

MOLNÁR DÓRA

A NÉPSZAVAZÁS ÉS A NÉPSZAVAZÁSI ELJÁRÁS AZ ÚJ TÖRVÉNY TÜKRÉBEN - KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ JOGORVOSLATI ELJÁRÁSBAN BETÖLTÖTT SZEREPÉRE

1. BEVEZETÉS

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

A közelmúltban megalkotott törvényeknek köszönhetően teljesen megváltozott a népszavazásra vonatkozó hazai szabályozás: kezdve Magyarország Alaptörvényével,² a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényen³ keresztül, egészen a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényig.⁴ Ennek köszönhetően jelentős átalakulás következett be a vonatkozó joganyagban, azon belül pedig szinte önálló területként kezelhető jogorvoslati eljárásban, amelynek részletes bemutatására törekedem.

2. A HATÁLYOS HAZAI SZABÁLYOZÁS

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt a népszavazásra hárompilléres szabályozás vonatkozott. Ide tartozott az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény,⁵ valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.⁶ A helyi népszavazás és a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályokat az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény IV. Fejezete tartalmazta.⁷

Ahogy már az előző pontban is kitértem, a népszavazásra vonatkozó joganyag teljesen megváltozott, ami az elmúlt négy év alatt végbement, a rendszerváltás óta nem tapasztalt mérvű alkotmányozási-törvényhozási folyamatnak köszönhető. Bár a népszavazási jog pilléres szabályozása továbbra is megmaradt, azonban számos változás figyelhető meg. Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést a népi kezdeményezés intézményére vonatkozóan, amely ezáltal elvesztette alapvető politikai jog jellegét, és így fenntartása a törvényhozó politikai mérlegelésétől vált függővé. Ekként történhetett meg az, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényt hatályon kívül helyező, az Országgyűlés által 2013. decemberében elfogadott új Nsztv. megszüntette a népi kezdeményezés intézményét, amely negyed évszázadon keresztül egészítette ki az országos és a helyi népszavazás intézményét. Az Alaptörvény novumai között meg kell említeni még a véleménynyilvánító népszavazási típus eltörlését, a tiltott tárgykörök pontosítását, valamint azt, hogy megkülönbözteti a népszavazás érvényességét annak az eredményességétől.

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

² A továbbiakban: Alaptörvény.

³ A továbbiakban: új Nsztv.

⁴ A továbbiakban új Ve.

⁵ A továbbiakban: régi Nsztv.

⁶ A továbbiakban: régi Ve.

⁷ PETRÉTEI: i. m. 287. o.

A népszavazásra vonatkozó jogforrások közül elsősorban az új Nsztv. novumait szeretném bemutatni. A 2013 decemberében elfogadott Nsztv. hatályba lépésére fokozatosság jellemző. Az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása kitűzésének napján lépett hatályba, amely alól csak a helyi népszavazási eljárásra vonatkozó VI. Fejezete jelent kivételt, ugyanis annak hatályba lépésére 2014. október 31. napján kerül sor.⁸ Ebből ki is derül a törvény egyik újdonsága, hogy tárgyi hatálya a korábbi törvénytől eltérően az országos népszavazás mellett a helyi népszavazás normáira is kiterjed, amivel egyidejűleg az Ötv. vonatkozó részeit hatályon kívül helyezi. Ki kell emelni továbbá azt is, hogy anyagi szabályok mellett immár eljárási kérdéseket is rendez. S bár az Alaptörvény alatti jogforrási szinten országos népszavazásra vonatkozó anyagi jogszabályokat kizárólag az Nsztv. tartalmazza, az eljárási szabályok tekintetében azonban továbbra is alkalmazni kell a Ve. általános részét az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel.⁹ Így elmondható, hogy az új Nsztv. nem kódex, csak kódex jellegű törvény, ugyanis a Ve. mögöttes jogszabályi jellege továbbra is megmaradt, ami számos esetben értelmezési nehézséget is okoz. Mindezekből következően a népszavazással kapcsolatos részletes szabályokat e két törvényből ismerhetjük meg.

A népszavazásra vonatkozó jogforrások sorából nem hagyhatók ki a részletszabályokat taglaló rendeletek sem. A választások és népszavazások szabályozásáért felelős miniszter rendeletben szabályozhat számos eljárásjogi kérdést, mint például az eljárásban használandó nyomtatványokat, eljárási határidők naptár szerinti dátumait vagy például az országos népszavazási eredmény országosan összesített adatainak a körét.¹⁰

Írásom központi témája a népszavazási eljárással kapcsolatos jogorvoslatok, így a jogforrások közül az Nsztv. és a Ve. szabályain túl az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) is meg kell említenem. Az Alkotmánybíróság népszavazási eljárással kapcsolatos hatásköre tekintetében lényeges változás következett be, hiszen míg az 1997. évi C. törvény értelmében: „az Országos Választási Bizottságnak (a továbbiakban: OVB) az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást az Alkotmánybíróság soron kívül bírálja el”,¹¹ addig az új Nsztv. értelmében a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) döntése ellen felülvizsgálati kérelmet a Kúriához címezve lehet benyújtani.¹² Ezáltal a jogorvoslati eljárásban az AB helyett a Kúria lett az NVB (korábbi elnevezéssel OVB) kontrollfóruma. Így az Alkotmánybíróság hatáskörében csupán az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatainak vizsgálata maradt.¹³ Írásom során e változás részletes kifejtésére törekedem.

3. A NÉPSZAVAZÁS FAJTÁI ÉS A NÉPSZAVAZÁSI TÁRGYKÖRÖK

A népszavazásnak számos formája ismert mind hazánkban, mind a külföldi államokban. A hatályos Alaptörvény alapján népszavazás az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó kérdésben tartható.¹⁴ Így megkülönböztethetjük a népszavazásnak két fő formáját, az országos és helyi népszavazást. Írásomban főképpen az országos népszavazásra és az azon belüli csoportosításokra koncentrálok.

Az Alaptörvény alapján az országos népszavazásnak többféle csoportosítása lehetséges. A jogi alapja szerint megkülönböztetjük a népszavazás kötelező, azaz kötelezően elrendelendő, valamint a fakultatív formáját, amelynek elrendelése az Országgyűlés mérlegelésén múlik.¹⁵ Az Alaptörvény értelmében kötelező a népszavazás elrendelése, ha azt legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezési, míg fakultatív népszavazásról van szó a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezése estén.¹⁶ E két népszavazási típus között lévő különbségre az Alkotmánybíróság mutatott rá. Ugyanis a fakultatív népszavazás esetén a kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig minden döntés az Országgyűlés mérlegelésén múlik, s arra a kezdeményezőnek semmilyen befolyása nincs. Az ügy ura ebben az esetben tehát a népképviselői szerv egészen a népszavazás lefolytatásáig. Így az ügyszóba fakultatív népszavazás

⁸ Nsztv. 93. § (1)-(2) bek.

⁹ Nsztv. 1. § (1) bek.

¹⁰ Nsztv. 91. §.

¹¹ 1997. évi C. tv. 130. § (1) bek.

¹² Nsztv. 29. § (1) bek.

¹³ Abtv. 33. § (1)-(3) bek.

¹⁴ Alaptörvény 8. cikk és 31. cikk (2) bek.

¹⁵ BALOGH ZSOLT – HOLLÓ ANDRÁS – KUKORELLI ISTVÁN – SÁRI JÁNOS: *Az Alkotmány magyarázata*, 2003, Complex Kiadó, Budapest, 341-342. o.

¹⁶ Alaptörvény 8. cikk (1) bek.

vazásban a kikényszeríthetőség, mint a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, nincs meg sem a megtartás, sem pedig az eredmény tekintetében. Ez az intézmény sokkal inkább egyfajta együttműködést jelent a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás között, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitimációt szolgáltatva a képviseleti hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez.

Ezzel szemben a kötelező népszavazás esetében elmondható, hogy annak mindegyik eleme, a kezdeményezés, a kérdés megfogalmazása és a kikényszeríthetőség is (azzal, hogy megfelelő számú támogató gyűlik össze) az érdekelt választópolgárok befolyása alatt áll. Ebben az esetben a nép az ügy ura a közvetlen hatalomgyakorlás mindegyik ismervét tekintve. Az Országgyűlésnek nincs lehetősége az eljárás befolyásolására, ellenkezőleg: köteles minden kiszolgáló, megvalósító cselekményt teljesíteni a szavazás megtartására, majd pedig az eredmény végrehajtására. E kötelessége magában foglalja azt is, hogy az Országgyűlés tartózkodni köteles minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy megghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, s köteles más szerveket is távol tartani ettől.¹⁷

Az országos népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben érvényesülnek tartalmi és formai követelmények is. A tartalmi követelmények között szerepel, hogy a kérdés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozzon, ne ütközzön a tiltott tárgykörökbe és feleljen meg az egyértelműség- és a rendeltetészerű joggyakorlás követelmények, illetve mentes legyen a szemérem sértő- és megbotránkoztató kifejezésektől. E követelmények részletes kifejtésével, valamint gyakorlati érvényesülésükkel a formai követelményeken belül egy közelmúltban felmerült eseten keresztül szemléltetve, a dolgozatomban során foglalkoztam. Jelen esetben csak az Országgyűlés feladat – és hatáskörébe tartozóság kritériumára térek ki, hiszen a Kúria új hatásköre által e körben kialakított gyakorlata alátámasztja a később a de lege ferenda javaslat körében kifejtett módosítások megfontolását a jogorvoslati eljárásban belül.

E bevezető után elmondható tehát, hogy a tartalmi követelmény között az elsődleges és Alaptörvényben is rögzített formula, hogy: „[a]z országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”¹⁸ E szabály indokoltsága abban rejlik, hogy a népszavazáson hozott döntés nem alkalmazható közvetlenül, azaz népszavazás nem „önvégrehajtó”, joghatása csupán annyi, hogy jogalkotási vagy más intézkedési kötelezettséget ró a parlamentre. Ahhoz tehát, hogy a népszavazás eredménye a jogalanyokat kötelezze, a döntés jogszabályi formába öntése szükségeltetik. Mivel országos népszavazásról van szó, ezért legcélszerűbb a törvényi forma, hiszen legmagasabb szintű jogszabályként ennek a szabályozási tárgyköre a legszélesebb.¹⁹

Az, hogy mi tekinthető pontosan az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek, számos értelmezési kérdést vet fel. Éppen ezért az Országgyűlés feladat- és hatásköre tekintetében a következő megállapításokat kell tenni. A parlament hatáskörét két irányból szükséges elhatárolni az eddig benyújtott népszavazási kezdeményezések alapján. Az egyik a szintén Országgyűlés által gyakorolt alkotmányozói hatalom, a másik a Kormány rendeletalkotási hatásköre. Az Alaptörvény, igazodva az Alkotmánybíróság e körben hozott döntéseire,²⁰ maga zárja ki az Alaptörvény módosítására irányuló kezdeményezéseket.

Az Alkotmánybíróság azonban a többszintű szabályozással összefüggésben az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában azt állapította meg, hogy „az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban.” Így a kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, nem tekinthető semmiképpen sem zárt alkotmányi taxációnak. Az Országgyűlés jogköre az, hogy időről időre eldöntse, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő. A jogforrási hierarchia elvének megfelelően a magyar jogforrási rendszerben az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása azonban csak törvénnyel történhet.²¹

¹⁷ SZÜTS KORINNA – KARSAI DÁNIEL – MÁNDI GÁBOR: *Az Alkotmánybíróság egyes határozatainak ismertetése*, 2006, Rejtjel Kiadó, Budapest, 249-251. o.

¹⁸ Alaptörvény 8. cikk (2) bek.

¹⁹ ERDŐS CSABA: A közvetlen demokrácia intézményei, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2014, Universitas-Győr, Győr, 219. o.

²⁰ Lásd. 2/1993. (I. 22) AB határozat, 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

²¹ 53/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2. pont.

Eszerint az Alkotmánybíróság az Országgyűlés feladat- és hatásköre értelmezésénél a jogforrási hierarchia mellett foglalt állást és így a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (3) bekezdése értelmében lehetővé teszi a rendeletben szabályozott kérdésben való népszavazás kezdeményezését, amit az Országgyűlés hatáskörének tágan való értelmezésével valósított meg.²²

A Kúria azonban a fenti alkotmánybírói gyakorlattal ellentétben nem a jogforrási hierarchia, hanem a hatalommegosztás felől közelítette meg a problémát.²³ Ez alapján „amikor a törvény a Kormányt (vagy kormány tagjait) jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik. [...]Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés értelmében népszavazásra bocsátható kérdés, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, amely rendelkezés csak az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazást nyert hatalommegosztás elvével együtt értelmezendő.”²⁴

A Kúria e megfogalmazásában a Kormány hatáskörét védő álláspontot foglalt el az Országgyűlés és a Kormány közti hatalommegosztás viszonylatában. A határozatában továbbá kifejtette azt is, hogy: „a népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg.” A Kúria álláspontja szerint az ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná. Mivel azonban az Alaptörvény nem határolja el (nem is határolhatja el) élesen az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítése során az NVB-nek, illetve határozata elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e.²⁵ A Kúria megítélése szerint: „Mindenképpen az Országgyűlés hatáskörébe tartozónak kell tekinteni azokat a kérdéseket, amelyekben az Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet, illetve azokat amelyekben az Országgyűlés már törvényt alkotott s ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról. Mindezek korlátja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott kivett tárgykörök.”²⁶

4. JOGORVOSLATOK

Az országos népszavazással kapcsolatos eljárásnak a kezdeményezéstől egészen az eredmény megállapításáig több, jól elkülöníthető szakasza van. Értem ez alatt az eljárás első mozzanatát, azaz az aláírásgyűjtő ívek és az azon szereplő kérdések hitelesítését, amelyet a választópolgári kezdeményezés esetén az aláírásgyűjtés és az aláírások ellenőrzése követ, végezetül pedig az Országgyűlésnek a népszavazás elrendelése tárgyában hozott határozatát.²⁷

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

A döntés – amellyel szemben a jogorvoslatot igénybe lehet venni – mind a régi, mind az új törvény értelmében az NVB hozza meg. Ez alól természetesen az eljárás végén az Országgyűlés által a népszavazás elrendelése tárgyában hozott határozat kivételt jelent. Az OVB/NVB jellegét tekintve ki kell emelni, hogy ezt a szervet eredetileg az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény hozta létre, sajátos sui generis intézménye a magyar közjognak, ugyanis tagjai megválasztásának rendje alapján társadalmi típusú szervnek tekinthető, míg egyes hatáskörei ugyanakkor kvázi közigazgatási bírósággá teszik, különösen így van ez a hitelesítési eljárásban kapott hatáskörénél.²⁸ E társadalmi szerv határozatait álta-

²² E lehetőség értelemszerűen az Országgyűlés szabad mérlegelése alapján alsóbb szintű jogszabályokkal szabályozható kérdésekben érvényesül.

²³ ERDŐS: i. m. 219. o.

²⁴ A Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata III/5. pont.

²⁵ ERDŐS: i. m. 219-220. o.

²⁶ Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata III/5-6. pont.

²⁷ Bár az Nsztv. V. fejezete értelmében „országos népszavazási eljárásnak” csak a népszavazás kitűzésétől a választás eredményének megállapításáig tartó szakaszt nevezi, ettől eltérően a kezdeményezés benyújtásától a népszavazási eredmény megállapításáig tartó folyamat egészét népszavazási eljárásnak nevezem.

²⁸ KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, 2006, Századvég Kiadó, Budapest, 117. o.

lában a rendes bíróság (a Kúria) vizsgálhatja felül, ami egyebek között a népszavazási eljárás további szakaszaiban, így például az aláírások ellenőrzése során hozott határozata esetében is így történt és egyben ma is történik. A hitelesítési eljárásban azonban a régi szabályozás eltérést mutatott, ugyanis a hitelesítési hatáskörben hozott OVB határozattal szemben másodfokon az Alkotmánybíróság járt el.

E rendszert számos kritika érte már abban az időben is. *Kukorelli István* nézete alapján, egy olyan intézmény kapta meg ezzel külön törvényben a másodfokú hatáskört, amelynek alapvetően nem e politikai jellegű választási bíráskodás a fő feladata, hanem az absztrakt normakontroll.²⁹

A jogorvoslati eljárásban tehát, a ténykérdések vagy a jogkérdések alapul vételével, arra kell keresni elsősorban a választ, hogy inkább a rendes bíró út igénybevételét célszerű kijelölni, vagy inkább az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységét kell-e meghagyni. E fejezet során az új szabályozás bemutatásával e kérdések megválaszolására törekedem. S mivel a terjedelmi korlátokra tekintettel a jogorvoslati eljárás mindegyik szakaszának bemutatása nem lehetséges, ezért írásomban csak a hitelesítési eljárás részletes ismertetésére koncentrálok.

4.1. Hitelesítési eljárás

A népszavazás kezdeményezésére irányuló kérdés NVI általi vizsgálatát követően az NVB elé kerül, amely dönt annak hitelesítéséről, vagy annak megtagadásáról. Az népszavazási eljárás legfontosabb mozzanatának számító hitelesítési eljárás célját az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „(...) a hitelesítési eljárás az aláírásgyűjtés megkezdése előtt nyújt garanciát arra, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható és eredményes népszavazás esetén országgyűlési döntéshozatalra alkalmas legyen, valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét, az aláírások hitelesítésének ellenőrzését.”³⁰

A jogorvoslatok tekintetében a régi és az új szabályozás közötti eltérés legmarkánsabban ezen első mozzanatban – a hitelesítési eljárásban – mutatkozik meg.

4.1.1. A régi szabályozás szerint

A hitelesítési eljárás első szakaszában nagy szerepe volt és jelenleg is van az OVB/NVB-nek, melynek határozata ellen a régi Ve., valamint Nsztv. alapján az Alkotmánybírósághoz lehetett kifogással élni. Ezáltal egy speciális eljárási rend alakult ki, ami lényegében az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban foglaltakra épült. A határozat rendelkező része ugyanis megállapította, hogy: „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára. A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.”³¹

Az Alkotmánybíróság e másodfokú hatáskörét a régi Ve. 130. §-a határozta meg az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően és az Alkotmánybíróság pedig e jogszabályban biztosított hatáskörénél fogva az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Ennek során rögzítette, hogy »az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján folytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 78. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, s az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeletetésével összhangban látja el.«³²

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva soron kívül bírálta el az OVB-nek az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogásokat és a következő döntéseket hozta: az

²⁹ Uo. 114. o.

³⁰ 18/2008. (III. 12.) AB határozat Indokolás III/2. pont.

³¹ 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részének II/2-3. pontja, ABH 1997. 332. o.

³² KUKORELLI: i. m. 119. o.

OVB határozatát vagy helybenhagyta, vagy azt megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.³³ Tehát ebből megállapítható, hogy az Alkotmánybíróságot kasszatórius jogkör illette meg, és nem volt jogosult a határozat megváltoztatására.

E szabályozás hátulütőjét az jelentette, hogy a két szerv közötti jogvitának nem volt objektív határideje, hiszen az AB számára csupán soronkívüliséget írt elő a jogalkotó, azonkívül az AB határozata nyomán megindított új hitelesítési eljárásban az OVB határozata meghozatalára semmilyen határidő nem szerepelt a régi Ve.-ben. Ez egészült ki azzal, hogy korlátlan számú „fordulóra” kerülhetett sor az OVB és az AB között. Mindezen hiányosságok lehetővé tették egyes esetekben az eljárás elhúzódását, valamint az eljárás pontos vége meghatározásának kiszámíthatatlanságát. Márpedig a kiszámíthatatlanság az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében³⁴ rögzített jogállamiság klauzulájával nem fér össze, amit az Alkotmánybíróság számtalanszor értelmezett.

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

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

4.1.2. Új szabályozás szerint

A közelmúltban hatályba lépett törvények döntő változást hoztak az előbb említett jogorvoslati fórumrendszer tekintetében. E változást már az új Ve. hatályba lépését megelőzően az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény a régi Ve. 130. §-ának módosításával már létrehozta. E törvény lényegében az előbbi kérdésre és a korábbi rendszerrel kapcsolatos kritikára reflektálva megváltoztatta a jogorvoslati hatáskörrel rendelkező fórumot, amelynek köszönhetően az OVB népszavazási ügyekben hozott határozataival szemben az Alkotmánybíróság helyett a Kúria lett a kontrollfórum. Ezt a megoldást mind az új Ve. és az új Nsztv. is átvette.³⁵ Bár e szabályozás örvendetesnek számít, mégis az Alkotmánybíróság szerepének a figyelmen kívül hagyása a hitelesítési eljárásban véleményem szerint nem megfelelő, ezért az ezzel kapcsolatban felmerülő aggályaimat e pontban fejtem ki.

Az új Nsztv. értelmében a hitelesítési eljárásban hozható döntések és velük szemben indítható jogorvoslatok a következőképpen történnek: a népszavazásra irányuló kérdés NVI általi vizsgálatát követően, amennyiben az a törvényi feltételeknek megfelel, az NVB elé kerül. Az NVB döntése formai tekintetben kétféle lehet: az ügy érdemében – a benyújtástól számított 30 napon belül – határozattal dönt, míg az eljárás során felmerült minden egyéb kérdésben pedig jegyzőkönyvbe foglalt döntést hoz.³⁶

Az NVB ügy érdemében hozott határozatának tartalma háromféle lehet: érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést, ha a kérdés szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz. Hitelesíti a kérdést, ha az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A fenti feltételek hiányában a kérdés hitelesítését megtagadja.³⁷

Az új szabályozással kapcsolatos egyik értelmezési nehézséget a következőben látom: az új Nsztv. nem szabályozza a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtóinak a körét. A törvény megfogalmazása szerint: „a Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelmet – a Kúriának címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a Nemzeti Választási Bizottsághoz.”³⁸ A kérdés ebben az esetben arra irányul, hogy ez a meg-

³³ 1997. évi C. törvény 130. § (1)-(2) bek.

³⁴ „A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam.”

³⁵ Nsztv. 29. § (1) bek.

³⁶ Ve. 44. § (1) bek.

³⁷ Nsztv. 11-12. §.

³⁸ Nsztv. 29. § (1) bek.

fogalmazás az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint, melynek értelmében: „[a]z e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell”, eltérést jelent-e a Ve.-től a felülvizsgálat benyújtására jogosult személyek tekintetében, vagy csak az irányadó határidő és benyújtás módja tekintetében tér el tőle, valamint arra, hogy annyiban nem jelent eltérést a Ve. szabályaitól, akkor ki tekinthető érintettnek az ügyben.

Az első kérdés esetében az Nsztv. egész szövegének ismerete alapján arra következtetésre kell jutni, hogy a törvény szóhasználata – azaz az alany megkerülése – arra utal, hogy az Nsztv. a felülvizsgálat benyújtására jogosultak körét tekintve nem kíván a Ve.-től eltérni. Ekképpen e megfogalmazásából nem következik egyértelműen, hogy bárki jogosult lenne felülvizsgálat benyújtására a korábbi szabályozás alkotmánybírói felülvizsgálatot eredményező kifogásának mintájára.³⁹ Így tehát az Nsztv. 29. § (1) bekezdésére a Ve. 222. § (1) bekezdése irányadó, amely szerint „a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be.”

Az első kérdésre adott válaszból következően második lépésként meg kell vizsgálni az érintettség kérdését. Ugyanis a népszavazás, mint Alaptörvényben biztosított politikai alapjog, az ország sorsát érintő legfontosabb ügyekben gyakorolható. Ez alapján egy országos népszavazási kezdeményezés, vagyis egy jövőbeli népszavazáson hozott döntés elméletileg minden választópolgárt, sőt a választópolgárokon kívüli jogalanyokat is érinthet, így kitérítve az érintettek és ezzel összefüggésben a felülvizsgálati kérelem benyújtóinak a körét, amely megközelíti a korábbi szabályozás „bárki” megfogalmazását. Azonban e tág felfogáshoz képest az érintettségnek meg lehet fogalmazni egy szűkebb értelmét is, amely csupán a népszavazási résztvevőkre, vagyis a szerevezőre és támogatóira redukálja az érintettek számát.⁴⁰

Miután az érintettség vizsgálatára a Kúriának az eddigi népszavazási ügyekkel kapcsolatos gyakorlatában még nem került sor, ezért csak a jövőben fog eldőlni, hogy a két felfogás közül melyik kerül be az állandó gyakorlatba. Véleményem szerint az érintettség tág felfogása felelne meg leginkább a népszavazás intézményének, ami azonban kétségkívül nagyobb megterhelést jelentene a jogorvoslati eljárásban eljáró szervek számára.

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

A megújult jogorvoslati fórumrendszer értelmében felülvizsgálati kérelmet – ahogy ezt az előbb említettem – az NVB a Kúriának küldi meg, méghozzá a beérkezést követő öt napon belül.⁴¹ A Kúria kasszatórius illetve reformatórius jogkörben járhat el az NVB határozatának a tartalmától függően.

Kasszatórius jogkör illeti meg a Kúriát akkor, ha az NVB népszavazási kezdeményezést érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló határozata elleni felülvizsgálati kérelemről dönt. E felülvizsgálati kérelmet 30 napon belül bírálja el: a határozatot vagy helybenhagyja, vagy az NVB-t új eljárás lefolytatására utasítja. Új eljárásra utasítás esetén a törvény határidőt szab az NVB eljárásának elhúzódása elé, ugyanis a Kúria döntésétől számított 30 napon belül kell döntenie a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról.⁴² Ez mindenképp előrelépést jelent a korábbi szabályozással szemben, ugyanis a régi Ve.-ben az AB határozata nyomán megindított új hitelesítési eljárásban az OVB határozatának meghozatalára semmilyen határidő nem szerepelt.

Reformatórius jogkörrel rendelkezik a Kúria, amikor az NVB népszavazási kérdést hitelesítő vagy hitelesítést megtagadó határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelemről rendelkezik. Ebben az esetben a Kúria 90 napon belül bírálja el a felülvizsgálati kérelmet és a határozatot vagy helybenhagyja, vagy megváltoztatja.⁴³

Tehát a Kúriát, szemben az Alkotmánybírósággal, az új törvény már felruházta reformatórius jogkörrel is, ami egyébként a rendes bírósági jogorvoslatok körében általánosan elfogadott. Ugyanakkor ki kell emelni

³⁹ 1997. évi C. törvény 130. §.

⁴⁰ ERDŐS: i. m. 227-228. o.

⁴¹ Nsztv. 29. § (2) bek.

⁴² Nsztv. 30. § (2) bek.

⁴³ Nsztv. 30. § (1) bek.

azt, hogy ha a Kúria nem találja törvényesnek a Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát – reformatórius jogkör révén – azt meg kell változtatnia, s nincs lehetősége arra, hogy az NVB-t új eljárásra utasítsa.

Az új szabályozás problematikáját véleményem szerint az Nsztv. 30. § (1) bekezdése adja, amely úgy rendelkezik, hogy: „A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.” Ezzel látszólag elzárja az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét, viszont nem szabad megfeledkezni az alkotmányjogi panasz intézményéről. Bár az új szabályozás értelmében az Alkotmánybíróság helyett a Kúria lett az NVB határozatait felülvizsgáló fórum, ez azonban nem jelenti az alkotmányjogi panasz lehetőségének kizárását. Ugyanis azt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c-d) pontja biztosítja, ezért törvény azt nem vonhatja el.⁴⁴ Mindazonáltal e logikát erősíti az is, hogy mivel az Nsztv. nem rendelkezik a hitelesítéssel kapcsolatos kúriai határozattal szembeni alkotmányjogi panaszról vagy annak kizárásáról, így arra a Ve. szabályai az irányadók, amely lehetővé teszi az alkotmányjogi panasz benyújtását.⁴⁵

Az ún. valódi alkotmányjogi panasz intézményének a bevezetése óta ugyanis az Alkotmánybíróság számára lehetőség nyílik az egyedi bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára⁴⁶, e körben tehát az Alkotmánybíróság feladatává a bírósági jogértelmezés és a jogszabályok értelmezési tartománya alkotmányos kereteinek kijelölése lép. Ezáltal biztosítja a bírói döntések jogszerűségén kívül, azok alkotmányosságát is. Ebből következik, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belüli jogorvoslattal már nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. A rendes bíróság által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adnak alapot alkotmányjogi panaszra.⁴⁷ Hiszen az Alkotmánybíróság, mint fórum nem része az igazságszolgáltatásnak, – mind szervezetileg, mind hatáskörileg elkülönül tőle, – eljárása nem jelenti mintegy a bírósági eljárás folytatását, a bíróság által megállapított tények felülbírálatát, hanem kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságának a vizsgálatát. Ekként nem tekinthető a jogorvoslati eljárás egy újabb fórummal való kibővítésének, amit az alkotmányjogi panasz Ve.-n belüli elhelyezkedése is mutat.

Az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja a gyakorlatát, melynek értelmében „az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jog védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeletetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciát teremtsenek az állampolgár, egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.”⁴⁸

Mivel a fenti következtetések alapján az alkotmányjogi panasz igénybevétele lehetőségéhez az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján jutottunk el, így a határidők tekintetében a Ve.-ben rögzített meglehetősen rövid három napos határidőt kell alkalmazni. Ennek értelmében a Kúria határozatával szemben alkotmányjogi panasz nyújtható be az Alkotmánybírósághoz határozat közlésétől számított három napon belül. Az Alkotmánybíróság három munkanapon belül dönt a panasz befogadhatóságáról, a befogadott alkotmányjogi panaszról pedig további három munkanapon belül dönt.⁴⁹ Az Alkotmánybíróság vagy elutasítja az alkotmányjogi panaszt, vagy ha azt megalapozottnak találja, megsemmisíti a Kúria határozatát.⁵⁰

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

A köztársasági elnök vagy a Kormány által benyújtott kérdés hitelesítéséről az NVB elnöke, a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét – követő öt napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.⁵¹

⁴⁴ ERDŐS: i. m. 228. o.

⁴⁵ Nsztv. 1. § (1) bek., Ve. 233. §.

⁴⁶ Alaptörvény 24. cikk (2) bek. d) pont.

⁴⁷ 3065/2013. (II. 28) AB végzés Indokolás 11-12. pont.

⁴⁸ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.

⁴⁹ Ve. 233. (1)-(2) bek.

⁵⁰ Abtv. 43. § (1) bek.

⁵¹ Nsztv. 14. §.

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

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

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

Az alkotmányjogi panasznak a népszavazási eljárás jogorvoslati rendszerbe való illesztése mellett szól véleményem szerint az, hogy 52/1997. (X. 14.) AB határozat kifejezetten alkotmányos követelményként támasztotta a népszavazási eljárás tekintetében a választópolgárokat érintő döntések alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségét. „A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.”⁵² Bár az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”⁵³ Éppen ezért az 52/1997. (X. 14.) AB határozat alkotmányos követelményként továbbra is irányadónak tekinthető, hiszen a népszavazáshoz való jog az Alaptörvényben is politikai alapjog,⁵⁴ a közvetlen hatalomgyakorlásra vonatkozó alkotmányos jog gyakorlásának egyik megvalósulási alakzata.⁵⁵ Emellett az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában szintén kinyilvánította, hogy a 2013. április 1-jét követően hozott döntéseiben is felhasználja a korábbi határozatokban szereplő érveket, jogelveket és egyéb megállapításokat tartalmi vagy kontextuális egyezés esetén és e döntéseket ezután forrásként jelöli majd meg. Ezen érvek felhasználása tekintetben az Alkotmánybíróságot egyedül kellő részletességű indokolási kötelezettség terheli.⁵⁶

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

A korábbi szabályozás alapján a fenti kérdéskör nem merült fel, hiszen az Alkotmánybíróságot, mint másodfokú hatáskör gyakorlóját illette meg az Alkotmánnyal/Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. A hatályos szabályozás értelmében, azonban az Alkotmánybíróság az Abtv. alapján számára biztosított hatáskörénél fogva csak az Országgyűlésnek a népszavazás tárgyában hozott határozatát jogosult felülvizsgálni, ami hátrányosnak számít abban, hogy e hatáskörének keretében nem vizsgálhatja érdemben azt az indítványt, amely a népszavazási kérdés tartalmát illető vagy a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.⁵⁷ Így ennek a hatáskörnek nincs a hitelesítési eljárásra visszaható hatása. Következésképpen utó-

⁵² A határozat rendelkező részének II/2-3. pontja, ABH 1997. 332. o.

⁵³ Alaptörvény: Záró és egyes rendelkezések 5. pont.

⁵⁴ Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek.

⁵⁵ PETRÉTEI: i. m. 290-291. o.

⁵⁶ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat III./2. pont.

⁵⁷ Abtv. 33. § (3) bek.

lag már nem lehetséges, a hitelesítési eljárásban pedig adott esetben a szűk határidők tekintetében kizárt az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége.

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

A fenti érvelés alapját az ún. valódi alkotmányjogi panasz képezi. Ugyanis az alkotmányjogi panasz intézménye tágult az 1997-es szabályozáshoz képest. Az Alaptörvény és az új Abtv. az alapjogi védelem új útját nyitotta meg azzal, hogy lehetővé teszi, hogy a testület bírósági döntést is felülvizsgáljon, amennyiben az eljárás során következett be az alapjogi jogsérelem.⁵⁸ Így az alkotmányjogi panasz folytán már nemcsak jogszabályok, hanem – ahogy arra az előző pontban már kitértem – bírói döntések Alaptörvénybe ütközését is vizsgálhatja az Alkotmánybíróság.⁵⁹ Ugyanakkor ismételt hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság nem vált ténybíróssá ezen intézmény bevezetésével, mivel a bíróság által megállapított tényeket nem mérlegelheti, bírálhatja felül, kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságával foglalkozik.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. ÖSSZEGLÉS

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

A cikk sarkalatos részét a jogorvoslatokról szóló fejezet képezi. Ez nem véletlen, hiszen a kardinális változások a jogorvoslatok tekintetében következtek be. Az új szabályozással kapcsolatos álláspontom az, hogy több szempontból pozitív irányba indult el a fejlődés, azonban néhány vonatkozásban hiányosságot

⁵⁸ CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS: The Constitutional Court, in CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, 2012, Clarus Press Ltd. Dublin – National Institute of Public Administration, Budapest, 301-304. o.

⁵⁹ Abtv. 27. §.

fedeztem fel, amelyeknek a pótlását fontosnak tartom. A legjelentősebb módosítást, nevezetesen a népszavazás jogorvoslati fórumrendszerének a megváltoztatását, amit az új Nsztv. és Ve. is átvett, örvendetesnek tartom, ugyanis azáltal, hogy az Alkotmánybíróság helyett a Kúria lett az NVB kontrollfóruma, hatékonyabbá válhat a jogvédelem biztosítása. Ezáltal csökken az Alkotmánybíróság munkaterhe is, hiszen nem kell foglalkozni olyan abszurd és komolytalan népszavazási kezdeményezésekkel, amelyek nyilvánvalóan a népszavazás intézményének a lejárására irányulnak.

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

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

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BALOGH ZSOLT – HOLLÓ ANDRÁS – KUKORELLI ISTVÁN – SÁRI JÁNOS: *Az Alkotmány magyarázata*, 2013, Complex Kiadó, Budapest.
- [2.] CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS: The Constitutional Court, in CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, 2012, Clarus Press Ltd. Dublin – National Institute of Public Administration, Budapest.
- [3.] ERDŐS CSABA: A közvetlen demokrácia intézményei, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, Universitas-Győr, Győr.
- [4.] KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, 2006, Századvég Kiadó, Budapest.
- [5.] PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*, 2013, Kodifikátor Alapítvány, Pécs.
- [6.] SZÜTS KORINNA – KARSAI DÁNIEL – MÁNDI GÁBOR: *Az Alkotmánybíróság egyes határozatainak ismertetése*, 2006, Rejtjel Kiadó, Budapest.

Jogforrások

- [1.] Magyarország Alaptörvénye.
- [2.] A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.
- [3.] Az országos népszavazásról és népi kezdeményezéséről szóló 1998. évi III. törvény.
- [4.] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.
- [5.] A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.
- [6.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.
- [7.] 65/1992. (XII. 17.) AB határozat.
- [8.] 2/1993. (I. 22) AB határozat.
- [9.] 52/1997. (X. 14.) AB határozat.
- [10.] 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.
- [11.] 53/2001. (XI. 29.) AB határozat.
- [12.] 18/2008. (III. 12.) AB határozat
- [13.] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.
- [14.] 3065/2013. (II. 28.) AB végzés.
- [15.] Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozat.