

## FÓRUM

RADICS KATALIN ADÉL


**Ami a Parlamentet is köti: a népszavazás a jogalkalmazók szemszögéből<sup>1</sup>**

A győri Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi Tanszéke különleges Tudományos Diákköri (a továbbiakban: TDK) ülésorozatot indított útnak a 2017. április 20-án tartott rendezvényével. A sorozat célja, hogy a népszavazás szakértőinek, jogalkalmazóinak biztosítson fórumot arra, hogy több nézőpontból ismertethessék meg, mutathassák be a jogintézmény múltját, jelenét és jövőjét. Ezen írás az első két rendezvényen elhangzottakat foglalja össze.

**1. OVB- és NVB-elnökök kerekasztal-beszélgetése**

Az első ilyen tematikus ülés meghívott vendégei Kukorelli István, Szigeti Péter és Patyi András voltak, az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) és a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) jelenlegi és egykori elnökei. Az előadók segítségével a hallgatóság betekintést nyerhetett a választási bizottságok múltjába és megismerhette azok munkájának legnagyobb és legizgalmasabb kihívásait. Az ülést Erdős Csaba, a Tanszék adjunktusa vezette, három fő kérdés mentén irányítva a beszélgetést.

A beszélgetés nyitó kérdése arra irányult, hogy mi volt a legnagyobb kihívás, amivel OVB-, illetve NVB-elnökként meg kellett birkóznuk a meghívottaknak. Szigeti Péter – aki 2006 februárja és 2010 júliusa között töltötte be az OVB elnöki tisztségét – három kihívást emelt ki elnökségének idejéből. Elsőként a 2007-es „szociális népszavazást” és annak hosszú előzményeit említette. E kérdések (vizitdíj, kórházi napidíj, felsőoktatási hozzájárulás) ugyanis nemcsak politikai szempontból voltak jelentősek, hanem azért is, mert mély szakmai vitát gerjesztettek az ügyben a kompetens két döntéshozó fórum, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) és az OVB között. A vita középpontjában az állt, hogy a kezdeményezések tiltott tárgykörbe ütköznek-e (érintik-e a költségvetést, és az ahhoz kapcsolódó törvényeket). Szigeti Péter számára emellett kihívást és egyben értékes tapasztalatszerzést jelentett a tisztségével együtt járó rendszeres médiaszereplés, valamint az, hogy a jogelmélet kutatójaként a jogot a gyakorlat szempontjából kellett-e megközelítenie.

<sup>1</sup>  AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-2-17 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

A szót átvevő Kukorelli István – aki az Országos Választási Elnökség 1989–1991 közötti, majd az OVB 1994–1997 közötti titkára, s 1997 és 1999 között pedig az OVB elnöke volt – az 1989-es négyigenes, és még inkább az 1997-es NATO-népszavazást értékelte komoly kihívásként az OVB-nél eltöltött 10 éve alatt. A NATO-népszavazáson ugyanis a választópolgárok kb. 49%-a vett részt; a válaszadók 85,33%-a támogatta a csatlakozást. Az Országgyűlés (a továbbiakban: OGY) és az OVB között az eredmény megállapítása során vitássá vált, hogy a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989-es törvényt (Ntv.), vagy az 1997. évi LIX. törvénnyel módosított Alkotmányt alkalmazzák. A két jogszabályhely ellentétét az OGY a *lex superiori derogat legi inferiori* elvet alkalmazva oldotta fel: az érvényesség/eredményesség kérdésében az Alkotmányt alapul véve döntöttek, így a népszavazás eredményesnek volt tekinthető.

A kérdésre harmadikként válaszoló Patyi András – aki 2013 óta tölti be az NVB elnöki tisztségét – elnökségének elmúlt 3,5 évéből 2016 tavaszát emelte ki. Nagy kihívást jelentett az NVB számára a 2016. február 23-án a Nemzeti Választási Iroda székházánál bekövetkezett események megítélése. A Nyakó István és Erdősi Lászlóné, valamint néhány nagydarab férfi között kialakult szituáció és a népszavazás-kezdeményezések kapcsán azt kellett eldöntenie az NVB-nek, hogy melyik kezdeményezés érkezett előbb. A kérdésben azonban nem egyezett az NVB tagjainak és elnökének véleménye. Patyi András álláspontja szerint – mivel Nyakó volt az, aki személyesen, teljes egészében minden eljárási cselekményt végrehajtott – az ő kérdését kell először érkezettnek tekinteni. Ezzel szemben állt az NVB korábbi gyakorlata, mely szerint már korábban is fogadtak el olyan kezdeményezéseket, amelyekre nem személyesen a benyújtó nyomtatta rá az időbélyegzőt. Mivel az NVB elnöke véleményével kisebbségbe került, a döntéshozatal során és a későbbiekben is a többségi álláspont érvényesült.

A második körkérdés az OVB/NVB jogfejlesztő tevékenységének, a jogszabályalkotásra gyakorolt hatásának értékelésére irányult. Patyi András szerint valódi és kiemelkedő jogfejlesztő szerepe inkább a Kúriának van, az NVB döntéseinek ugyanis csak akkor van jelentősége, ha azokat a Kúria is „jóváhagyja”. Nem feledkezhetünk meg azonban az NVB olyan irányú joggyakorlatáról, amellyel a testület átmeneti jelleggel igyekszik orvosolni a választási eljárásról szóló törvény (Ve.) néhány pontosításra szoruló rendelkezését. Példaként a Ve. 126. §-át citálta, mely szerint „[a]z ajánlás érvényes, ha [...] az ajánló választópolgár ajánlóíven feltüntetett adatai a központi névjegyzék adataival teljes körűen megegyeznek.” Ezért problémát jelent, ha a választópolgár által megadott adatok nem egyeznek teljes körűen a központi névjegyzékkel (például csak az egyik keresztnévét tüntette fel vagy rövidítette lakóhelyének nevét). Az ilyen helyzetek megoldására kiadott NVB iránymutatás szerint a választási irodák érvényesnek tekinthetik azokat az ajánlásokat is, amelyekben a fentiekhez hasonló csekély mértékű adateltérés van. Bár az iránymutatás önmagában nem rendelkezik kötelező erővel, az értelmezés alapján hozott döntéseket a Kúria helyben hagyta, így e jogértelmezés a gyakorlat részévé vált. Ennek

jelentőségét mutatja, hogy e kiterjesztő jogértelmezés nélkül az LMP 2014-ben – megfelelő számú érvényes ajánlás híján – nem tudott volna bekerülni az OGY-be.

Szigeti Péter szerint az OVB jogfejlesztő tevékenysége közvetett módon, az AB határozatain keresztül jelent meg akkor, mikor az OVB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az AB-től annak kapcsán, hogy sem az Alkotmány, sem törvény nem rendezte azt a kérdést, hogy hogyan alakul az érvényes és eredményes népszavazás időbeli kötőereje. Sikerként könyvelhető el az is, hogy az OVB által 2007-ben kidolgozott „elbírálásra alkalmatlan beadvány” kategóriája meghonosodott az OVB (majd az NVB) gyakorlatában, így vetve gátat annak, hogy lejárató, vicces vagy komolytalan kérdésekről kelljen érdemi határozatot hoznia a testületnek. Ha ugyanis határozat születik – levélben történő válaszadás helyett –, megnyílik a jogorvoslat lehetősége, a döntéseket pedig közzé kell tenni a Magyar Közlönyben. Kiemelte, hogy így sem vész el a jogorvoslat lehetősége, a fellebbezteli szerv ugyanis érdemi határozattá minősítheti a levelet, megnyitva ezzel az utat az érdemi jogorvoslat előtt. Bár – ahogy Kukorelli István is említette – a hatályos joganyagba számos megoldás beépült a korábbi állásfoglalásokból, gyakorlatból (például az e-mailben történő népszavazás-kezdeményezés megszüntetése), természetesen mindig lehet fejleszteni a népszavazásra vonatkozó joganyagot. Az NVB elnökének éves beszámolója mindig tartalmaz jogfejlesztési javaslatokat. Patyi András ezzel kapcsolatban azonban rámutatott arra is, hogy eddig még egy ilyen javaslatot sem vett figyelembe a jogalkotó. Fontos és üdvözlendő, de csak az Országgyűlés által megtehető lépés lenne a jogorvoslat lehetőségét a döntésben való érintettségtől függővé tenni. Jelenleg ugyanis az érintettséget csak a bíróság vizsgálhatja, e szűrő bevezetésével pedig csökkenteni lehetne azoknak a jogorvoslati kérelmeknek a számát – és ezáltal a Kúria ügyterhét is –, amelyeket személyes érintettség nélkül terjesztenek be.

A beszélgetés utolsó témakörként a közvetlen demokráciában rejlő lehetőségek és a népszavazás jövője kerültek terítékre. Szigeti Péter szerencsésnek tartaná, ha a „megerősítő” jellegű népszavazást a magyar jogrendszer is befogadná, ezzel adva erősebb legitimitációt és társadalmi elfogadottságot az alkotmányozó vagy a törvényhozó hatalom döntéseinek. Emellett érvelt Patyi András is. Egyetértettek abban is, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eszközrendszerét jó lenne kiterjeszteni az igen-nemmel nem megválaszolható kérdésekre is. Ezt egy e-demokrácián alapuló, akár az Ügyfélkapu rendszerére épülő elektronikus kérdőív-kitöltő felületen látnák megvalósíthatónak, amellyel olyan, az ország és a társadalom életét jelentősen és hosszú távon érintő problémák is a nép lehetne tárni, amelyeket nem lehet eldöntendő kérdés formájában megfogalmazni. A hasonló elvre épülő nemzeti konzultáció intézménye Szigeti Péter szerint azonban az elmúlt években hitelét veszítette. Az elektronikus út mellett érvelt azzal is, hogy költséghatékonyabb megoldás a papír alapú kommunikációhoz képest.

A kerekasztal-beszélgetés végül a hallgatóság soraiból elhangzott kérdéssel és az erre adott válaszokkal zárult. A kérdező arra volt kíváncsi, hogy az NVB miért tagadta meg a magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos népszavazás-kezdeménye-

zések hitelesítését azok költségvetésre irányultsága miatt. Véleménye szerint ugyanis – a költségvetés megváltoztatására irányultság miatt – 2007-ben sem lehetett volna hitelesíteni a szociális népszavazás kérdéseit. Szigeti Péter válaszában kifejtette, hogy egyetért az AB azon jogértelmezésével, mely szerint a Fidesz-KDNP 2007-ben benyújtott (módosított) kérdései nem az aktuális, hanem a jövő évi költségvetésre vonatkoztak és nem jövőbeli költségvetési kiadás megállapítására irányultak. Patyi András ezt egészítette ki azzal, hogy a magánnyugdíjpénztárakról szóló kérdés nem felelt meg a választópolgári egyértelműség követelményének sem. Kukorelli István hozzátette, hogy az AB számára a költségvetési érintettségre vonatkozó teszt kialakítása volt az egyik legnehezebb feladat, és bár joggyakorlata nem mindig következetes, az AB megindokolt jogi érvek és kiszámítható joggyakorlat alapján próbál egyensúlyozni. A beszélgetést Szigeti Péter az előzőekhez hozzáfűzött gondolatával zárta: Az AB a kizárt tárgykörök (néha kissé következetlen) értelmezésén keresztül a kormányozhatóságot és a parlamenti kormányzást védte a népszavazással szemben.

## 2. A Kúria szerepe a népszavazási kezdeményezések hitelesítésében

A második tematikus ülésre 2017. november 30-án került sor, a Tanszék meghívott vendége Naszladi Georgina kúriai főtanácsadó volt. A Kúria népszavazási ügyekkel az új népszavazási törvény hatálybalépése óta foglalkozik – az NVB döntései ellen beterveztett felülvizsgálati kérelmek elbírálása 2013 óta tartozik a Kúria hatáskörébe. Az e hatáskör ellátásához kapcsolódó témákról kérdezte az előadót Erdős Csaba.

A beszélgetés nyitó kérdése arra irányult, hogy a Kúria mely szervei milyen felépítésben foglalkoznak népszavazási kérdésekkel. Naszladi Georgina a következőképpen foglalta össze a sarokpontokat. A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának hét ítélkező tanácsából kettő foglalkozik népszavazási ügyekkel. A tanácsokban működő három-három bíró munkáját tanácskonként egy főtanácsadó mint a tudományos élet képviselője segíti, elméleti tudásukkal, a szakirodalom mélyreható ismeretével és a nemzetközi bírósági fórumok gyakorlatának kutatásával hozzájárulva az ítélkezési tevékenység sikeréhez. Az előadó kiemelte, hogy a főtanácsadók és a bírák között konstruktív kapcsolat működik, kölcsönösen gyarapítják egymás tudását.

Ezt követően a főtanácsadó a Kúria népszavazásokkal kapcsolatos közelmúltbeli ügyeire tért rá. Az elmúlt időszakban a népszavazási kezdeményezések száma – és így a Kúria ügyterhe – véleménye szerint több okból nőtt meg jelentősen. Ezek között említette a népszavazási törvény 2016. májusi módosítását is, amely lehetővé teszi, hogy adott tárgykörben egyszerre több kérdést hitelesítsen az NVB. E módosítás nem várt következménye az a szinte már bevett gyakorlat, hogy ugyanaz a kezdeményező ugyanabban a tárgykörben néhány szavas eltéréssel akár több kezdeményezést is benyújt, az NVB-től és a Kúriától várva a törvényi feltételeknek megfelelő kérdés kiválasztását. Bár a népszavazással kapcsol-

latos jogorvoslati hatáskör átruházása az AB tehermentesítésének céljából történt, e módosítás és a kérdéssorozatok benyújtásának gyakorlata azt eredményezték, hogy a kúriai ügyteher jóval meghaladja az Alkotmánybíróságét. Ez azt is jelenti, hogy egy kúriai bíró évente jóval több ügyben jár el és hoz döntést, mint egy alkotmánybíró. A nagy mértékű különbség azonban nemcsak a népszavazási ügyek Kúriai hatáskörbe utalásából következik, azt a Kúria és az AB egyéb hatásköreihez kötődő ügyterher közti eltérés is növeli.

A főtanácsadó a népszavazási ügyek tartalmi elbírálásával összefüggésben elmondta, hogy az NVB és a Kúria a népszavazás-kezdeményezés hitelesítése során 3 fő szempontot vesz figyelembe: 1. A kérdés az OGY hatáskörébe tartozik-e? 2. Nem ütközik-e tiltott tárgykörbe a kérdés? 3. Megfelel-e a kérdés a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség követelményének? A Kúria határozataiban a megfogalmazásukban kis mértékben eltérő, tömeges kezdeményezések kapcsán többször említette a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás Ve.-be foglalt alapelvének sérelmét. A főtanácsadó kiemelte, hogy bár a kérdéssorozat benyújtása valóban sérti az alapelvet, de csak erre hivatkozással nem feltétlenül tagadható meg egy kérdés hitelesítése, azt inkább járulékos szempontként lehet figyelembe venni.

A második kérdés arra irányult, hogy a főtanácsadókra milyen szerep hárul a döntéshozatali eljárásban. A főtanácsadó kifejtette, hogy a népszavazási ügyekben az azokat mélyrehatóan vizsgáló és ismerő előadó bírák készítik a határozattervezetet, a főtanácsadók ehhez azonban konstruktív segítséget nyújtanak.

A következő kérdéskör a népszavazási eljárásban részt vevő szervek – az NVB, a Kúria és az Alkotmánybíróság – joggyakorlatának egymásra hatására irányult. Az előadó először az NVB és a Kúria közti kapcsolatra tért ki, kiemelve, hogy az NVB a határozataiban gyakorta hivatkozik a Kúria joggyakorlatára, így a kúriai döntések *ratio decidendi*-jei jellemzően visszaköszönnek az NVB határozataiban. E tekintetben tehát – elsősorban a felülvizsgálati hatáskorból eredő – hatásmechanizmus egyértelműen kimutatható. A beszélgetés záró kérdése arra irányult, hogy a Kúria milyen mértékben veszi figyelembe az AB korábbi, népszavazási ügyekben hozott döntéseit. A válaszból kiderült, hogy a kúriai határozatokban rendszeresen hivatkoznak az Alkotmánybíróság joggyakorlatára, akár egy-egy konkrét döntésére is, amennyiben a kérdés által érintett tárgykör és a jogi szabályozás között kontextuális egyezés van, ezzel igyekezve egyfajta folytonosságot biztosítani az AB és a Kúria joggyakorlata között.

**Kulcsszavak:** népszavazás, alkotmányjog, Nemzeti Választási Bizottság, Kúria

RADICS KATALIN ADÉL  
*hallgató,*

Széchenyi István Egyetem  
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,  
katalina.radics@gmail.com