem kapcsolódnak egymáshoz. A másik egyértelműségi követelmény a *jogalkotói egyértelműség*, ami azt jelenti, hogy az Országgyűlésnek világosan kell látnia, hogy eredményes népszavazás esetén milyen jogalkotási kötelezettség terheli (Csink 2014). Az egyértelműségi követelményből elvileg nem következik, hogy a kérdésnek eldöntendőnek kell lenni, kétségtelen azonban, hogy a magyarországi népszavazásokon mindig eldöntendő kérdésre kellett válaszolni.<sup>6</sup>

Az eldöntendő kérdések – azok a kérdések tehát, amelyekre igennel vagy nemmel lehet válaszolni – annak eldöntését igénylik, hogy valami legyen, vagy ne legyen. Lehetnek azonban olyan kérdések, amelyek arra vonatkoznak, hogy két vagy több dolog közül melyik legyen (Kis 2009). A választópolgár viszont a jelenlegi szabályozás tükrében csak arra képes, hogy igent vagy nemet mondjon a feltett kérdésre, miközben lehet, hogy épp az ellenkezőjét felelné, ha az egy kidolgozott javaslat és nem egy összetett mondat formájában állna előtte (Bakó 2013). Mint ahogy számos szociálpszichológiai kísérlet bizonyította, fennáll a veszélye, hogy pusztán a kérdés átfogalmazásával eredményét tekintve egymással ellentétes állásfoglalásra lehessen rávenni a választókat (Enyedi 2009).<sup>7</sup> Ezenkívül fennáll az a lehetőség is, hogy a népszavazás kezdeményezője azért, hogy a kérdését hitelesítsék, azt eldöntendővé alakítja, de ezzel tulajdonképpen nem pontosítja, hanem éppen ellenkezőleg, eltorzítja (Kis 2009).

„A népszavazásra bocsátott kérdés formai követelményeire vonatkozó szabályokban nagyon jól tükröződik a jogalkotó elképzelése az állampolgárok kompetenciájáról: az, hogy mit vár el a törvény a kezdeményezőktől és a választópolgároktól, megmutatja, hogy a törvényhozó milyen szintű tájékozottságot és politikai aktivitást feltételez a szavazókról. A magyar szabályozás némileg ellentmondásos: sokat vár el

<sup>6</sup> Ellentétes véleményt fogalmaz meg Bakó Beáta (Bakó 2013). Szerinte az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat „elvi éllel” leszögezte, hogy a kérdésnek eldöntendőnek kell lennie. A vonatkozó AB határozat úgy fogalmaz, hogy „[a]z egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra ‚igen’-nel vagy ‚nem’-mel egyértelműen lehet-e felelni” (Bakó 2013: 177). Véleményem szerint ez nem jelenti azt, hogy az AB kötelezővé tette volna, hogy a feltett kérdés minden egyes népszavazás esetében eldöntendő kérdés legyen, pusztán annyit állapított meg, hogy *ha* a kérdés eldöntendő, *akkor* arra egyértelműen lehessen igennel vagy nemmel válaszolni.

<sup>7</sup> Ugyanakkor némileg ellentmondva magának azt is megjegyzi, hogy a népszavazás nagy előnye a képviseleti döntéshozattal szemben, „hogy a döntés tárgya szűk, meghatározott, átlátható (...) A népszavazások esetében azonban a szavazólapon maga a döntés található” (Enyedi 2009: 9).



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

a kezdeményezőtől azért, hogy utána az 'egyszerű szavazónak' könnyű dolga legyen. A kezdeményezőnek ugyanis úgy kell megfogalmaznia a kérdést, hogy az viszonylag rövid és közérthető legyen, igennel vagy nemmel lehessen rá válaszolni, ugyanakkor a legfontosabb részletkérdések és következmények is benne legyenek, különben jó esély van rá, hogy az NVB az egyértelműség hiányára hivatkozva elutasítja a kezdeményezést" (Bakó 2013: 177). Az összetett ügyek eldöntendő kérdésre egyszerűsítése miatt a kezdeményezésből kimaradnak az alternatívák, illetve a következményekre való utalás és az indokolás (Bakó 2013). A népszavazási kampányok ugyan valamennyire módot adnak a választópolgárok tájékoztatására, a pártok, a média, a társadalmi szervezetek és az értelmiségiek állásfoglalása elvileg segíthet a szavazóknak átlátni a személyes preferenciáik és a népszavazás közti összefüggéseket, feltéve, ha a népszavazást felvezető vita minél jobban strukturált (Enyedi 2009).

Összegezve: a választópolgárok inkompetenciája Magyarországon nem kis mértékben épp a szabályozásnak köszönhető: a választók nem tudnak megfontoltan dönteni, mert a kérdést leegyszerűsítve tálalják nekik (Bakó 2013). Szintén általánosnak mondható tapasztalat, hogy egy népszavazás alkalmával a választópolgárok gyakran nem a konkrét kérdéstről szavaznak, hanem az egész politikai vezetésről nyilvánítanak ki egyfajta általános véleményt, illetve az állami szervek és a pártok tevékenységéről mondanak ítéletet. Így például az Európai Unió alkotmányáról megrendezett 2005-ös francia és holland népszavazáson vagy a felsőoktatási tandíjról, orvosi vizitdíjról és kórházi napidíjról rendezett 2008-as magyar népszavazáson egyaránt a szavazók jelentős része nem, vagy nem elsősorban a feltett kérdéseket mérlegelte, hanem a kormány általános politikájáról és/vagy teljesítményéről nyilvánított véleményt. Más szavakkal a népszavazás könnyen a feltett tárgyi kérdések helyett vagy mellett valójában a kormány politikájáról való véleménynyilvánítássá, a kormányzó politikusokkal szembeni bizalmi szavazássá válhat (Körösényi 2009). Hasonló folyamat volt megfigyelhető a 2016. december 4-ei olasz népszavazás kapcsán: a választópolgárok elsősorban nem is magáról az alkotmány módosításáról döntöttek, hanem a Matteo Renzi miniszterelnök vezette kormány tevékenységéről mondtak véleményt (Ságvári 2016).

### A népszavazás kötőereje

Az Alaptörvény 8. cikk (4) alapján [a]z országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ez azt jelenti, hogy egy népszavazás akkor eredményes, ha az érvényes népszavazáson valamelyik válaszra többen szavaztak, mint a másikra. Az Alaptörvény rendelkezéséből az is következik, hogy az érvénytelen népszavazás mindig eredménytelen és az érvényes népszavazás mindig eredményes is, kivételt képezve



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

a holtverseny meglehetősen valószínűtlen esete (Csink 2014). Az Nsztv. 31. § (1) szerint az Országgyűlés köteles a népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni. A (2) megállapítja, hogy [a] népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított három évig kötelező.<sup>8</sup>

Az Nsztv. rendelkezéséből az következik, hogy ha az Országgyűlés a határidőn belül nem alkot az eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt, akkor mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet követ el, kérdés persze, hogy vajon milyen szankcióval sújtható ilyen esetben az Országgyűlés az Alkotmánybíróság elmarasztaló határozatán kívül. Szükséges hozzátenni: az eredményes népszavazás az Országgyűlést mint törvényalkotó hatalmat köti, mint alkotmányozó hatalmat nem. Az Alkotmánybíróságot pedig semmilyen formában nem köti a népszavazás eredménye, ami azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság bármikor megsemmisítheti az Országgyűlés által a népszavazás következtében alkotott törvényt, ha úgy véli, hogy Alaptörvény-ellenes (Szalai 2013).

Az Alaptörvény az érvényes népszavazáshoz szükséges részvétel tekintetében visszaállította az 1989 és 1997 között hatályos szabályozást. A módosítás támogatói azzal érveltek, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás kivételessége és az Országgyűlésre nézve kötelező jellege miatt elvárható, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás valóban a nép többségének akaratát jelentse. Salamon László azzal érvelt, hogy „az országos népszavazás nem más, mint az Országgyűlés hatáskörének népi általi elvonása”, ezért indokolt, hogy „az új Alaptörvény az Országgyűlés hatáskörének elvonását a választópolgárok többségének akaratához köti” (Komáromi 2014: 11). A magas részvételi küszöb garantálja a képviseleti berendezkedés elsőbbségét, mert kizárja, hogy politikailag aktív, de kisebbségben lévő érdekcsoportok népszavazással elvonják a képviseleti szerv hatáskörét (Bakó 2013).<sup>9</sup>

Az érvényes népszavazáshoz szükséges a magas részvételi küszöb, s ez minden bizonnyal azzal a következménnyel jár, hogy csak igen komoly mozgósító erővel rendelkező ügyben és nagyfokú szervezethez és infrastruktúrával rendelkező politikai, társadalmi erő lesz képes érvényes népszavazás véghezvitelére. Ha pedig sok érvénytelen népszavazás lesz, az azzal a következménnyel járhat, hogy megkérdőjeleződik a népszavazásnak mint intézménynek a komolysága és hitelessége (Komáromi 2014). Nagyon érdekes ebből a szempontból Gulyás Gergelynek, az Országgyűlés

<sup>8</sup> A törvény nem fogalmaz egyértelműen, mert nem szól arról, lehet-e a moratórium ideje alatt a népszavazás miatt megalkotott törvényt módosítani (Bakó 2013).

<sup>9</sup> A magyar népszavazások történetében eddig összesen egy alkalommal fordult elő, hogy a jelenlegi szabályok szerint érvényes és eredményes népszavazást tartottak; ez volt az 1989-ben tartott „négy-igenes” népszavazás.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

Törvényalkotási Bizottsága elnökének a véleménye, miszerint az érvényességi küszöböt el nem érő népszavazások tekinthetők véleménynyilvánító népszavazásnak.

Tulajdonképpen úgy is felfoghatjuk, hogy egy, az Országgyűlés számára nem kötelező erejű – érvénytelen – népszavazás megmutatja, hogy a közvélemény egy-egy aktuális kérdésben milyen álláspontot, véleményt foglal el, mekkora támogatottsága vagy éppen elutasíthatósága van egy konkrét ügynek (Komáromi 2014). Végül is mondhatjuk, hogy egy sikertelen népszavazás is nyújt egyfajta tájékoztatást a választópolgárok nézeteiről és befolyással lehet a politikai pártokra, a kormányra, hiszen megmutatja, melyik politikai erőnek sikerült jobban mozgósítani a híveit. Egy érvénytelen népszavazást mégis nehéz egyértelműen értékelni, hiszen figyelembe kell venni, hogy vajon mi volt a kezdeményezőék célja (Szalai 2013).

### A 2016. évi érvénytelen népszavazás

2016. február 24-én, 11 óra 35 perc 57 másodperckor Magyarország Kormánya képviselőjében Rogán Antal, a miniszterelnök kabinetfőnöke – aki a Kormány országos népszavazásáról kezdeményezéséről szóló 2004/2016. határozata 3. pontja alapján volt jogosult a képviseletre – népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban NVB) „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is elérhassa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” címmel. A NVB 2016. február 29-én hozott 14/2016. számú határozatával a benyújtott kérdést az Alaptörvénnyel és az Nsztv. követelményeivel összhangban lévőnek találta és hitelesítette. A következőkben az érveket és ellenérveket elsősorban az Alaptörvény 8. cikk (3) d) pontjával összefüggésben kívánom elemezni. A vonatkozó rendelkezés szerint nem lehet népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.

A NVB határozata ellen hatan nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet a Kúriához. Az elsőrendű kérelmező indoklásában kifejtette, hogy az NVB által hitelesített kérdés eleve nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel a kérdésben a 2015/1601. EU tanácsi határozat tartalmaz az Unió tagállamai számára követendő magatartási szabályokat. Az elsőrendű kérelmező kifejtette továbbá, hogy „a kérdést nyelvtanilag értelmezve az az elsődleges [uniós Sz. Sz.] jogi keretek módosítására irányul, amely tekintetében az Országgyűlés hatásköre nem áll fenn, hanem az tágabb értelemben valamennyi tagállam együttes hatásköre”. A kérelmező a 191/2010. (XI. 18.) AB határozat azon rendelkezésére is hivatkozott, „mely szerint az Országgyűlés hatásköre legfeljebb a már aláírt nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére, arra való felhatalmazására vonatkozik, de nem egy nemzetközi szerződés módosításának kezdeményezésére, amelyre az uniós elsődleges jogi keretek szerint a tagállami kormányok jogosultak” (a Kúria Knk. IV. 37.222/2016/9. sz. végzése, Nemzeti Választási Bizottság). Mivel a kérdés nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettsé-



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

get érint, így az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján arról nem tartható népszavazás.

Ennek körében utalt az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 4. cikk (3) szerinti hűségklauzulára (lojalitási klauzula), valamint a 2004. évi XXX. törvénnyel elfogadott csatlakozási szerződésre és annak módosításaira.<sup>10</sup> A kérelmező szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az kizárja az alapító szerződésekből fakadó hatályos kötelezettségeket a népszavazásra bocsátható tárgykörök közül. Ezt az értelmezést támasztja alá szerinte az Alaptörvény E) cikk (2) is. Az E) cikk értelmében Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

A kérelmező továbbá arra is hivatkozott, hogy a Kúria Knk. IV. 37.446/2014. sz. döntése szerint a csatlakozási szerződés bár uniós jogként a belső jog részévé vált, mégsem lehet eltekinteni annak nemzetközi szerződéses formájától. A kérelmező az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján még arra is hivatkozott, hogy abban a tekintetben is fennáll eme kérdésnél a tiltott népszavazási tárgykör, mivel az az uniós jog végrehajtásához kíván az alapító szerződésektől eltérően – közvetve az E) cikk (2) bekezdését is érintve – többletfeltételt hozzáfűzni. Emiatt is sérti a kérdés hitelesítése az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontját. Ugyancsak az Alaptörvény e rendelkezésével ellentétes az, hogy az esetleges eredményes népszavazás olyan módon tenné az Országgyűlés álláspontjának kötelező erővel való felruházását szükségessé, hogy az alapvetően a kormány részvételével működő Európai Unió Tanácsában való kormányzati intézkedések kereteit szabná meg. A másodrendű kérelmező az NVB határozatának megtámadása kapcsán – többek között – szintén arra hivatkozott, hogy a népszavazási kérdés tárgya csak az Európai Unió szintjén rendezhető. A harmadrendű kérelmező hivatkozott arra, hogy sem az uniós, sem a magyar jog nem ismeri a betelepítés fogalmát. A többi kérelmező is a fenti okokra hivatkozva kérte a hitelesítés megtagadását.

A Kormány mint a népszavazás kezdeményezője, hivatkozott az EUSz. 48. cikk (4) bekezdésére, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 78. cikkére, az Alaptörvény E) cikkére és a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatra.<sup>11</sup> A Kormány

<sup>10</sup> Az EUSz. 4. cikk (3) bekezdése szerint „[a]z Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”.

<sup>11</sup> Az EUSz. 48. cikk (4) szerint „A tagállamok kormányai képviselőinek konferenciáját a Tanács elnöke hívja össze abból a célból, hogy közös megegyezéssel meghatározzák a Szerződések módosításait.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

szerint a menekültügy területén a szuverenitás átruházása az Európai Unióra nem volt általános, Magyarország szuverenitásának személyes hatálya (az ország területén tartózkodók körének meghatározási módja) tekintetében sem történt meg. Vitatta a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek sérelmét, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyes alapító szerződések és azok módosításai, illetve a csatlakozási szerződések a belső jog részét képezik, amelyek a magyar alkotmányjog szempontjából már nem minősülnek nemzetközi szerződésnek.

Tény, hogy a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat – utalva az 1053/E/2005. AB határozatra – kimondta, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”. A 72/2006. (XII. 15.) AB határozat szerint az „Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június, 498, 500.), e szerződések mint elsődleges jogforrások, és az Irányelv mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak”. Az Alkotmánybíróság a 22/2012.

A módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette”.

Az EUMSZ. 78. cikke: [az EKSz. korábbi 63. cikkének 1. és 2. pontja és a 64. cikkének (2) bekezdése]

(1) Az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményrel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely a következőket foglalja magában:

a) az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára,

b) egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának, nemzetközi védelemre van szükségük,

c) közös rendszer a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére,

d) közös eljárások az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozóan,

e) a menedéjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások,

f) előírások a menedékkérők és a kiegészítő védelmet kérők befogadásának feltételeire vonatkozóan,

g) partnerség és együttműködés a harmadik országokkal a menedékkérők, illetve a kiegészítő vagy ideiglenes védelmet kérő személyek beáramlásának kezelése céljából.

(3) Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

(V. 11.) AB határozatában is kifejtette, hogy az Alaptörvény E) és Q) cikkei alapján a magyar alkotmányos gyakorlat eltérő joghatást tulajdonít az uniós jognak és a nemzetközi jognak.

A Kúria 2016. május 3-án hozott Kvk. IV. 37.222/2016/9. sz. végzésével megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak és a NVB határozatát helybenhagyta. A Kúria elutasította, hogy a kérdés nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget érintene és így sértené az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontját, mivel a kérdés „nem irányul sem a csatlakozási szerződés módosítására, sem többletfeltétel előírására az Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához”. A Kúria álláspontja szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek.<sup>12</sup>

A Kúria szerint a kérdés nem ütközik az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésébe sem, mivel e rendelkezés külön utal arra, hogy az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig került sor egyes hatáskörök többi tagállammal közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlására. Tévesnek minősítette azokat a következtetéseket, amelyek szerint egy eredményes népszavazás az Országgyűlés számára olyan jogalkotói kötelezettséget róna, ami az Alaptörvény E) cikke szerinti hatáskör-átruházás módosulásával járna, vagy akár az Európai Unióból való kilépéshez vezetne. Az Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) OGY határozatával a népszavazást elrendelte.

A Kúria végzésével szemben Fodor Gábor országgyűlési és Szanyi Tibor európai parlamenti képviselő alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó Fodor Gábor álláspontja szerint az NVB olyan népszavazási kérdést hitelesített, amely nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, ezért nem lehet népszavazást tartani róla. A népszavazás elrendelésével – sikerétől függetlenül is – kétségesse válhat Magyarország európai uniós tagsága, mivel a népszavazási kérdés uniós hatáskörbe tartozó kérdésről szól, és nem tudható, miképpen hat ez Magyarország és minden egyes állampolgár helyzetére az Európai Unióban.

Fodor Gábor szerint az alaptörvény-ellenesség abban valósul meg, hogy miután a menekültkérdés beadványában érintett aspektusa, azaz a menekültügyben hozott 2015/1601. számú 2015. szeptember 22-i tanácsi határozat kötelezően végrehajtandó, kizárólagosan uniós és semmiképpen sem országgyűlési hatáskör (egyedül az Európai Bíróságnál támadható meg), egy eredményes és érvényes népszavazás

<sup>12</sup> A Kúria hivatkozott az Európai Unió Bírósága Costa kontra E.N.E.L – ítéletére is (C-6/64, EU:C:1964:66), amelyben az EUB leszögezte, hogy a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszerrel hozott létre.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

olyan aktusra kötelezné Magyarországot, ami az uniós jogrenddel ellentétes. Azaz olyan eredmény születhet, ami az uniós jogrend megsértésére, az uniós jogszabályok áthágására, tágabb értelemben az Európai Unióból való kilépésre „biztatná” a Kormányt. A hitelesített kérdés egy olyan ügyet kíván az Országgyűlés hozzájárulásához kötni, amelyben az Európai Tanácsnak van joga minősített többséggel döntést hozni.

Szanyi Tibor álláspontja szerint a népszavazásra feltett kérdés nem az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, hanem az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásába, mivel a „betelepítési kvóta” ügye az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási hatáskörébe tartozik. Így a Kúria döntése alaptörvényellenes és sérti az Alaptörvény E) cikk (2) és (3), az N) cikk (1) és (2), a Q) cikk (2) és (3), és a 8. cikk (2) bekezdéseiben foglaltakat, továbbá a 8. cikk (3) mind a) mind d) pontjai alapján tiltott népszavazási tárgykörnek minősül, mert egy, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése és Q) cikk (2) és (3) bekezdései alapján elfogadott nemzetközi szerződésbe, az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe, különösen annak 79. cikkébe ütközik.<sup>13</sup>

A Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét harmadrészt azon az alapon állította, hogy a támadott végzés által jóváhagyott kérdés lényegében egy, az Európai Unió joga által létrehozott általánosan kötelező magatartási szabályt sért, amelyet

<sup>13</sup> 79. cikk (az EKSz. korábbi 63. cikkének 3. és 4. pontja)

(1) Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

a) a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok, beleértve a családegyesítési célúakat is,

b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,

c) illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is,

d) küzdelem az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme ellen.

(3) Az Unió harmadik országokkal megállapodásokat köthet a területén tartózkodó olyan személyek származási vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok egyikének területére való belépés vagy tartózkodás feltételeinek eleve nem, vagy már nem felelnek meg.

(4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak.

(5) E cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát.





## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

rendes jogalkotási eljárás keretében állapítottak meg az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, valamint közvetve az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdései alapján. Továbbá azt állította, hogy a támadott végzés által jóváhagyott kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből ugyanis meglátása szerint olyan jogalkotás következik, ami alapján minden egyes, befogadott menekült után 250.000 euró, azaz közel 79 millió forint fizetési kötelezettség keletkezne, amely kiadás az éves költségvetésről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érintené, így az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontját sértené.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel az indítványozók nem hivatkoztak egyetlen olyan Alaptörvénybe foglalt jogra sem, amelyre az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében alkotmányjogi panasz lenne alapítható. Bírói döntéssel szemben ugyanis csak akkor lehet alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.<sup>14</sup>

A döntéshez Varga Zs. András és Pokol Béla alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek.<sup>15</sup> Kifejtették, hogy Magyarország a csatlakozási szerződéssel nem a szuverenitását, hanem csak a szuverenitásából eredő egyes hatásköreinek gyakorlását engedte át az Európai Uniónak. Annak eldöntése, hogy egy hatáskör gyakorlása konkrét helyzetben, különösen az Európai Unió hatáskörének kitágítása esetén a szuverenitás átvételét jelentené-e, az Országgyűlés, vita esetén pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, mivel a kérdés eldöntésének az EUSz 4. cikkében elismert tagállami alkotmányos identitás védelmében a szuverenitás fenntartásának vélelméből kell kiindulnia. A szuverenitás fenntartását kell vélelmezni különösen akkor, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a hatáskör átengedésének idején valamely lényeges körülmény nem volt ismert, vagy az jelentősen megváltozott, ezért azt nem is tudta mérlegelni a tagállam (*clausula rebus sic stantibus* elve). Ilyen esetben az Országgyűlésnek az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdését alkalmazva kétharmados szavazataránnyal kell döntenie arról, hogy az adott hatáskört az EU joga hatálya alá tartozónak tekinti-e, illetve azt az új döntésével átengedi-e.

A fenntartott szuverenitás vélelmének alkalmazását indokolhatja az is, ha az EU joga alkalmazásával kapcsolatos mulasztás folytán olyan jogsértő állapot áll fenn, amelynek következményeit a tagállamnak kell viselnie. Ilyenkor a tagállamban jogos

<sup>14</sup> 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés.

<sup>15</sup> Varga Zs. András kifogásolta, hogy az Alkotmánybíróság az indítványról érdemben nem nyilatkozott.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

védelmi helyzet áll elő, ezért a tagállam visszaveheti (az eset körülményeitől függően vissza kell vennie) még az átruházott hatáskör gyakorlását is mindaddig, amíg a mulasztásos jogsértő állapot meg nem szűnik. Minthogy a csatlakozási szerződésről Magyarországon népszavazás döntött, abban a kivételes helyzetben, ha a kérdés a szuverenitás alapjait (pl. terület, népesség, főhatalom) érinti, megalapozott kétség esetén az ismételt népszavazás alkotmányos követelmény. Arról, hogy szuverenitási alapkérdésről van-e szó, az Országgyűlésnek, vita esetén pedig végső soron az Alkotmánybíróságnak kell döntenie.

Az elmúlt időszakban Magyarország, a schengeni övezet és az EU területére Magyarország akarata ellenére, ellenőrizetlenül léptek be idegen, sok esetben azonosítatlan személyek. Ez jogos védelmi helyzetet okozott. Az a kérdés, hogy az EU követelheti-e az objektív, tömeges jogsértés következményei szétterítésének elfogadását a tagállamoktól. A jogos védelmi helyzet folytán az EUMSZ 77–79. cikkei ellenére a tömeges bevándorlással kapcsolatos döntés joga akkor is visszaszállna a tagállamokra, így Magyarországra is, ha az eredetileg átruházott hatáskörbe tartozott volna, minthogy az alapjog lényeges tartalmát is érinti.

Ugyanakkor az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében a megosztott hatáskörök között nevesítve nem található sem menekültpolitika, sem bevándorlás-politika. A megosztott hatáskör alapjául a *j*) pont homályos megfogalmazása, „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” szolgálhat. Ez azonban önmagában nem konkrét hatáskör, hanem csak célkitűzés. Konkretizálása az EUMSZ 77–79. cikkeiben olvasható, de ezek sem rendelkeznek arról, hogy az alapvető döntésekre vonatkozó hatáskörök átkerültek volna az Unióhoz. Az EUMSZ 78. cikke a közös menekültügyi politika feltételeit, a 79. cikk a legális migrációs politika feltételeit biztosítja. Utóbbi rendelkezés (4) bekezdése kifejezetten kizárja a jogalkotás és jogalkalmazás harmonizációját a legális bevándorlás esetére, (5) bekezdése pedig kifejezetten tagállami hatáskörben hagyja a bevándorlási döntéseket. A hatáskör tehát a tagállamoknál maradt, ezért külső döntés nem kényszeríthető rájuk. Ez azt jelenti, hogy legfeljebb a menekültpolitika hangolható össze, de bármely menekült átvétele jogszerűen és alkotmányosan csak háromoldalú egyetértés alapján végezhető el: az átadó állam, az átvevő állam (Magyarország) és az érintett menekült (menekültként jogszerűen elismert személy) egyetértésével.

Más kérdés, hogy ennek az egyetértésnek a kifejezésre juttatása milyen formában történik meg (pl. nemzetközi szerződés alapján a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján, vagy másképp). Magyarország tehát jelen esetben a szubszidiaritás elve alapján jogosult megvédeni magát, mivel az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) az egyik lehetséges értelmezése szerint csak az egyéni menedékjog biztosítására van alap, a tömeges migráció elfogadására nincs. A tömeges migrációt éppen gátolni kellett volna, eltérésére nincs és nem is volt EU hatáskör. Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében biztosított tanácsi hatáskör az átme-



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

neti intézkedésekre a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása esetén csak az érintett tagállam vagy tagállamok érdekét szolgálhatja. A segítségnyújtást szolgáló hatáskör nem fordítható meg, azaz nem szolgálhat olyan intézkedés alapjául, amely valamely tagállamot akarata ellenére hátrányos helyzetbe hoz. A szolidaritás alapján minden tagállam valamilyen közreműködése elvárható, de biztosan nem vezethet olyan helyzethez, amelynek elkerülésére az EU ezt, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése szerinti hatáskört kapta.

Ugyanez következik a fenntartott szuverenitás vélelméből. A tapasztalt mértékű biztonsági, kulturális, alapjogi és a közös alapértékeket érintő fenyegetettséggel az EUSZ, EUMSZ elfogadásakor nem, de még a csatlakozáskor sem kellett számolni, vagyis a hatáskör átruházásáról hozott döntés akkor bizonyosan más megfontolásokon alapult. Magyarország tekintetében kijelenthető továbbá, hogy az alkotmányosságunkkal ellentétes tapasztalatok következtében történeti alkotmányunk vívmányaival és a Nemzeti hitvallással nem egyeztethető össze a közreműködés emberek bármiféle, akarata ellenére kikényszerített csoportos mozgatásában. Megállapítható továbbá az is, hogy Magyarországot akarata ellenére tömeges bevándorlás eltűrésére kényszerítő egyetlen szabály vagy eseti döntés sem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel.

Ennek jogkövetkezményeként pedig megállapítható, hogy a szuverenitás gyakorlásáról az adott helyzetben magas legitimitációjú döntést kell hozni. Minthogy Magyarország szuverenitásának alapját érinti, a döntéshez – a megváltozott feltételeken nyugvó hatáskör átruházásához vagy megtartásához – mindenképpen az Országgyűlés kétharmados akaratnyilvánítása szükséges. Az Európai Unióhoz történt csatlakozással összemérhető hatás miatt teljes bizonyossággal csak egy népszavazás biztosíthatja az ilyen döntés és az Alaptörvény összhangját.

A 2016. október 2-án megtartott népszavazás végül érvénytelen lett<sup>16</sup>, de ez nem jelenti azt, hogy a tárgyával kapcsolatos kúriai és alkotmánybírói különvélemények jelentőség nélküliek lennének, hiszen azok adott esetben egy hasonló témában kezdeményezett népszavazás kapcsán hivatkozási pontok lehetnek. Az érvénytelen népszavazás ugyanis nem jár semmilyen jogi következménnyel – ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy bármikor újra lehet kezdeményezni egy ugyanolyan vagy hasonló témájú népszavazást, ha azt a politikai erők konkrét politikai helyzetben, mint legitimitációs eszközt felhasználhatónak vélik.

<sup>16</sup> A Nemzeti Választási Bizottság 150/2016. számú határozata 11 igen 0 nem szavazattal megállapította, hogy a 2016. október 2-ra kiírt országos népszavazás érvénytelen volt.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

### Összegzés

Vajon működőképes lehet-e a hatalomgyakorlás közvetlen formája ott, ahol az állampolgárok többsége általában másoktól várja a döntések meghozatalát? Mennyiben lehet bízni a népszavazás intézményében egy olyan politikai környezetben, amelyet annyira erőteljesen meghatároz a pártok által uralt közélet? Vajon a népszavazás a politikai elit társadalmi ellenőrzése helyett nem válna pártpolitikai küzdelmek eszközévé? (Komáromi 2014)<sup>17</sup> A közvetlen hatalomgyakorlásról frott tanulmánykötet szerzői is meglehetősen szkeptikusak, részben már-már népszavazás-ellenesek voltak azzal kapcsolatban, mennyire hasznos a népszavazás a magyar viszonyok között (Enyedi 2009).<sup>18</sup>

A népszavazás megítélése az alkotmányjogi, politikatudományi szakirodalomban egyáltalán nem egységes, a népszavazás előnyeinek és hátrányainak, a képviseleti rendszerben betöltött funkciójának meghatározása időről időre vita tárgyát képezi. „Míg a közvetlen demokrácia hívei szerint a képviselet a demokrácia felvivezése, addig a parlamentarizmus hívei szerint a népszavazások aláássák a képviseleti kormányzást” (Körösényi 2009: 23, illetve az ott felsorolt, leginkább angol nyelvű szerzők és szakirodalom). Nézetem szerint a jelenlegi magyar szabályozás valóban nem alkalmas komplex politikai, társadalmi ügyek kompetens eldöntésére, ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy a népszavazás intézménye általában alkalmatlan lenne a közösséget érintő komplex döntések meghozatalára.

A magam részéről inkább Komáromi Lászlóval értek egyet, aki szerint a közvetlen hatalomgyakorlás és a képviseleti rendszer intézményének lassú, fokozatosan megvalósítandó kooperációjára lenne szükség. „Lazítani kéne azon a sok tekintetben önállótlan, szinte szolgai végrehajtó szerepkörön, amelybe az Országgyűlés a népszavazási kezdeményezések kapcsán beszorult, ugyanakkor az állampolgári kezdeményezések számára is olyan jogi környezetet kell teremteni, amely reális esélyt kínál a politikai napirend alakítására, a döntéshozatali processzus befolyásolására” (Komáromi 2014: 25).

Nézetem szerint a 2016. évi eredménytelen népszavazás kapcsán az alapvető alkotmányos kérdés az volt, hogy az ügy, amelyben a Kormány népszavazást kezdeményezett, valóban az Országgyűlés hatáskörébe tartozott-e? A feltett kérdés kapcsán véleményem szerint nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy vajon az ügy nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget érintett-e vagy sem. Az igenlő és a tagadó válaszok mellett is szólnak érvek. Azok, akik szerint igen, az EUMSZ. 78. cikkére, míg az ellentétes véleményt elfogadók az ország szuverenitására hivatkoznak, amit nyilvánvalóan egyetlen tagállam sem adhatott át teljesen az Uniónak.

<sup>17</sup> Az idézett kutatásban a megkérdezettek 49%-a egy erős vezetőtől várná a bajok megoldását.

<sup>18</sup> Kis János írására gondolok.



## TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Demokratikus választások

### Irodalom

- Árva Zsuzsanna (2013): Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwer Kft., Budapest
- Bakó Beáta (2013): Mennyit rólunk nélkülünk? Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában. In: *Iustum Aequum Salutare*, 3: 167–185.
- Csink Lóránt (2014): Közvetlen demokrácia. In: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Magyarország alkotmányos intézményei.* HVG – ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest: 76–83.
- Enyedi Zsolt (2009): Referendumdemokrácia. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái.* DKMKA – Századvég, Budapest: 17–36.
- Kis János (2009): A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái.* DKMKA – Századvég, Budapest: 63–86.
- Komáromi László (2014): A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. In: *MTA Law Working Papers*, 35: 1–29.
- Körösényi András (2009): A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái.* DKMKA – Századvég, Budapest: 37–62.
- Küpper, Herbert (2009): A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban. In: *Jura*, 1: 71–85.
- Molnár Dóra (2014): A népszavazás és a népszavazási eljárás az új törvény tükrében – különös tekintettel az alkotmányjogi panasz jogorvoslati eljárásban betöltött szerepére. In: *Diskurzus*, 4: 26–36.
- Nemzeti Jogszabálytár, [njt.hu](http://njt.hu)
- Nemzeti Választási Bizottság <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/hatarozatok2016.html> (Letöltés ideje: 2017. március)
- Pálné Kovács Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab András, Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest: 583–599.
- Ságvári Ádám (2016): Népszavazás az olasz alkotmányreformról: lesz-e többsége a többségi demokráciának? <http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/12/nepszavazas-az-olasz-alkotmanyreformrol>. (Letöltés ideje: 2017. február)
- Szalai András (2013): Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamenti kormányzat ellensúlya. In: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3: 125–143.
- Téglási András (2014): Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. In: *MTA Law Working Papers*, 19: 1–32.