

## KOZÁK BETTINA

### A NÉPSZAVAZÁSHOZ VALÓ JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE A KÚRIA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGGYAKORLATÁBAN<sup>74</sup>

#### Absztrakt

*Az Alaptörvény hatályba lépését követően a jogalkotó a népszavazás kezdeményezéséről egy jelentős módosítást hajtott végre a népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos jogorvoslati rendszerben. Az új modell értelmében a Kúria lett a népszavazási kérdések tekintetében a végső jogorvoslati fórum, míg az Alkotmánybíróság korábbi jogvédelmi feladatai háttérbe szorultak. Jelen cikk a népszavazáshoz való jog érvényesülését vizsgálja az új szabályozás tükrében.*

*Kulcsszavak: Kúria, Alkotmánybíróság, népszavazáshoz való jog, jogorvoslat, kezdeményezés, közvetlen demokrácia, tiltott tárgykörök*

#### BEVEZETÉS

Az országos népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény hatályba lépésétől fogva egészen 2012. január 1. napjáig a népszavazások kezdeményezésével összefüggésben az Alkotmánybíróság jelentette a legfőbb jogvédelmi fórumot. A jogalkotó az alaptörvény hatályba lépését követően jelentős módosítást hajtott végre a népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos jogorvoslati rendszerben. Meghagyta ugyan a korábbi szabályozásból már ismert, aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogást, amelynek elbírálására a Nemzeti Választási Bizottság (továbbiakban: NVB) jogosult, azonban bevezette az NVB határozatai elleni felülvizsgálati kérelmet, melynek elintézése a Kúria hatáskörébe tartozik. A Kúria ezen felülvizsgálati eljárás során, az Nsztv. 30. § (1) bekezdésében – figyelemmel az Nsztv. 11. §-ára is – foglalt hatáskörében eljárva, nemperes eljárás keretében, az Alaptörvény védelme érdekében, elsődlegesen a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel vizsgálja felül az NVB döntését.<sup>75</sup> Az új modell értelmében a Kúria lett a népszavazási kérdések tekintetében a végső jogorvoslati fórum. Az Alkotmánybíróság azonban kettő esetkörben továbbra is eljárhat a népszavazási ügyek kapcsán. Egyrészt elbírálja a Kúria hitelesítő vagy hitelesítést megtagadó döntésével szembeni alkotmányjogi panaszokat, másrészt elvégzi az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának a felülvizsgálatát.

#### 1. A KÖZVETLEN ÉS A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA VISZONYA MAGYARORSZÁGON, VALAMINT A NÉPSZAVAZÁSHOZ VALÓ JOG

Magyarországon, mint minden demokratikus országban a közhatalom forrása a nép. Az Alaptörvény értelmében „a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”<sup>76</sup> A közvetlen hatalomgyakorlás során a nép a parlamenti választások között is kifejezheti akaratát és véleményét mindazon kérdésben, amely nem tartozik az Alaptörvényben meghatározott tiltott tárgykörök fogalma alá. „Az Alkotmánybíróság értelmezésében mind a választójog, mind a népszavazáshoz való jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjogok. A demokratikus hatalomgyakorlásban való részvétel módja szerint ugyan megkülönböztethetünk közvetett és közvetlen

<sup>74</sup> A tanulmány a "Nemzetköziesítés, oktatói, kutatói és hallgatói utánpótlás megteremtése, a tudás és technológiai transzfer fejlesztése, mint az intelligens szakosodás eszközei a Széchenyi István Egyetemen" című (azonosító szám: EFOP-3.6.1-16-2016-00017) projekt keretében készült.

<sup>75</sup> A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény, 30. § (1) bekezdés.

<sup>76</sup> Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés.

részvételi formát, azonban mind a választójog gyakorlásának, mind a népszavazáshoz való jog gyakorlásának célja a népképviselőt érvényre juttatása.”<sup>77</sup>

A népszavazással kapcsolatos alapvető elméleti kérdés, hogy a közvetlen demokrácia, amely a népszuverenitás egyik megnyilvánulása, miként viszonyul a képviselői demokráciához, mint a népi hatalomgyakorlásának másik formájához.<sup>78</sup> A közvetlen és a képviselői demokrácia viszonyát megvizsgálva megállapítható, hogy a modern államok többségében a közvetlen demokrácia csupán kiegészítő szerephez jut a képviselői demokráciával szemben, illetve mellett.<sup>79</sup> Ennek oka egyrészt az, hogy a lakosság nagy lélekszáma miatt gyakorlatilag kivitelezhetetlen, és nagyon költséges lenne minden felmerülő kérdésben népszavazást tartani, másrészt pedig az, hogy egy népszavazáson csupán egy eldöntendő, alapvető kérdésben tudnak állást foglalni a szavazók. Az egyes részletszabályok kimunkálása, megvitatása és elfogadása érdekében ezért mindenképpen szükség van egy képviselői szervre, amely mindezeket elvégzi. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatában azonban megállapította, hogy ugyan a közvetlen hatalomgyakorlás csupán kivételes eszköz, azonban megvalósulása esetén a közvetett hatalomgyakorlás felett áll.<sup>80</sup> A 20/2016. (X. 28.) AB határozatban pedig kifejtette, hogy egy demokratikus jogállam működésének az alapja a hatalomgyakorlás legitim módon történő megvalósulása. Egy országos népszavazás esetén elsőrendű közérdek, hogy az állampolgárok részt vegyenek a népszavazáson, és a népszavazás érvényes legyen.<sup>81</sup>

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség című fejezete alapvető jogként említi mind az országos, mind pedig a helyi népszavazáson való részvétel jogát. A népszavazáshoz való jog azonban maga is több részjogosultságra osztható. Meg kell ugyanis különböztetnünk a népszavazás kezdeményezésének, támogatásának, az azon való részvételnek, valamint a kikényszerítésének a jogát. Az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában kifejtette, hogy az országos népszavazáson való részvételi jog, vagy legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választópolgárok individuális jogát képezik. Így az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag emberre vonatkozatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. Az, hogy a szervezeteket is megilleti ez a jog, az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdéséből is következik, amely az országos népszavazás elrendelését nagyszámú, kétszázézer választópolgár támogatásától teszi függővé, amely megszerzéséhez az Nsztv. szoros határidőt szab. Ebből következően az Alaptörvény nem csak a kezdeményezés jogát biztosítja, de szükségszerűen elismeri a választók szervezetét megillető aláírásgyűjtéshez való jogot is, mint a kezdeményezés jelentős mértékű támogatását. E politikai részvételi jog alanyai különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése értelmében alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen országos népszavazáson keresztül valósulhat meg.<sup>82</sup> Dr. Stumpf István alkotmánybíró a 3195/2014. (VII.15.) AB végzéshez fűzött különvéleményében kifejtette továbbá azon álláspontját, hogy a politikai pártokat a népszavazás kikényszerítésének a joga is megilleti, amelyre alkotmányjogi panasz is alapozható.<sup>83</sup>

Megjegyezném, hogy dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet azzal, hogy a népszavazáshoz való jog a választók szervezeteit is megilletné. Azt azonban nem vitatta, hogy ezek a szervezetek is szereplői a választási/népszavazási eljárásnak. Kifejtette továbbá, hogy a hivatkozott AB határozat nem tárja fel kellő mélységében azt, hogy ezek a szervezetek, melyek a vizsgált ügy kapcsán politikai pártok voltak milyen szerepet töltenek be a közvetlen hatalomgyakorlás során, továbbá azt sem, hogy a népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog egyáltalán értelmezhető-e vonatkozásukban.

Én a többségi döntéssel értek egyet, már csak azért is, mivel a választók érdekeit is leginkább ez szolgálja. Egy politikai párt ugyanis szervezettsége okán hatékonyabban tudja összegyűjteni a szükséges aláírásokat, mint egy választópolgár, így végső soron ez is csak a választók népszavazáshoz való jogának hatékonyabb érvényesülését segíti elő.

<sup>77</sup> 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, indokolás [18].

<sup>78</sup> HALMAI GÁBOR: A Népszavazás és a képviselői demokrácia, In *Jura*, Dialóg Campus, 2008/2. szám, 29.

<sup>79</sup> KISS MÁTÉ: Népszavazás és alkotmánymódosítás, In *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, 2013/1. szám, 61-70.

<sup>80</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat, I. rész.

<sup>81</sup> 20/2016. (X. 28.) AB végzés, indokolás [49].

<sup>82</sup> 31/2013. (X. 28.) AB határozat indokolás [30].

<sup>83</sup> 3195/2014. (VII. 15.) AB végzéshez dr. Stumpf István alkotmánybíró által fűzött párhuzamos indokolás.

Az Alaptörvény Állam című fejezetében meghatározza azokat a tiltott tárgyköröket, amelyek vonatkozásában nem lehet országos népszavazást tartani. Azt azonban le kell szögezni, hogy a tiltott tárgykörök nem az alapjog korlátozásának minősülnek, hanem olyan területeknek, amelyekre a népszavazáshoz való jog nem terjed ki. Erre tekintettel a konkrét esetekben nem kell alkalmazni az alapjogi tesztet annak érdekében, hogy eldöntsük hitelesíthető-e a feltett kérdés, hanem csupán azt kell megvizsgálni, hogy a tilalom kiterjed-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésre.<sup>84</sup>

## 2. A NÉPSZAVAZÁSSAL KAPCSOLATOS JOGORVOSLATI JOG

Az Nsztv. a jogorvoslatok két típusát szabályozza, a kifogást és a felülvizsgálati kérelmet. A törvény mind az aláírásgyűjtéssel, mind az aláírások ellenőrzésével kapcsolatban ötnapos határidőt szab a jogorvoslatok benyújtására és elbírálására. A Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozik az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogások elbírálása. Az NVB-nek a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen felülvizsgálatnak van helye, mely felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el. A kérelmet a Kúriának címezve az NVB-nél kell benyújtani úgy, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a Nemzeti Választási Bizottsághoz, amely aztán a felülvizsgálati kérelmet annak beérkezését követő öt napon belül megküldi a Kúriának. A felülvizsgálati kérelem elbírálására kilencven nap áll rendelkezésére. A Kúria reformatórius joggal rendelkezik, azaz a Nemzeti Választási Bizottság határozatát, amennyiben azzal egyetért, helybenhagyja, amennyiben nem, jogosult azt megváltoztatni.<sup>85</sup>

A Kúria jelenti a végső jogorvoslati fórumot, ugyanis a törvény értelmében a döntése ellen nincsen helye további jogorvoslatnak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Kúria döntésével szemben ne fordulhatnának az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasz útján. Az Alkotmánybíróság ezt a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében is kifejtette, miszerint mind az Alaptörvény, mind pedig az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban Abtv.) lehetővé teszi valamennyi bírói döntést illetően az alkotmányjogi panasz benyújtását. Nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló felülvizsgálati döntését kivéve a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése csupán a további jogorvoslatot zárja ki a Kúria döntését követően, az alkotmányjogi panaszt viszont nem. Az Nsztv. rendszerében az alkotmányjogi panasz tehát nem minősül jogorvoslatnak. Leszögezte azonban, hogy más kérdés az, hogy az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság milyen feltételekkel és terjedelemben vizsgálhatja felül a Kúria által hozott bírói döntést, amely vagy a kérdés hitelesítéséhez, vagy a hitelesítés megtagadásához vezet.<sup>86</sup> Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy „a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. (...) Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az indítványozók által állított alapjogi sérelemmel összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadási ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. A Kúria a kifogásolt végzésében a saját hatáskörének megállapítása során maga is szükségesnek ítélte rögzíteni azt, hogy nemcsak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, de az Alaptörvény védelme érdekében annak alkotmányosságát is vizsgálta a felülvizsgálati kérelem keretei között. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó.”<sup>87</sup> Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróságnak nincsen lehetősége csupán felülmérlegelés útján megváltoztatni a Kúria döntését, hanem mindenképpen szükséges a megsemmisítő döntés meghozatalához az, hogy a Kúria döntése alaptörvény-ellenes legyen. Megállapítható továbbá az is, hogy miután a Kúria a hitelesíteni kért kérdéseket nem csupán törvényességi, hanem alkotmányossági szempontból is megvizsgálja, megkettőződik az alkotmányos védelem e területen. Az Alkotmánybíróság azonban elvi élel leszögezte, hogy az Alaptörvény értelmében saját maga a legfőbb alkotmányvédelmi szerv.

<sup>84</sup> CSINK LÓRÁNT: A Kúria határozata a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos népszavazásról, In *JeMA*, 2014/3. szám, 40.

<sup>85</sup> Nsztv. 30. § (1) és (2) bekezdése.

<sup>86</sup> 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, indokolás [13].

<sup>87</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, indokolás [28].

A Kúriához azonban nem csak az NVB-nek a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen fordulhatnak felülvizsgálati kérelemmel, hanem az NVB-nek a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozata ellen is. Ezen felülvizsgálati kérelmet a Kúria harminc napon belül bírálja el. A Kúriának ezen ügycsoport kapcsán már nem reformatórius, hanem kasszációs joga van, azaz a Nemzeti Választási Bizottságnak a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozatát, amennyiben azzal egyetért helybenhagyja, vagy amennyiben nem ért vele egyet, úgy megsemmisíti azt, és új eljárásra utasítja a Nemzeti Választási Bizottságot. A Kúria Knk.IV.37.446/2014. számú határozatában kimondta, hogy „megismételt eljárás lefolytatására az NVB-t csak a jogsértő visszautasító határozat esetében utasíthatja.”<sup>88</sup> Ezen ügycsoport kapcsán is érvényesül az a szabály, hogy a Kúria döntését követően további jogorvoslatnak nincsen helye, alkotmányjogi panasznak azonban igen. Abban az esetben, ha a Kúria új eljárásra utasítja a NVB-t, akkor a Nemzeti Választási Bizottságnak a Kúria döntésétől számított harminc napon belül döntenie kell a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról. A törvény előírja továbbá, hogy a Kúria határozatát a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni a határozathozatalt követő nyolc napon belül, valamint közzé kell tenni azt a Kúria honlapján is a határozat meghozatalának a napján.

Ha a Kúria a Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésének megtagadásáról, valamint a kezdeményezés visszautasításáról szóló határozatát helybenhagyja, akkor nyolc napon belül közleményt kell közzé tennie a Magyar Közlönyben. A közleménynek pedig tartalmaznia kell a Kúria és a Nemzeti Választási Bizottság határozatának a számát, valamint a helybenhagyás tényét, továbbá az arról szóló tájékoztatást, hogy a Kúria határozata megtekinthető a honlapján.<sup>89</sup>

### 3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGVÉDELMI FELADATAI A NÉPSZAVAZÁS KAPCSÁN

Az Alkotmánybíróság az országos népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény hatályba lépésétől fogva lát el jogvédelmi feladatot a népszavazás tekintetében. Azonban már a fenti törvény elfogadását megelőzően, 52/1997. (X. 14.) AB határozatában kimondta, hogy a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét alkotmányjogi panasz útján, ugyanis a választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog.<sup>90</sup>

Az Alkotmánybíróság jelenleg kettő esetkörben vizsgálódhat a népszavazási ügyek kapcsán. Egyrészt elbírálja a Kúria hitelesítő vagy hitelesítést megtagadó döntésével szembeni alkotmányjogi panaszokat. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. és 29. §-ai értelmében „az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.”<sup>91</sup>

Az Alkotmánybíróság már több korábbi döntésében kifejezésre juttatta, hogy alkotmányjogi panasz befogadásának alapjogsérelem esetén van helye. Így tehát alkotmánybírósági vizsgálatra csak akkor kerülhet sor, amennyiben a Kúria hitelesítéssel kapcsolatos döntése alapjogot érint. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során kiterjesztette a népszavazáshoz való jogot, mint alapvető jogot a népszavazás kezdeményezésére, valamint annak kikényszerítésére is. Ez alapján megállapítható, hogy a Kúria hitelesítéssel kapcsolatos döntése minden esetben alapjogot érintő kérdés, ezért alkotmányjogi panasz benyújtásának is van helye ellene.

Az Alkotmánybíróság másik vizsgálati jogkörét, vagyis az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának felülvizsgálatát az Abtv. 33. §-a szabályozza, mellyel a jogalkotó törvénybe iktatta azt az Alkotmánybíróság által az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban kimunkált gyakorlatot, miszerint az Országgyűlés ne kerülhesse meg a választópolgári kezdeményezésű népszavazást egy saját javaslatl. Ez a gyakorlatban azt eredményezte, hogy az Országgyűlés számára

<sup>88</sup> A Kúria Knk. IV. 37.446/2014. számú határozata.

<sup>89</sup> Nsztv. 30. § (3) és (4) bekezdése.

<sup>90</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat, rendelkező rész, III. rész, 3. pont.

<sup>91</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 27. §, 29. §.

a hitelesített kezdeményezés tabuvá vált, és így a kezdeményezőkkel nem léphetett formalizált kapcsolatba. Arra sem volt módja, hogy a kezdeményezés finomításában közreműködjön, arról hivatalos álláspontot fogalmazzon meg, vagy akár ellenjavaslatot tegyen. Még az egyetértést sem nyilváníthatta ki a kezdeményezésben foglaltakkal, és nem volt módja arra sem, hogy egy annak megfelelő törvénymódosítást önként elfogadjon, és ezáltal szükségtelenné tegye a népszavazás lebonyolítását. A hivatkozott AB határozat szerint a nép általi hatalomgyakorlás lényeges ismérveinek minősül, hogy a népszavazás és az ahhoz szükséges eljárási folyamat a képviseleti hatalomgyakorlás befolyásától független és önálló legyen, valamint elsőbbséget élvezzen a közvetett demokrácia intézményéhez képest.<sup>92</sup> Amennyiben azonban az Országgyűlés valamilyen módon kapcsolatba lépne a kezdeményezővel, különösképpen, ha ellenjavaslatot fogalmazna meg irányába, véleményem szerint sérülne ez a befolyásmentesség. Abban az esetben pedig, ha az Országgyűlés a népszavazási kezdeményezés céljának megfelelő törvénymódosítást fogadna el, gyakorlatilag ellehetetlenítené és kiüresítené a közvetlen hatalomgyakorlást. A népszavazás kezdeményezése még nem jelenti azt, hogy a kezdeményezők által elérni kívánt céllal a szavazásra jogosultak többsége is egyetért, így egy esetleges törvénymódosítás elfogadásával ugyan a kezdeményezők elérnék céljukat, de nem tudatjuk biztosan azt, hogy a választópolgárok többsége is elégedett lesz ezzel a döntéssel.

Évekkel később, a 46/2009. (IV. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megteremtette annak a lehetőséget, hogy „a körülmények megváltozására tekintettel”, a kérdés hitelesítését követően, az Országgyűlés által a népszavazási kezdeményezés szellemében elfogadott törvénymódosításra tekintettel, a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogás nyomán a népszavazás okafogyottá váljon. Jelenleg ezt a megoldást az Abtv. 33. §-a tartalmazza, amely feljogosítja az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatainak alkotmányossági felülvizsgálatára.<sup>93</sup> Ezen rendelkezés értelmében az Alkotmánybíróság eljárását az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványozhatja, melynek előterjesztésére a törvény tizenöt napos határidőt biztosít, mely határidőt az Országgyűlés határozatának közzétételétől kell számítani.<sup>94</sup>

Az Alkotmánybíróság 12/2016. (VI. 22.) AB határozata értelmében az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy pedig elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében vizsgálja felül, és ebből kifolyólag, az Országgyűlési határozat érdemét nem érintő vizsgálatot végez.<sup>95</sup> Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során sem a Nemzeti Választási Bizottság, sem pedig a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja.<sup>96</sup>

Az Alkotmánybíróság 12/2016. (VI. 22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a második bekezdésben szabályozott vizsgálat tárgya az országgyűlési határozat érdemét érintő kérdés, azaz lényegében egy tartalmi vizsgálat, szemben az első bekezdés szerinti formai vizsgálat. Rámutatott ugyanakkor arra is, hogy ezen érdemi alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme időben és lényegi tartalmát érintően is szűkített, mivel kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti időben bekövetkezett változások esetén lehetséges. Csak akkor kerülhet rá sor, ha a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe. További lényegi feltételként határozza meg a törvény, hogy ennek a körülményváltozásnak olyannak kell lennie, amely a döntést érdemben befolyásolhatta.<sup>97</sup> Korlátozást jelent ugyanakkor az is, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azon előterjesztő

---

<sup>92</sup> KOMÁROMI LÁSZLÓ: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság - Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára, In *ABSz*, 2015/2. 82.

<sup>93</sup> Uo. 78-87.

<sup>94</sup> Abtv. 33. § (1) bekezdése.

<sup>95</sup> 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, indokolás [30].

<sup>96</sup> Abtv. 33. § (2) bekezdése.

<sup>97</sup> 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, indokolás [30].

indítványát, aki indítványában a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.<sup>98</sup>

#### 4. A KÚRIA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGGYAKORLATÁNAK ÖSSZEJETÉSE:

A Kúria joggyakorlatának áttanulmányozását követően megállapítható, hogy a Kúria alapvetően alkalmazza az Alkotmánybíróság korábban kialakított értelmezési gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V.11.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően induló ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata tartalmazott az adott alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben, feltéve persze, hogy az Alaptörvénynek a konkrét, az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.<sup>99</sup> A Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozatában kimondta, hogy magára nézve is elfogadja a fenti érvelést, tehát amennyiben az Alaptörvény és az Alkotmány adott szabálya azonos vagy hasonló tartalmú, akkor a Kúria az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányon alapuló korábbi megállapításait figyelembe veszi ítélezési gyakorlata során.<sup>100</sup>

A fentieket bizonyítja az is, hogy a Kúria Kvk.37300/2012/2. számú döntésében előadta, hogy az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság (továbbiakban: OVB) határozatainak felülvizsgálata tekintetében kimunkált joggyakorlata adta meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésének a tartalmát – mely értelmében „[a] népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”<sup>101</sup> 2012. január 1-jét követően az OVB határozataival szembeni jogorvoslatokat már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria vizsgálja felül. Mivel a törvényalkotó a felülvizsgálat eljárási és anyagi jogi szabályait nem módosította, a Kúria az OVB határozatok felülvizsgálata tekintetében – természetesen a Kúria eljárásra jellemző sajátosságok mellett – az Alkotmánybíróság korábbi hatáskörével egyező eljárásban, és tartalommal jár el. Következésképpen, a Kúria az Alkotmánybíróság Nsztv. 13. § (1) bekezdésével kapcsolatos értelmezési gyakorlatát is irányadónak tekinti.<sup>102</sup>

A továbbiakban három eset megvizsgálásán keresztül mutatom be, hogy a két szerv által kialakított gyakorlat mennyiben szolgálja a népszavazáshoz való jog minél teljesebb körű érvényesülését, avagy pont, hogy mennyiben korlátozza azt.

##### 4.1. A felcsúti labdarúgó stadion ügye

Az Országos Választási Bizottság 93/2012. (XI. 16.) OVB határozatában megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, melyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy 2014. december 31-ig, állami finanszírozással Felcsúton labdarúgó stadion ne épüljön?” Az Országos Választási Bizottság döntését arra alapozta, hogy álláspontja szerint a népszavazásra szánt kérdés nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe. Magyarország Alaptörvényének 8. cikk (2) bekezdése szerint azonban országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az OVB határozatával szemben a Magyar Szocialista Párt (továbbiakban: MSZP) kifogást nyújtott be a Kúriához, és kérte a határozat megsemmisítését, valamint az OVB új eljárásra utasítását.

A Kúria a kifogást nem találta megalapozottnak. Döntését azzal indokolta, hogy a Kormány az Alaptörvény értelmében eredeti jogalkotói hatáskörben és törvényben kapott felhatalmazás alapján (származékos hatáskörben) alkothat rendeletet. Amikor a törvény a Kormányt jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés, hanem a Kormány, illetve annak tagjai hatáskörébe tartozik. A hatalommegosztás elvéből és az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdéstről van tehát szó abban az esetben, ha Kormány, vagy a Kormány valamely tagja törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is

<sup>98</sup> Abtv. 33. § (3) bekezdése.

<sup>99</sup> 22/2012. (V.11.) AB határozat, indokolás III. 3.1.

<sup>100</sup> A Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata.

<sup>101</sup> Nsztv. 13. § (1) bekezdés.

<sup>102</sup> A Kúria Kvk.37.300/2012/2. számú határozata.

szabályozhatta volna. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján népszavazást csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben lehet tartani. Ezen rendelkezés azonban csak a hatalommegosztás elvével együtt értelmezendő.

A Kúria megállapította tehát, hogy amennyiben a Kormány hatáskörébe tartozó valamely kérdés egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetőek, az a népszavazási kezdeményezés szempontjából kiüresíti azon szabályt, hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A népszavazás képviseleti hatalomgyakorlást kiegészítő jellege az 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 úgy ítéli meg, hogy egy ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást a kivételességének elvével ellentétesen tágítaná.

Véleményem szerint a Kúria döntése indokolatlanul korlátozza a népszavazáshoz való jog érvényesülését. Mint azt a Kúria is kifejtette határozatában, a Kormány az Alaptörvény értelmében két féle jogalkotási hatáskörrel rendelkezik. Egyrészt az Alaptörvényen alapuló eredeti, másrészt származékos hatáskörben hozhat rendeletet. Ehhez képest a miniszter csupán törvény vagy kormányrendelet felhatalmazására alkothat miniszteri rendeletet. Tehát amikor a Kormány az Alaptörvény felhatalmazása alapján alkot meg egy kormányrendeletet, akkor azon szabályozási kört maga az Alaptörvény utalja a Kormány hatáskörébe, ami azonban nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés utóbb ne hozhatna törvényt a szabályozni kívánt terület vonatkozásában. Abban az esetben azonban, amikor származékos jogkörben került sor egy kormányrendelet, vagy egy miniszteri rendelet megalkotására akkor az Alaptörvény értelmében eredetileg az Országgyűlés rendelkezett volna hatáskörrel az adott kérdéskörben a jogszabályalkotásra, mely hatáskört az Országgyűlés továbbdelegált a Kormányra, vagy valamely miniszterre. De az Országgyűlés ebben az esetben is dönthet később úgy, hogy törvényt alkot a szabályozandó kérdés tekintetében. A törvény, mint a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló jogszabálytípus tehát minden esetben felülírhatja a kormányrendeletet. Mindezekre tekintettel véleményem szerint a Kúria helytelen érvek mentén utasította el a kérdés hitelesítése iránti jogorvoslati indítványt.

A Kúria döntésével szemben az MSZP alkotmányjogi panasszal élt, és kérte a Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata, valamint az Országos Választási Bizottságnak a Kúria határozatával helybenhagyott 93/2012. (XI. 16.) OVB határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság azonban a benyújtott alkotmányjogi panaszt azon az alapon, hogy az indítványozó indítványában nem az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére, hanem a jogállamiság elvének a sérelmére hivatkozott, visszautasította. Mivel a kérelem így nem felelt meg az Abtv. 27. § a) pontjának, a jogállamiság követelményének sérelmére alapított alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nem volt lehetősége.”<sup>103</sup>

#### **4.2. A Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos népszavazási ügy**

Az Együtt – a Korszakváltók Pártja és a Párbeszéd Magyarországért Párt 2013. június 16. napján az alábbi kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet nyújtottak be az OVB-hez: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne létesüljön új atomreaktor?”, mely tekintetében az Országos Választási Bizottság a 74/2013. (VII.9.) számú határozatával a hitelesítést megtagadta. Az OVB a megtagadás okaként azt jelölte meg, hogy a nevezett kérdés Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvénnyel beiktatott nemzetközi szerződésben (továbbiakban: Egyezmény) foglalt egyes kötelezettségeket érinti.

A kérelmezők felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be az OVB döntésével szemben a Kúriához. A felülvizsgálat indokaként előadták, hogy a vizsgált Egyezmény csupán a felek együttműködési kötelezettségét rögzíti, konkrét beruházás megvalósítására vonatkozó kötelezettséget viszont nem tartalmaz. Előadták továbbá, hogy az Egyezményben új atomerőművi blokkok tervezésére, megépítésére és üzembe helyezésére nem vállalt kötelezettséget a Magyar Állam. Mindezekre tekintettel a feltett kérdésben lehet országos népszavazást tartani, hiszen a Magyar Állam nem vállalt kötelezettséget a beruházás megvalósítására, és ezért a finanszírozás sem jelent olyan nemzetközi jogi kötelezettséget, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközne. A kérelmezők utaltak

<sup>103</sup> 3003/2014. (I. 31.) AB végzés, indokolás [19], [20].

továbbá arra is, hogy az Egyezmény egyébként is csak az orosz félre telepít kötelezettséget, valamint az sem jelenti az Egyezmény megsértését, ha egy esetleges atomerőművi blokképítést a Magyar Állam nem az Orosz Állam által nyújtott hitelből kívánna finanszírozni.

A Kúria az OVB-hez hasonlóan hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára, miszerint olyan kérdés alkotmányosan nem bocsátható népszavazásra, amely valamely hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre, illetve az e kötelezettséget is tartalmazó törvények tartalmára vonatkozna. A Kúria megállapította, hogy a nemzetközi szerződésbe foglalt együttműködési kötelezettség is az Alaptörvény vizsgált rendelkezésének hatálya alá tartozik. A népszavazásra feltett kérdés tekintetében egy érvényes és eredményes népszavazás az Egyezményben foglalt együttműködési kötelezettség lényegét hiúsítaná meg, amely nyilvánvalóan felveti a nemzetközi szerződés felmondását vagy tartalmának megváltoztatását. Mindezekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a vizsgált kérdés országos népszavazásra nem bocsátható, mivel tiltott tárgykört érint.

A kérelmezők által előterjesztett azon érveléssel kapcsolatban, hogy az Egyezmény csak az orosz fél vonatkozásában szolgál kötelezettség alapjául, a Kúria kifejtette azon álláspontját, hogy egy nemzetközi szerződés aligha képzelhető el akként, hogy csak az egyik félre róna kötelezettséget. Megállapította továbbá, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Egyezmény 9. cikkéhez közvetlenül kapcsolódik. A Kúria végezetül rámutatott arra is, hogy az Egyezmény külön foglalkozik a felek kötelezettségeivel is, így nem lehet azt állítani, hogy azok nem minősülnek nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségnek.<sup>104</sup>

A Kúria fenti döntésével szemben a kezdeményezők alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, arra tekintettel, hogy álláspontjuk szerint a Kúria döntése sérti a népszavazáson való részvételhez fűződő jogot. Az Alkotmánybíróság azonban a benyújtott alkotmányjogi panaszt 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésével visszautasította. Döntését azzal indokolta, hogy az indítvány formálisan ugyan a népszavazásban való részvétel joga sérelmét állítja, valójában azonban tartalmi szempontból nem vet fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést.<sup>105</sup> Az AB végzéshez dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László, dr. Kovács Péter, és dr. Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolást, dr. Bragyova András és dr. Lévy Miklós alkotmánybírók által különvéleményt fűztek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a népszavazás kikényszerítéséhez való jog is alapvető jognak minősül, így az NVB-nek, illetve felülvizsgálati eljárás esetén a Kúriának azt kell vizsgálnia, hogy van-e olyan akadálya a népszavazáshoz való jog gyakorlásának, amely a hitelesítés akadályát képezi. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tárgyában. Az NVB, valamint a felülvizsgálati eljárás során a Kúria, amikor a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésnek a tiltott tárgykörök közé tartozása tárgyában foglal állást, akkor tartalmilag arról dönt, hogy van-e helye a népszavazáshoz való jog gyakorlásának. Erre tekintettel a tiltott tárgykörök tartalmáról való döntés alapjogot érintő döntésnek minősül, így azzal szemben alkotmányjogi panaszt lehet benyújtani. Mivel a tiltott tárgykörök nem az alapjog korlátozásának minősülnek, hanem olyan területeknek, amelyekre a népszavazáshoz való jog nem terjed ki, így a konkrét esetekben sem az alapjogi teszt alapján kell eldönteni, hogy hitelesíthető-e a feltett kérdés, hanem azt kell vizsgálni, hogy a tilalom kiterjed-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésre.<sup>106</sup>

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján a tiltott tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni. Amennyiben azonban a Kúria döntése során valamely népszavazásból kizárt tárgykört indokolatlanul kiterjesztően értelmez, és ezáltal az adott kérdés tekintetében a népszavazás kezdeményezését is megakadályozza, akkor az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány esetén felülvizsgálhatja a Kúria döntésének az Alaptörvénnyel való összhangját. Erre tekintettel azt kell megvizsgálni, hogy mi az objektív célja azon tilalomnak, hogy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tárgyában nem lehet népszavazást tartani. Az Alkotmánybíróság korábbi, 72/2002. (XII. 19.) AB határozatban kimunkált gyakorlata szerint, a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség csak akkor lehet a népszavazás akadálya, ha annak teljesítését a népszavazás eredménye kizárná. Mindezek alapján, ha a népszavazás nem zárja ki a nemzetközi szerződés teljesítését, csupán érinti az abban foglalt

<sup>104</sup> A Kúria Knc.IV.37.178/2014/3.számú határozata.

<sup>105</sup> 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, indokolás [31].

<sup>106</sup> CSINK LÓRÁNT *i. m.* 40.

kötelezettségeket, akkor nem lehet akadálya ezen nemzetközi szerződés a népszavazásnak, és a feltett kérdést hitelesíteni kell.

Dr. Stumpf István alkotmánybíró rámutatott, hogy jelen ügy kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek minősíthető kérdés lett volna annak tisztázása, hogy még mindig alkalmazható-e az Alkotmánybíróság fent idézett korábbi értelmezése. Abban az esetben pedig, ha esetleg már nem alkalmazható, akkor valamilyen új értelmezést lehetett volna levezetni az Alaptörvény hatályos szövegből, ezáltal nyújtva útmutatást a Kúria számára a jövő vonatkozásában.

Jelen esetben a népszavazásra feltett kérdés formálisan nem lehetetlenítette el az első egyezményben vállalt kötelezettség teljesítését, csupán a megállapodás tartalmát kívánta befolyásolni. Megállapítható ugyanis, hogy az Egyezményből valóban következik a Paksi Atomerőmű fejlesztése, és az ezzel kapcsolatos pénzügyi együttműködés, az azonban már formálisan nem, hogy a fejlesztést államadósságot növelő hitelből kellene fedezni. Ez a kötelezettségvállalás csak a Kúria döntését követően kihirdetett megállapodásból következik. Mindezekre tekintettel nem lehetett volna az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadni. Hozzá kell azonban tenni, hogy a Paksi Atomerőmű bővítése államadósságot növelő hitel hiányában gazdaságilag nem lett volna elképzelhető.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a népszavazásnak az Alaptörvény által egyébként is szűken meghatározott kereteit a Kúria kiterjesztő értelmezése, valamint az, hogy az Alkotmánybíróság nem értelmezte jelen ügy kapcsán korábbi joggyakorlatának az Alaptörvény vonatkozásában való fenntarthatóságát, nem szolgálja kellőképpen a népszavazáshoz való jog teljes körű érvényesülését, sőt tovább szűkíti alkalmazhatóságának a körét. Ebből következően azonban a választópolgárok nem tudják megakadályozni egy esetleges, számukra kedvezőtlennek vélt nemzetközi kötelezettségvállalás elfogadását azáltal, hogy népszavazást kezdeményeznek a nemzetközi szerződésben foglaltak kapcsán.<sup>107</sup> Véleményem szerint ezt a problémát csak úgy lehetne megfelelően orvosolni, amennyiben az Alkotmánybíróság kimerítő értelmezést nyújtana az egyes népszavazás alól kivett tárgykörök valós tartalmát és az értelmezés terjedelmét illetően.

#### **4.3. A Nyugdíj jogszabályok módosítására irányuló népszavazási ügy**

Ezen ügy kapcsán a Nemzeti Választási Bizottság 83/2015. számú határozatával megtagadta az alábbi kérdés hitelesítését: „*Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?*” Az NVB a döntését azzal indokolta, hogy a kérdés a nőket illető nyugdíjkezelési körét a férfiakra is kiterjesztette volna, és ezáltal a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás érintené a jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadásokat, ami viszont az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközik. Az NVB határozatával szemben jogorvoslati kérelmet nyújtottak be.

A Kúria az Alkotmánybíróság, és saját korábbi joggyakorlatára tekintettel megállapította, hogy az Alaptörvényben szabályozott országos népszavazás intézményével a tiltott tárgykörökre vonatkozó rendelkezések zárt értelmezése áll összhangban. Ennek értelmében tehát nem minden, a költségvetési törvénnyel összefüggésbe hozható népszavazási kérdés sorolandó a tiltott tárgykörök közé. A Kúria álláspontja szerint „a népszavazás akkor tiltott, ha a kérdés a hatályos költségvetési törvény tartalmát közvetlenül, akár a fizetési kötelezettséget megállapító törvény módosításán keresztül érinti, avagy a kérdés arra irányul, hogy a választópolgár pontosan határozza meg a jövőbeli költségvetési törvény valamely kiadását. Önmagában tehát az a tény, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésnek pénzügyi-költségvetési vonzata van, nem jelenti azt, hogy abban ne lehetne népszavazást tartani.”<sup>108</sup>

A kifejtettek értelmében a Kúria megállapította, hogy a kérdés nem a hatályos költségvetési törvény, hanem a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény módosítására irányul, amiből viszont nem következik az sem, hogy a választópolgár határozná meg a jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes konkrét kiadásokat. Erre tekintettel megállapítható, hogy a kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, hiszen az csak a nők és a férfiak „nyugdíjba vonulásának” feltételrendszerét kívánja egységesíteni. A távoli és közvetett összefüggés nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé minősítését. Önmagában az a tény, hogy az érvényes és

<sup>107</sup> Uo. 40-42.

<sup>108</sup> A Kúria Kvk.IV.37.467/2015/2.számú határozata, indokolás, II. rész 3. pont.

eredményes népszavazás érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotása kapcsán, még nem teszi tiltottá a népszavazást a vizsgált kérdéskörben. A fentiekre tekintettel a Kúria megalapozottnak látta a felülvizsgálati kérelmet.<sup>109</sup>

Az Alkotmánybíróság a Kúria döntését 28/2015. (IX. 24.) AB határozatával alaptörvényellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a Kúriával egyezően megállapította, hogy a vizsgált népszavazási kérdés közvetlenül nem a költségvetési törvényre vonatkozik. Azonban hozzátette, hogy „a költségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik.”<sup>110</sup> Az Alaptörvény 40. cikke a nyugdíjrendszer alapvető szabályait közpénzügyi rendelkezésnek tartja. Az Alaptörvény a közpénzekről szóló fejezetben utal az államháztartásra és az államháztartás gazdálkodására is egyaránt. Akkor, amikor arról kell döntenie, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt, a népszavazási kérdés tartalmát kell figyelembe venni. Az Alkotmánybíróság megállapíthatónak találta, hogy a kérdés tekintetében tartott eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotási kötelezettség keletkezne, amely a jövőbeni költségvetési törvényben kiadási tétel meghatározására irányulna. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés a nyugellátások tekintetében a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotást kívánna meg, ezért az a központi költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érintené. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria a támadott döntés meghozatala során nem alkalmazta helytállóan a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezését, ezért döntésével olyan kérdést hitelesített, amely kizárt népszavazási tárgykörbe tartozik.<sup>111</sup>

A vizsgált Alkotmánybírósági határozathoz dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László alkotmánybírók párhuzamos indokolást, dr. Kiss László, dr. Lévay Miklós, dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter alkotmánybírók pedig különvéleményt fűztek.

Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálta meg kellő gonddal döntésének alapjogkorlátozó következményét. Az Alkotmánybíróság döntése nem felel meg az általa kimunkált szükségességi-arányossági tesztnek, mivel nincsen olyan alapjog, alkotmányos cél vagy érték, amelynek a védelme elkerülhetlenné tenné a népszavazáshoz való alapjog gyakorlásának kizárását. Az általa alkalmazott joggyakorlatnak, miszerint az alapjog-korlátozó rendelkezéseket szűkítően kell értelmezni, anélkül fordított hátat, hogy ennek konkrét okait kifejtette volna. Különösen furcsa ez azért is, mivel – ahogy arra dr. Stumpf István alkotmánybíró is rámutatott – egy korábbi hasonló, ám lényegében a jelen ügyben vizsgálnál is jóval konkrétabb nyugdíjmelésre vonatkozó módszert sem értékelt úgy, hogy az a költségvetési tiltott tárgykört sértené.

Egyébként is minden népszavazási kérdés valamilyen módon szükségképpen érinti a központi költségvetést, ha máshogy nem, hát azáltal, hogy maga a népszavazás lebonyolítása is jelentős mennyiségű pénzt felemészt. Véleményem szerint meg kellene húzni egy időbeli határvonalat, amitől fogva meg lehet állapítani a tiltott tárgykörbe ütközést. Én ezt a határvonalat a következő évi költségvetési törvény elfogadásához tenném. Ennek oka az – ahogyan azt dr. Szalay Péter alkotmánybíró is kifejtette –, hogy egész addig nem beszélhetünk költségvetési törvényről, ameddig azt az Országgyűlés el nem fogadja. Az Alaptörvény jelen esetben a tiltott tárgykörrel a központi költségvetési törvényt védi, márpedig amíg azt az Országgyűlés nem fogadja el, nincs mit védeni. Így viszont véleményem szerint a népszavazásra feltett kérdés egész addig, amíg a központi költségvetési törvényt el nem fogadják, nem vonatkozik tiltott tárgykörbe ütközőnek.

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában rámutatott arra, hogy Alaptörvény N) cikke szerint az Alkotmánybíróság és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani a fenntartható költségvetés elvét. Az Alaptörvény ezen rendelkezéséből arra a következtetésre jutott, hogy jövőbeni költségvetések tekintetében a tilalom csak akkor érvényesül, amennyiben a népszavazási kérdés vonatkozásában tartott érvényes és eredményes népszavazás esetén elfogadott törvény kiadási volumene – akár több százmilliárd forintba rúgóan – valóban a költségvetés fenntarthatóságát kérdőjelezné meg. Ezzel összefüggésben azonban kérdésként merül fel, hogy miért az Alkotmánybíróságnak kellene vizsgálnia a költségvetés fenntarthatóságát, illetve hogy ezt egyáltalán

<sup>109</sup> A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2.számú határozata.

<sup>110</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, indokolás [32].

<sup>111</sup> Uo.

mérlegelheti-e, hiszen az Alaptörvény többek között pont erre a feladatra hozta létre a Költségvetési Tanácsot. Ha viszont ezt nem tudja mérlegelni, akkor hogyan tud eleget tenni azon kötelezettségének, hogy tiszteletben tartsa a fenntartható költségvetés elvét?

## ÖSSZEGZÉS

A vizsgált esetekből látható, hogy alapvető problémát jelent a jogértelmezés hiánya az Alaptörvény népszavazás alól kivett tárgykörei tekintetben. Ennek a következménye ugyanis az, hogy az egyes tárgykörök értelmezési terjedelme, és annak tartalma vonatkozásában eltérő álláspontra helyezkedett több ízben is a Kúria és az Alkotmánybíróság. Ennek következtében a népszavazásnak az Alaptörvény által egyébként is szűken meghatározott kereteit mind a kúriai, mind pedig az alkotmánybírósági gyakorlat sajnálatos módon tovább szűkíti, ahelyett, hogy tágítaná azt.

Ez a probléma azonban véleményem szerint megoldható lenne azáltal, ha az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény értelmezésére feljogosított szerv egyértelműen állást foglalna a kivett tárgykörök tartalmát és terjedelmét illetően. Ezáltal ki lehetne küszöbölni azt, hogy a kivett tárgykörök tág értelmezése folytán sérüljön a népszavazáshoz való jog érvényesülése. Amíg ez nem valósul meg, addig – ahogyan ezt a vizsgált esettanulmányok kapcsán is láthattuk – sajnos sem a Kúria, sem az Alkotmánybíróság joggyakorlata nem szolgálja kellő képen a népszavazáshoz való jog teljes körű érvényesülését.

A tiltott tárgykörök minden esetben korlátozzák a népszavazáshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság által kifejlesztett, és az Alaptörvénybe beültetett szükségességi-arányossági teszt alapján azonban valamely alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ennek alapján amennyiben akár a Kúria, akár az Alkotmánybíróság az alkotmányozói akarathoz képest tágabban értelmezi a tiltott tárgykörök hatókörét, úgy az alapjog érvényesülését szükségtelenül, és ezáltal alaptörvény-ellenesen korlátozza. Mindezekre tekintettel a népszavazáshoz való jog minél teljesebb körű érvényesülését csakis a lehető legszűkebb értelmezés szolgálja.

Nagy problémát jelent továbbá az is, hogy maga az Alkotmánybíróság a nyugdíj jogszabályok módosítására irányuló népszavazási ügy kapcsán anélkül tért el korábbi joggyakorlatától, hogy ennek konkrét indokát adta volna. Ez azonban még inkább ahhoz vezet, hogy nagyfokú jogbizonytalanság alakult ki a tiltott tárgykörök tartalma és értelmezési terjedelme vonatkozásában.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] HALMAI GÁBOR: A Népszavazás és a képviselői demokrácia, In *Jura*, Dialóg Campus, 2008/2. szám.
- [2.] KISS MÁTÉ: Népszavazás és alkotmánymódosítás, In *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, 2013/1. szám.
- [3.] CSINK LÓRÁNT: A Kúria határozata a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos népszavazásról, In *JeMA*, 2014/3. szám.
- [4.] KOMÁROMI LÁSZLÓ: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság - Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára, In *ABSz*, 2015/2. szám.

## FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] Alaptörvény.
- [2.] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.
- [3.] Az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.
- [4.] A Kúria Kvk.37.300/2012/2. számú határozata.
- [5.] A Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata.
- [6.] A Kúria Knk.IV.37.178/2014/3.számú határozata.
- [7.] A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2.számú határozata.

- [8.] 52/1997. (X. 14.) AB határozat.
- [9.] 22/2012. (V.11.) AB határozat.
- [10.] 31/2013. (X. 28.) AB határozat.
- [11.] 3003/2014. (I. 31.) AB végzés.
- [12.] 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés.
- [13.] 28/2015. (IX. 24.) AB határozat.
- [14.] 12/2016. (VI. 22.) AB határozat.
- [15.] 20/2016. (X. 28.) AB végzés.
- [16.] 3212/2016. (X. 26.) AB végzés.