

SZENTE ZOLTÁN*

A KORMÁNY SZOLGÁLATÁBAN – MEGJEGYZÉSEK A NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG ÚJABB NÉPSZAVAZÁSI DÖNTÉSEIRŐL**

<https://doi.org/10.51783/ajt.2022.1.03>

A magyarországi jogállamiság helyzetére vonatkozó bírálatok visszatérő eleme, hogy az alkotmányozó többséggel rendelkező kormánypártok 2010 után „elfoglalták”, vagyis hozzájuk lojális személyekkel töltötték fel a nem politikai alapon működő, semleges közhatalmi intézményeket, amelyek ennek következtében ahelyett, hogy folyamatos ellensúlyt jelentenének a végrehajtó hatalommal szemben, a valóságban inkább a kormányzati törekvések támogatóiként lépnek fel. A tanulmány azt vizsgálja, hogy ez az állítás helytálló-e a Nemzeti Választási Bizottság tekintetében is. Ehhez megfelelő alkalmat nyújtott az az öt-öt országos népszavazási kezdeményezés, amelyeket 2021 nyarán a Kormány, illetve az ellenzék nyújtott be a politikai közéletet mélyen megosztó politikai ügyekben, s amelyek hitelesítéséről az NVB-nek döntenie kellett. A tanulmány meghatározott szempontok szerint értékeli az NVB határozatait, bemutatva az országos népszavazás intézményével kapcsolatos korábbi alkotmánybíróági és legfelső bírósági (kúriai) joggyakorlatot is. Az elemzés elsősorban azt vizsgálja, hogy az NVB – és a Kúria – e határozatai koherens rendszert alkotnak-e, döntéseik összhangban vannak-e saját korábbi gyakorlatukkal, s ha nem, az eltérésnek vannak-e jogi-szakmai indokai, illetve az esetlegesen változó gyakorlat a kormánytöbbség vagy az ellenzék számára kedvező-e.

BEVEZETÉS

A jelenkori magyar közjogi és politikai rendszerről szóló hazai és nemzetközi szakmai és tudományos közlemények jelentős része szerint Magyarországon az utóbbi bő évtizedben a kormánypártok – kihasználva alkotmányozó parlamenti többségüket – megszállták, illetve „foglyul ejtették” a semleges közhatalmi intézményeket, vagyis pártkatonákkal vagy legalábbis hozzájuk politikailag lojális személyekkel töl-

* DSc, kutatóprofesszor, TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; egyetemi tanár, NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: szente.zoltan@tk.hu.

** A tanulmány kéziratához fűzött észrevételeikért és javaslataikért hálás vagyok Bencze Mátyásnak, Chronowski Nórának, Gárdos-Orosz Fruzsínának, Hoffmann Istvánnak, Kovács Szitkay Eszternek, Pap András Lászlónak, Pozsár-Szentmiklósy Zoltánnak, Szigeti Péternek és Szilágyi Emesének.

törték fel azokat.¹ E meglehetősen elterjedt nézet szerint a politikai kinevezettek a politikailag jelentős ügyekben mindenekelőtt a kormánytöbbség érdekeit szolgálják ahelyett, hogy ellensúlyt jelentenének a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben. Ez az állítás végső soron arra vonatkozik, hogy e szervek nem funkciószereűen működnek, s ezzel kiüresítik az alkotmányosság tartalmát, s csupán demokratikus és jogállami díszleteket biztosítanak akár egy autoriter politikai hatalomgyakorlás számára.

Ha ez igaz, akkor e gyakorlat önmagában is súlyosan sérti a jogállamiság elvét, hiszen az ilyen, az alkotmányosság, illetve a törvényesség érvényesülésén őrködő szervek (mint az alkotmánybíróságok, a rendes bíróságok, az ügyészségek, a számvevőszékek, az ombudsmanok, a választási bizottságok vagy akár a központi szabályozó ügynökségek) működésében alapvető követelmény a (párt)politikai semlegesség, illetve függetlenség. Ezzel együtt is érdemes azonban azt is vizsgálni, hogy a gyakorlatban ez milyen következményekkel jár, s hogy a személyi változások valóban olyan hatásokkal járnak egyes konkrét intézmények esetében is, amelyek sérítik azok integritását. Erre vonatkozóan észszerű feltételezni, hogy az elvileg független intézmények a megszállásuk után valóban elveszítik politikai semlegességüket, hiszen a kormányzópartok vélhetően azért használták ki kétharmados többségüket e szervek elfoglalására és politikai híveikkel való feltöltésére, hogy azok számukra kedvező döntéseket hozzanak, s ne akadályozzák politikai céljaik elérését.

A politikai elfogultság értékelésének nincsenek általánosan elfogadott normái, ez azonban nem jelenti azt, hogy az ne is lenne vizsgálható. Úgy gondolom, ha

- a kormánypártok alkotmányozó többségükkel visszaélve egyoldalúan megváltoztatják a független, ellenőrző intézmények összetételét, illetve azok vezető tisztségeit hozzájuk politikailag lojális személyekkel töltik be,
- e szervek gyakorlata ezt követően lényegesen megváltozik úgy, hogy az jogiszakmai érvekkel nem igazolható, s ez
- alapvetően a kormánypártok számára politikailag kedvező következményekkel jár,

akkor ez elegendő az érintett intézmények politikai elfogultságának bizonyításához.

A fent említett bírálatok – amelyek nyomán az Európai Unió is vizsgálatokat folytat² – a politikai függetlenségüket elvesztett intézmények között szokták felsorol-

¹ Kim Lane SCHEPPELE: „Autocratic Legalism” *The University of Chicago Law Review* 85, 2018. 547.; Zoltán SZENTE: „Populism and populist constitutionalism” in Zoltán SZENTE and Fruzsina GÁRDOS-OROSZ (szerk.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond* (New York–London: Routledge 2021), 18., <https://doi.org/10.4324/9781003148944-2>; Takis S. PAPPAS: „Populists in Power” *Journal of Democracy* 2019. 73.; David LANDAU: „Abusive Constitutionalism” *UC Davis Law Review* 2013. 200.

² Az Európai parlament 2018 decemberében indította meg az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikke szerinti eljárást, amely annak vizsgálatára irányul, hogy fennáll-e az egyértelmű veszélye annak, hogy Magyarországon sérülnek az Európai Uniónak az EUSZ 2. cikkében lefektetett alapértékei. European Parliament, P8_TA-PROV(2018)0340, *The Situation in Hungary. European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded* (2017/2131(INL)).

ni a Nemzeti Választási Bizottságot (NVB).³ 2010-ben a választásokon kétharmados parlamenti többséget szerzett Fidesz–KDNP első intézkedései közé tartozott az Országos Választási Bizottság (OVB) megválasztására vonatkozó szabályok egyoldalú megváltoztatása,⁴ a későbbiekben pedig az Országgyűlés által megválasztott tagokat konszenzus nélkül, többnyire a Kormányhoz lojális jogászok közül választották ki.⁵ Az OVB (2013-tól NVB) működését az ellenzéki pártok, valamint a Kormánnyal szemben kritikus orgánusok⁶ és civil szervezetek⁷ folyamatosan bírálták, s a kormánypártok iránti elfogultsággal vádolták. Ezért ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy a Nemzeti Választási Bizottság gyakorlata visszatükrözi-e az összetételében bekövetkezett, illetve az általános politikai környezetben lezajlott változásokat, működése során – alkotmányos rendeltetésével összhangban – függetlenül jár-e el, vagy döntései jogi és szakmai érvek alapján nem igazolhatók, azok alapvetően a kormánytöbbség számára kedvezők, s ezért feltételezhető a testület politikai elfogultsága. Mindennek megítéléséhez megfelelő alkalmat nyújt néhány, az utóbbi időben benyújtott országos népszavazási kezdeményezés, egyrészt mert azok a végtelen polarizálódott politikai spektrum két ellentétes oldaláról származtak, s a kormánypártok és az ellenzék közötti törésvonal mentén húzóódó, a politikai közéletet mélyen megosztó politikai ügyekben születtek, másrészt pedig általuk döntési

2022-ben pedig az Európai Bizottság megindította Magyarországgal szemben azt az ún. feltétel-ességi eljárást, amely az uniós pénzek védelme érdekében vizsgálja a jogállamiság helyzetét az országban.

- ³ Lásd például Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution” in Ivan KRASZTEV – Jon VAN TIL (szerk.): *The Hungarian Patient. Social Opposition to an Illiberal Democracy* (Budapest–New York: Central European University Press 2015) 39.; Bozók András, – HEGEDŰS Dániel: „A kívülről korlátozott hibrid rendszer – Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében” *Politikatudományi Szemle* 2017/2. 16.; Bojan BUGARIĆ: „Central Europe’s descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism” *International Journal of Constitutional Law* 2019/2. 607., <https://doi.org/10.1093/icon/moz032>; Zoltán SZENTE: *Constitutional Law in Hungary* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2021) 69–73.
- ⁴ Lásd a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2010. évi LX. törvény 8. § (4) bekezdését és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXI. törvény 3. § (2) bekezdését.
- ⁵ 2010 júliusában például lecserezték az Országos Választási Bizottság februárban még az előző Országgyűlés által négy évre választott tagjait. Vö. az 1/2010. (II. 18.) OGY határozatot és a 62/2010. (VII. 27.) OGY határozatot.
- ⁶ Lásd például ERDÉLYI Péter: „A leggyávább jogászoknak kellene védeniük a magyar demokráciát” [444.hu](https://444.hu/2016/10/05/a-leggyavabb-jogaszoknak-kellene-vedeni-uk-a-magyar-demokraciat/), 2016. október 5., <https://444.hu/2016/10/05/a-leggyavabb-jogaszoknak-kellene-vedeni-uk-a-magyar-demokraciat/>; Bod Tamás: „Nagyon sajnálom, miniszterelnök úr! « – A vazallus természetrajza” *Magyar Narancs*, 2018. június 23., <https://magyarnarancs.hu/publicisztika/nagyon-sajnalom-miniszterelnok-ur-a-vazallus-termeszetrajza-111998>; GERGELY Zsófia: „Független egyáltalán az NVB-elnök, ha Orbánnal parolázik egy átadáson?” *HVG.hu* 2018. április 8., https://hvg.hu/itthon/20180408_Fuggetlen_egyaltalan_az_NVBelnok_ha_Orbannal_parolazik_egy_atadon.
- ⁷ Lásd például az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság, a Political Capital és a Társaság a Szabadságjogokért közös állásfoglalását a 2016-os ún. kvótaitügyi népszavazás alaptörvény-ellenességéről, http://ekint.org/tib/documents/1466673796-nepszavazas_ekint-helsinki-pc-tasz_allasfoglalas_20160504.pdf; Öt választási bizottsági döntés, amittől eldobod az agyad! Társaság a Szabadságjogokért, https://ataszjeleni.blog.hu/2019/04/23/ot_valasztasi_bizottsagi_dontes_amitol_eldobod_az_agyad.

helyzetbe került az NVB. Más szóval, a Kormány, illetve a Karácsony Gergely vezető ellenzéki politikus által 2021-ben kezdeményezett öt-öt népszavazási kérdésről való döntés alkalmas arra, hogy tesztelje a Nemzeti Választási Bizottság politikai függetlenségének, elfogulatlanságának mértékét.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szerint a „választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei”, amelyek fő feladata „a választások⁸ tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése”.⁹ A függetlenséget és a pártatlanságot a testület erős legitimációja (az NVB választott tagjait az Országgyűlés a jelen lévő képviselők legalább kétharmados többségével választja),¹⁰ díjazása és a választott tagságra vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályok igyekeznek biztosítani. Az NVB tagjai esküt vagy fogadalmat tesznek az Alaptörvényhez való hűségre, a jogszabályok megtartására és megtartatására, továbbá arra, hogy tisztességüket „a magyar nemzet javára” fogják „gyakorolni”.

Az NVB tevékenysége nem vizsgálható az országos népszavazásokra vonatkozó alkotmánybíróági és kúriai döntésektől, illetve gyakorlattól függetlenül. A Bizottság határozatai kétségtelenül jelentősen támaszkodnak az AB és a Kúria korábbi döntéseire, vagy legalábbis igyekeznek követni azok gyakorlatának bizonyos részeit. Az alább következő állítások és következtetések jelentős része az Alkotmánybíróság és a Kúria joggyakorlatára is érvényes. A Nemzeti Választási Bizottság azonban önálló feladat- és hatáskörű, autonóm módon működő alkotmányos szerv, tagjai fontos közjogi tisztviselők, működése ezért önmagában is vizsgálható.

1. ELŐZMÉNYEK: AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS INTÉZMÉNYÉNEK KIÜRESÍTÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉS A KÚRIAI ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATBAN

Ahhoz képest, hogy a rendszerváltás lényegét tekintve egy diktatúrából egy alkotmányos demokráciába való átmenet volt, amely a pártállami hatalomgyakorlást egy valóban demokratikus rendszerrel kívánta felváltani, a népszavazás mint a közvetlen demokrácia intézménye az 1990-es évek eleje óta igen csekély szerepet játszott a magyar közjogban és politikai életben.¹¹ Az országos népszavazást – elsősorban az alkotmánybíróági gyakorlat alapján – a képvisleti hatalomgyakorlást kiegészítő,

⁸ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény [a továbbiakban: Nsztv.] 1. § (1) bekezdése szerint a választási eljárási törvény általános részét – ezek között a választási bizottságokra vonatkozó szabályokat – a népszavazási eljárásokra is alkalmazni kell, kivéve, ha az Nsztv. azokhoz képest speciális rendelkezéseket tartalmaz.

⁹ 14. § (1) bek.

¹⁰ A Nemzeti Választási Bizottság további egy-egy tagját az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok, az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően pedig az országos listát állító jelölő szervezetek bízzák meg. Ve. 27. § (1)-(2) bek.

¹¹ A rendszerváltás óta – 2019-ig – megtartott népszavazásokról lásd KUKORELLI István: *Kell-e nekünk népszavazás? Elrendelt népszavazások Magyarországon 1989–2019* (Lakitelek: Antológia 2019).

kivételes intézménynek tekintetik,¹² amelynek helyét a hatalommegosztás rendszerében határozták meg, s talán kevesebb figyelmet kapott mint a közügyekben való részvételt biztosító alkotmányos alapjog, amely ennek megfelelően alapjogi védelmet élvez.¹³ Azt, hogy a kialakuló parlamentáris rendszerben milyen bizalmatlansággal tekintettek erre a döntéshozatali formára, jól példázza az Alkotmánybíróság egy korai, 1993-as határozata,¹⁴ amely – az Alkotmány szövegszerű értelmezését félretéve – az országos népszavazás tilalmát az alkotmányozással kapcsolatos összes kérdésre kiterjesztette.¹⁵ Ez egyfajta *contra constitutionem* (alkotmányrontó) konvencióvá erősödött, mert bár az Országgyűlés 1997-ben egy alkotmánymódosítással kiegészítette a tiltott népszavazási tárgykörök listáját,¹⁶ ám még ezt követően is csak az Alkotmány népszavazásra (és népi kezdeményezésre) irányuló rendelkezéseiről szóló országos népszavazásokat tiltotta meg,¹⁷ vagyis az Alkotmány egyéb részeit nem minősítette kivett témaköröknek. Az Alkotmánybíróság mégis fenntartotta korábbi gyakorlatát, jöllehet saját maga is úgy nyilatkozott, hogy a népszavazásra nem bocsátható tárgykörök az Alkotmányban tételesen (azaz teljes körűen) fel vannak sorolva.¹⁸ Az alkotmányozó végül csak az Alaptörvény elfogadásával adta

¹² POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A népszavazás a hatalommegosztás rendszerében” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerező embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017); PETRÉTEI István: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest–Pécs: Dialóg-Campus 2011) 206–210.; DEZSŐ Márta: „Népszavazás és népi kezdeményezés” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007).

¹³ 52/1997. (X. 14.) ABH 1997, 333., 343.

¹⁴ 2/1993. (I. 22.) AB határozat.

¹⁵ A Létminimum Alatt Élők Társasága nevű egyesületnek az Országgyűlés feloszlására irányuló népszavazási kezdeményezése kapcsán az Országgyűlés Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottságának absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványa alapján hozott AB-határozat szerint az Országgyűlés feloszlására irányuló népszavazási kezdeményezés azért minősült alkotmányellenesnek, mert az Alkotmány kimerítően meghatározta az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának eseteit, s ezek között nem szerepelt a népszavazás erre irányuló döntése. A testület ennek kapcsán mondta ki, hogy „[a] népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást”, mivel az Alkotmány módosítása „csak az Alkotmányban előírt rendben történhet”. 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37. A határozat érvelésének alapvető hibája volt azonban, hogy az Országgyűlés feloszlására irányuló népszavazási döntés nem jelentette volna az Országgyűlés feloszlásának új, az Alkotmányban nem szabályozott módját, hiszen annak alapján, mint minden ügydöntő népszavazás esetén, az Országgyűlésnek kellett volna végrehajtania a népszavazás döntését, azaz maga kényszerült volna arra, hogy – az Alkotmány előírásainak megfelelően – feloszlassa saját magát. (A határozat logikája alapján az összes országos népszavazás fogalmilag alkotmányellenesnek minősülhetett volna, kimondva például, hogy alkotmánysértő minden olyan népszavazás, amely törvényi változással jár, mert az Alkotmány egyértelműen meghatározza a törvényalkotó hatalom gyakorlásának módját, s abban nem szerepel a népszavazással való törvényhozás.) S bár ennél fogva fel sem merült a népszavazás általi alkotmánymódosítás kérdése, arra vonatkozóan ugyanez volt érvényes, különösen annak figyelembe vételével, hogy az akkor hatályos (és továbbra is hatályban maradt) népszavazási törvény úgy rendelkezett, hogy egy új (teljes) alkotmányt elfogadását követően kötelezően országos népszavazásra kell bocsátani. Lásd 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről, 7. §.

¹⁶ 1997. évi LIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról, 3. §.

¹⁷ 1949. évi XX. törvény, 28/C. § (5) bek. c) pont.

¹⁸ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 333., 335.

meg magát végleg, amikor általában is megtiltotta „az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről” szóló népszavazás megtartását¹⁹ – szentesítve egy, az alkotmányos demokráciák tekintetében nehezen védhető megoldást.²⁰

Az országos népszavazással kapcsolatos alkotmánybíróági joggyakorlat azonban sajnos nem állt meg az alkotmányos kereteken változtatni akaró közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás megtiltásánál. Az Alkotmánybíróóság vonatkozó döntései alapvetően a népszavazási kezdeményezések szigorú ellenőrzés alatt tartására irányultak, s legfeljebb annyiban voltak következtetések, hogy általában hiányzott az alkotmányos alapjuk. A 31/1998. (VI. 25.) AB határozat például a testület által is elismerten a polgári jogból kölcsönzött „joggal való visszaélés” intézményét általános alkotmányos alapelvnek mondta ki. A határozat szerint ennek az elvnek az „egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le”,²¹ ám sajnos azt az indokolás már nem tartalmazta, hogy hogyan. A vonatkozó AB-gyakorlat szerint a közjogban akkor valósul meg a joggal való visszaélés, ha a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, továbbá az „ügyfelek” jogaikkal nem „rendeltetésszerűen” élnek. Az Alkotmánybíróóság abból, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás adójogi és munkajogi szabályai nem részletezték a joggal való visszaélés standardjait, azt a következtetést vonta le általában a közjogra nézve is, hogy „a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetés-ellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, [hanem] a jogalkalmazóra bízta annak megítélését, hogy a konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult”.²² Jól látható, hogy az Alkotmánybíróóság az országos népszavazás lehetséges tárgyainak alkotmányos körülhatárolásán, illetve tiltott tárgykörrein túl olyan generálklauzulát talált ki magának, amely korlátlan mérlegelési jogot biztosított számára ahhoz, hogy még az olyan kezdeményezéseknek is gátat szabhasson, amelyek egyébként legitim (az Országgyűlés hatáskörébe tartozó), az Alkotmány által nem tilalmazott ügyekre irányultak. A későbbiekben, amikor a Nemzeti Választási Bizottság népszavazási kérdések hitelesítéséről hozott határozatainak felülvizsgálata a Kúriához került, a legfőbb bírói fórum is gyakran hivatkozott erre az elvre, annak ellenére, hogy ennek alkalmazása azt is megkívánta, hogy a bíróság vizsgálja a népszavazás kezdeményezőinek szándékait, ami pedig szükségszerűen a Bíróság tevékenységének átpolitizálódásával járt, hiszen a kezdeményezők politikai szándékának értékelésére irányult.²³

¹⁹ Alaptörvény, 8. cikk (3) bek. a) pont.

²⁰ A népszuverenitás elvén alapuló modern alkotmányos demokráciákban aligha védhető alkotmányelméleti érvekkel egy olyan megoldás, amely kizárja a népet az alkotmányos keretekre vonatkozó közösségi döntésekből. Lásd ehhez Stephen TIERNEY: *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*. (Oxford: Oxford University Press 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592791.001.0001>. A második világháború óta Európában megtartott népszavazások többségének tárgya egyébként az alkotmányos berendezkedés (vagy annak valamely eleme) volt. Matt QVORTUP: „Two Hundred Years of Direct Democracy: The Referendum in Europe 1793–2018” in Julie SMITH (szerk.): *The Palgrave Handbook of European Referendums* (Palgrave Macmillan 2021), https://doi.org/10.1007/978-3-030-55803-1_7.

²¹ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240., 244.

²² 18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 212., 223.

²³ Lásd a Kvk. VII.37.520/2017/2. számú határozatot.

A tárgyilagosság érdekében megemlítendő, hogy az Alkotmánybíróság bizonyos vonatkozásokban – például a népszavazáson való részvétel mint politikai alapjog kiterjesztő értelmezésével²⁴ – elvileg elősegítette a népszavazások megtartásának lehetőségét, de a gyakorlatban ennek nem volt jelentősége.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata még szigorúbbá vált 2006 után, aminek alighanem az volt az oka, hogy a népszavazási kezdeményezések kezdtek parttalanná válni,²⁵ köztük számos komolytalan kérdéssel. A helyzet az Alaptörvény és az új Népszavazási Törvény által bevezetett változások²⁶ után sem javult jelentősen, amit a legjobban talán a vasárnapi boltbezárás ügyében mintegy másfél év alatt beadott több mint húsz népszavazási kezdeményezés, illetve az e körüli viták mutatnak. Így például, bár a testület 2001-ben még kijelentette, hogy az országos népszavazásra vonatkozó alkotmányos szabályok jelentőségével a kivett tárgykörök „zárt, szoros értelmezése áll összhangban”,²⁷ az AB már e döntésében sem tartotta magát ehhez az elvhez. Miután ugyanis kimondta, hogy „[ö]nmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást”, a következő mondatban ezt rögtön meg is cáfolta kinyilvánítva, hogy az országos népszavazási döntés nem állapíthat meg „jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat”. A korábbi Alkotmányban hivatkozott „költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról (...) szóló törvények”, illetve a hatályos Alaptörvényben említett „központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról (...) szóló törvény” fogalmaiba azonban biztosan nem tartoznak bele a még meg sem született jövőbeli költségvetési (és zárszámadási) törvények, így az azokra mint tiltott népszavazási tárgyakra való hivatkozás az alkotmánybírói fantázia szüleményei csupán. Így hát ez nem kiterjesztő értelmezés volt, ahogy azt az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatának indokolásában megjegyezte,²⁸ hanem az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésének önkényes kiegészítése, amit sajnos az AB a későbbiekben is fenntartott,²⁹ annak ellenére, hogy egyik határozatában sem igazolta ezt a fajta „értelmezést” (az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolásából később is többször átvett hivatkozás szerint „nyilvánvaló”, hogy a népszavazás intézménye és az Országgyűlés költségvetési joga csak így egyeztethető össze).

²⁴ Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat például a népszavazáson való részvétel tartalmát úgy határozta meg, hogy az „mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételt” (ABH 1997, 333, 344.), később pedig a jogot – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére hivatkozva – mint természeténél fogva „nem kizárólag emberre vonatkozatható” jogot a választók szervezeteire – elsősorban a pártokra – is kiterjesztette. 31/2013. (X. 28.) AB határozat, ABH 2013, 909., 915.

²⁵ A 2006–2010 közötti parlamenti ciklus idején például megtízszereződött a népszavazási kezdeményezések száma az előző ciklushoz képest, s több mint ezer ilyen kezdeményezésre került sor.

²⁶ A változásokról részletesen lásd KOMÁROMI László: „A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben” *MTA Law Working Papers* 2014/35. és László Róbert: *A népszavazás intézménye az illiberális Magyarországon*, Political Capital, Friedrich-Ebert-Stiftung, Budapest, 2016. június, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_FES_Nepszavazas_Tanulmany_160629.pdf.

²⁷ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392., 394.

²⁸ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, ABH 2015, 697., 710.

²⁹ Lásd a 58/2007. (X. 1.) és a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatokat.

Az alkotmánybíróvási joggyakorlat ellentmondásosságát jól illusztrálja, hogy amíg a testület a 126/2011. (XII. 2.) AB határozatában – szemben az Országos Választási Bizottsággal – még nem látott kifogásolni valót az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-ig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”* kérdéssel kapcsolatban, egy lényegesen átalakított összetételű AB már ugyanezt a kérdést elfogadhatatlannak találta 2016-ban.³⁰ Így az az érdekes helyzet állt elő, hogy az OVB ugyanazon népszavazási kérdést hitelesítő, illetve megtagadó határozata egyaránt alaptörvény-ellenesnek minősült, és a testületet az AB mindkét esetben új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság 2010 után – akár hatáskörének nyilvánvaló túllépésével is – mindig készen állt a kormánytöbbség politikai akaratának védelmére, ha azt országos népszavazási kezdeményezések veszélyeztették. Noha 2012. január 1. óta a népszavazási kérdések hitelesítésének jogköre az AB-tól a Kúriához került át, az Alkotmánybíróság több esetben is az alkotmányjogi panasz eljárások útján kész volt felülbírálni a Kúria saját hatáskörében hozott határozatait, ha azokkal – valamilyen ok miatt – nem volt elégedett. A 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában például kijelentette, hogy „az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok érdemi (tartalmi) elbírálása során azt is vizsgálnia kellett, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe”, jóllehet ez a vizsgálat a határozat meghozatalakor már csaknem négy éve a Kúria hatáskörébe tartozott. Ugyanígy tartalmilag vizsgálta felül az e tanulmányban is elemzett egyik esetben a Kúria népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozatát – abban az egy esetben, amikor a Kúria egyik tanácsa nem hitelesítette a Kormány népszavazási kérdését.³¹

De más módszereket is alkalmazott a kényelmetlen kezdeményezések megakadályozására. Amikor például 2011-ben, már az Alaptörvény elfogadása után, de még a hatályba lépése előtt több népszavazási kezdeményezés született az új alkotmány egyes rendelkezéseinek megtorpedozása érdekében, az Országos Választási Bizottság szakmailag komolytalan határozatait (amelyek például a még hatályba sem lépett Alaptörvény rendelkezéseire hivatkoztak)³² úgy erősítette meg, hogy döntéseivel megvárta az Alaptörvény hatályba lépését, majd arra hivatkozva utasította el az ilyen kezdeményezéseket, hogy azok valójában alaptörvény-módosításra irányulnak, ami pedig tiltott tárgy.³³

Ahogy már említettem, 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróstól a Kúria vette át az országos népszavazási kérdések felülvizsgálatának feladat- és hatáskörét. A kiszámíthatatlan és következtelen alkotmánybíróvási gyakorlat után ez lehetett

³⁰ 10/2016. (IV. 28.) AB határozat.

³¹ Lásd alább a 2.3.2. pontot.

³² 78/2011. (VI. 24.) OVB határozat, 76/2011. (VI. 24.) OVB határozat.

³³ 11/2012. (III. 9.) AB határozat; 12/2012. (III. 9.) AB határozat. Téglási András szerint viszont az Alkotmánybíróság ezzel a trükkel „ügyesen alkalmazta a „ki időt nyer, életet nyer” tételét”. TÉGLÁSI András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” *MTA Law Working Papers*, 2014/19. 2.

volna kedvező változás, ám a valóságban, ha lehet, az országos népszavazás lehetőségétől fogva még jobban leszűkült a tiltott tárgyak, valamint a felteendő kérdésekre vonatkozó követelmények szélsőségesen kiterjesztő értelmezése, illetve a jogszabályi követelményeket kiegészítő kvázi-bírói jogalkotás miatt. Ezekre a kérdés „egyértelműségére” vonatkozó törvényi feltétel volt a legalkalmasabb, aminek ráadásul nem csak a népszavazáson részt vevő választópolgárok, hanem – az esetleges jogalkotási kötelezettségek tekintetében – az Országgyűlés vonatkozásában is érvényesülnie kell.³⁴ Az egyértelműség elvét illetően korábban az Alkotmánybíróság több kritériumot is megállapított, így például azt, hogy a népszavazásra felteendő kérdés csak egyféleképpen legyen érthető, illetve egyértelműen legyen megválaszolható, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, ne legyen megtévesztő. Ugyanakkor az egyértelműséghez nem kell a jogi terminus technicusokat használni.³⁵ Ezek észszerű, az országos népszavazásnak az alkotmányos rendszerben elfoglalt helyével összhangban lévő részkövetelmények voltak, amelyek pontosították az „egyértelműség” túl általános jelentéstartalmát. Látszólag ezt az értelmezési gyakorlatot tette magáévá a Kúria is.³⁶ Konkrét döntéseiben mégsem tartotta magát hozzájuk. Jóváhagyta például az Országos Választási Bizottság határozatát, amely elutasította annak a népszavazási kérdésnek a hitelesítését, amely megtiltotta volna a fogyasztói kölcsönszerződések pénzintézetek általi, utólagos és egyoldalú módosításának lehetőségét, jöllehet a javasolt kérdés jogilag korrekt (jogszabályokban pontosan meghatározott jelentésű) fogalmakat („fogyasztói kölcsönszerződések”, „pénzüstézetek”, „szerződés módosítás”), másrészt a köznap szóhasználatban is egyértelmű kifejezéseket („egyoldalúan”, „utólag”) használt. A Kalas Tibor, Hörcherné Marosi Ildikó és Balogh Zsolt összetételű tanács azonban eltért a nyelvtani-logikai értelmezés szabályaitól, és azt kifogásolta, hogy a kérdés nem tükrözte a vonatkozó szabályozás bonyolultságát. A Kúria szerint ugyanis a kérdésnek különbséget kellett volna tennie a deviza- és a forintalapú kölcsönszerződések között, és világossá kellett volna tennie, hogy a módosítási tilalom az egész kölcsönszerződésre, vagy annak csak egyes feltételeire vonatkozna, s ezzel elutasította azt a kézenfekvő értelmezést, hogy a „kölcsönszerződések” kifejezés minden kölcsönszerződésre, a módosítási tilalom pedig minden szerződés módosításra vonatkozik. A Kúria döntése értelmében a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményének sem felelt meg, mert nem határozta meg pontosan, hogy az eredményes népszavazási döntés végrehajtása során az Országgyűlésnek milyen, a szabályozási tárggyal összefüggő részletszabályokat kellene megállapítania, kizárva azt az ismét csak nyilvánvaló (és a későbbi kúriai joggyakorlatban is alkalmazott) értelmezést, hogy az ezekről való döntés jogát a nép nem vonta el az Országgyűléstől, vagyis azokban a törvényhozó – a népszavazási döntés keretei között – saját mérlegelési jogkörében dönthet.

Az országos népszavazás intézményének – s ezzel a közvetlen hatalomgyakorlás – kiüresítésének egy további módja, amikor a népszavazásra javasolt kérdéssel szemben olyan új követelményeket támasztanak, amelyek sem az Alaptörvényből,

³⁴ Nsztv. 9. § (1) bek.

³⁵ Lásd különösen az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatot, ABH 2001, 399., 403.

³⁶ Kvk.37.300/2012/2. számú határozat.

sem pedig az Nsztv.-ből vagy más törvényből nem következnek. Ilyen például a kérdés „okafogyottsága”, vagyis ha a kérdés már meglévő jogi helyzetnek megfelelő állapotra irányul. Ezt az elutasítási okot eredetileg az Alkotmánybíróság fejlesztette ki azzal a meglepő indoklással, hogy ha a hatályos jogi szabályozás megfelel a népszavazási kezdeményezés feltételezett céljának, akkor „nincsen olyan eldöntendő kérdés, amelyre a népszavazási kezdeményezés vonatkozhatna”.³⁷ Az „okafogyottság” mint kizáró ok azonban számos problémát vet fel. Egyrészt ilyen kizáró okot sem az Alaptörvény, sem az Nsztv. nem tartalmaz. Másrészt ez a kritérium a népszavazás intézményét a kezdeményező vélt (politikai) szándékai és céljai alapján ítéli meg, nem pedig annak alkotmányos funkciója, vagyis valamely közügy nép általi eldöntése alapján. Az utóbbi alapján ugyanis az „okafogyottság” közömbös szempont, hiszen a népszavazás éppúgy eredményes, ha a feltett kérdésre az érvényes szavazás során a „nem” válasz kerül többségbe.³⁸ Mivel pedig az eredményes népszavazás döntése feltétlen kötéserővel rendelkezik az Országgyűlés tekintetében, mindkét lehetséges döntési variáció következménye értelmezhető, még akkor is, ha abból nem származik közvetlen törvényalkotási kötelezettség (ez a kézenfekvő értelmezés csak 2021-ben, a Kormány népszavazási kérdéseinek megerősítésekor vált bevetté a kúriai gyakorlatban). Harmadrészt a kezdeményezőök valós szándéka nem mindig egyértelmű, azt nem feltétlenül a kérdésre adható „igen” válasz fejezi ki (erre nézve lásd a Kormány 2021-es népszavazási kezdeményezését a *„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”* kérdésről).

A Kúria ezt a kizáró okot „okafogyottság” címén szokta használni, de emellett más követelményeket is kitalált az országos népszavazás korlátozására. A dohánytermékek kiskereskedelmével összefüggő népszavazási kérdések kapcsán például azt is vizsgálta, hogy azok megfelelnek-e a Választási eljárás törvényben foglalt „jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra” vonatkozó alapelvnek, valamint a Népszavazási Törvény preambulumban szereplő azon kitételnek, amely szerint „[a] demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében (...) a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen”.³⁹ Tekintettel arra, hogy az országos népszavazás kezdeményezése, valamint az azon való részvétel alkotmányos (politikai) jog, a Ve.-nek a „választási eljárás” egyik alapelvként meghatározott „jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás” nyilvánvalóan a törvényben foglalt eljárási jogokra, nem pedig az alapjoggyakorlásra vonatkozik. Ha nem így lenne, akkor elvileg – hiszen lenne rá precedens – bármely alapjog esetén vizsgálni lehetne, hogy a jogosult vajon az állam (a bíróság) által jönnek vagy helyesnek minősülő célból akarja-e gyakorolni a jogát vagy sem. Még problematikusabb az Nsztv. preambulumban általános deklarációjára mint alapjog-korlátozás-

³⁷ 67/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 609., 612.

³⁸ Bár az Nsztv. csak a helyi népszavazások tekintetében definiálja a népszavazás eredményességét (59. §.), a 31. §-ból következően az országos népszavazások esetében is ugyanezt a definíciót használhatjuk.

³⁹ Lásd a Knk.IV.37.484/2013/2., Knk.IV.37.485/2013/2., Knk.IV.37.521/2013 és Knk.37.522/2013 számú határozatokat.

ra alapot adó jogi rendelkezésre hivatkozni, hiszen a törvények preambulumának nincs normatív hatálya, s különösen nem lehet azokat alapjog-korlátozó klauzulának tekinteni. A Kúria e gyakorlata ráadásul elkerülhetetlenül szerepkörével összeegyeztethetetlen helyzetbe hozza a Bírószágot, hiszen „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek” meghatározásának nincsenek jogi ismérvei, s azok köre csak politikai mérlegelés útján határozható meg. A népszavazási kérdésekkel szemben az alkotmányos és törvényes feltételeken túl az olyan általános kritériumok, mint a „jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás” vagy „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek” közé tartozás akkor is veszélyt jelent e politikai jog érvényesülése számára, ha az itt hivatkozott ügyekben a Kúria e feltételek teljesülését állapította meg.

Ugyancsak nincs jogalapja a Kúria által többször alkalmazott azon követelménynek, amely szerint országos népszavazás csak olyan kérdésben tartható, amelynek nincsenek olyan bonyolult összefüggései, amelyek a választópolgárok számára nem láthatók át, s „a teljes [szabályozási] rendszer átalakításával járó felelős döntéshez kellő ismerettel sem rendelkeznek”.⁴⁰ E feltétel kapcsán elsősorban nem az a probléma, hogy a Kúria ebben a döntésében – indoklás és megfelelő kompetencia nélkül – nem tartotta elég intelligensnek a magyar választópolgárokat annak eldöntésére, hogy a hazai energiapolitikában a megújuló energiaforrásokat, vagy az atomenergiát kellene-e előnyben részesíteni,⁴¹ hanem az, hogy sem az Alaptörvény, sem az Nsztv. nem tartalmaz ilyen követelményt. Ez utóbbi persze nem véletlen. Ha ugyanis tartalmazna, akkor más, hasonló jogok – kiváltképp a választójog – gyakorlása esetén is fel lehetne vetni, hogy a választópolgárok úgy általában, vagy akár csak az egyes választók vajon alkalmasak-e politikai jogaik gyakorlására, ami mélységeken ellentétet az alapjogok szellemével és alkotmányos szabályozásával. Ugyancsak jogalap nélküli legfelső bírósági jogkorlátozó innováció annak a követelménynek a számonkérése, hogy egy országos népszavazás eredménye ne törje meg a hatályos jogi szabályozási rezsim belső logikáját⁴² – s egyben elfogadhatatlan is, hiszen nem világos, hogy az országos népszavazások miért ne irányulhatnának a hatályos szabályozási konstrukció megváltoztatására.⁴³

⁴⁰ Knk.VII.37.326/2017/3. számú határozat. Ehhez hasonlóan: Knk.VII.37.391/2017/3. számú határozat, amely ügyben a népszavazási kezdeményezés az amerikai alapítású Közép-Európai Egyetemen szemben alkalmazott diszkriminációt akarta megakadályozni azzal, hogy sikere esetén az OECD-tagállamok egyetemeinek is megengedte volna, hogy Magyarországon is folytathassanak külföldi oklevelet adó képzést. A Kúria szerint viszont a választópolgárok nem voltak abban a helyzetben, hogy átlássák a kérdés hátterét, mert ahhoz olyan speciális ismeretekre lenne szükség, mint hogy az OECD tagállamai mennyiben különböznek az EGT-országok körétől, a két országcsoport megkülönböztetésének mi az indoka stb.

⁴¹ Európa számos országában – így például Olaszországban, Ausztriában, Svájcban, Bulgáriában – tartottak már népszavazást az atomenergia használatáról vagy akár egyes atomerőművek működéséről.

⁴² Knk.IV.37.386/2015/3. és Kvk.IV.37.388/2015/3. számú határozat. E határozataiban a Kúria részben azért hagyta jóvá a népszavazási kérdések elutasítását, mert azok jogi értelemben két különböző szabályozási koncepciót (az ingatlan-nyilvántartást a képviselői vagyonynyilatkozatokkal, illetve a személyi jövedelemadó-bevallással) kívántak összekapcsolni. Ehhez hasonló érvelés alapján a Knk.IV.37.360/2015/3. számú határozata azzal utasította el a Munka törvénykönyvének kiterjesztését a közfoglalkoztatottak jogaira, hogy az felborítaná a hatályos jogi szabályozás logikáját.

⁴³ Pontosan ez volt a célja például a 2008-as ún. szociális népszavazásnak is, amely részben az egész-

A kérdés egyértelműségének önkényesen megállapított kritériuma a döntés következményeinek kiszámíthatósága is. Márpedig nem teljesül ez a követelmény, „ha a kérdés alapján tartandó népszavazás érdemi következményeit a választópolgár nem látja át”.⁴⁴ Egy kérdés azonban nem válik kétértelművé vagy megtévesztővé csupán attól, hogy az arra adható válaszok gyakorlati következményei nem előre kiszámíthatók. Ha a lehetséges következmények előre láthatóságát nem jogi értelemben követelik meg, akkor aligha képzelhető el olyan népszavazási kérdés, amelynek valamennyi, vagy akár csak lényeges – gazdasági, politikai, társadalmi, jogalkotási, technikai – következményét a választók át tudnák látni. Az ebben az értelemben következményeiben átláthatatlan közügyekben való népszavazásokat az alkotmányosan kizárt tárgykörök hivatottak megakadályozni, nem pedig a Kúria intuitív állításai arról, hogy a választók mennyire képesek felfogni döntéseik tényleges hatásait. E feltétel ezért a „jogalkotói egyértelműség” követelményének (vagyis hogy az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy a népszavazás eredménye terheli-e jogalkotási kötelezettséggel, és ha igen, milyen módon) önkényes kiterjesztése. A határozat különös érdekessége, hogy *ratio decidendi*-je ellentétes volt a Kúria ugyan ezen – Tóth Kincső, Kalas Tibor, Mudráné Láng Erzsébet összetételű – tanácsának egy három hónappal később hozott határozatával, amelyben már úgy döntött, hogy „[a] Kúria megítélése szerint – (...) – nem válik a kérdés megtévesztővé azáltal, hogy a választópolgár nem ismeri előre, hogy a kérdésből következő jogalkotási kötelezettségének az alkotmányos keretek betartásával a jogalkotó pontosan miként tesz eleget.”⁴⁵

Habár a Kúria egyes döntéseiben saját állandó gyakorlatára hivatkozik, e joggyakorlat egyik legfőbb jellegzetessége ellentmondásossága, illetve következetlensége, ami szintén jelentősen hozzájárult a népszavazás intézményének kiüresítéséhez. Ahogy az imént láttuk, a Kúria szerint a „kölcönszerződések”, illetve a szerződések „módosítása” kifejezések nem minősültek egyértelmű fogalmaknak, más ügyben a „minimálbér” kategóriája minősült a választópolgárok számára érthetetlennek,⁴⁶ ugyanakkor – a Nemzeti Választási Bizottsággal ellentétben – más ügyben úgy vélte, hogy nem sérti az egyértelműség követelményét a „foglalkoztatási jogviszony” és a „jövedelem” kifejezés használata.⁴⁷

A Kúria szerint az „*Egyetért-e Ön azzal, hogy a korrupciós bűncselekmények vonatkozásában a nyomozást megszüntető döntéssel szemben a fellebbezéshez fellebbezhessen?*” kérdés megértése olyan speciális jogi ismereteket feltételez, ami nem várható el a választópolgárok közösségétől, s így „nincs módjában átlátni a döntése érdemi következményeit”, vagyis feltételezte a hatályos jogszabályok nem ismeretét.⁴⁸ Ezzel szemben más ügyekben már úgy vélte, hogy a magyar választó-

ségügyi ellátások, részben a felsőoktatás finanszírozásának szabályozási rezsimjét akarta megváltoztatni.

⁴⁴ Knk.VII.37.336/2017/3. számú határozat.

⁴⁵ Knk.VII.37.424/2017/2. számú határozat.

⁴⁶ Knk.IV.37.458/2015/3. számú határozat.

⁴⁷ Knk.VII.37.392/2017/3. számú határozat.

⁴⁸ Knk.VII.37.411/2017/3. számú határozat.

polgároktól elvárható a „hatályos magyar jogszabályok ismerete”.⁴⁹ Amíg a kérdés egyértelműsége szempontjából a jogi terminus technicusok használata, mint láttuk, állítólag nem feltétel, addig a Kúria a megújuló energiaforrások „előnyben részesítését” az atomenergiával szemben azért nem minősítette egyértelműnek, mert az „jogilag nem kellően pontos megfogalmazás”.⁵⁰

A következetlen, ellentmondásos gyakorlatot mutatja a vásárnapi boltbezárással kapcsolatos több mint húsz népszavazási kezdeményezés, amelyek felülvizsgálati eljárásai során például a Kúria szerint a választópolgárok számára nem volt egyértelmű az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vásárnap minden üzlet zárva legyen?” megfogalmazású kérdés,⁵¹ szemben az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vásárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” kérdéssel, amely mindenki számára egyértelmű, ezért azt a Kúria – megváltoztatva az NVB ezzel ellentétes határozatát – hitelesítette.⁵²

A Kúria önkényes gyakorlatára az ún. kvóta-népszavazás ügyében hozott határozata⁵³ tette fel a koronát, amelyben a Kalas Tibor, Kozma György és Mudráné Láng Erzsébet által alkotott tanács lényegében a Kúria teljes addigi (és későbbi) joggyakorlatával szembement. A Kormány által kezdeményezett népszavazási kérdést – „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” – e határozat annak ellenére hitelesítette, hogy

a) az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre mint tiltott tárgyra irányult, mert eredménye az Országgyűlés hozzájárulásához kötötte volna egy nemzetközi kötelezettség teljesítését,⁵⁴

b) tárgya nem az Országgyűlés, hanem az Európai Unió hatáskörébe tartozó döntésre vonatkozott,

c) nyilvánvalóan megtévesztő volt, hiszen azt a látszatot keltette, mintha a népszavazás eredménye megakadályozhatta volna, hogy az Európai Unió „előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését”,

d) megtévesztő volt továbbá azért is, mert azt a látszatot keltette, hogy az Európai Unió nem magyar állampolgárokat akar betelepíteni Magyarországra, miközben ilyen döntés nem született,⁵⁵

⁴⁹ Knk.37.373/2017/3. és Knk.VII.37.427/2017/3. számú határozatok.

⁵⁰ Knk.VII.37.326/2017/3. számú határozat.

⁵¹ Knk.IV.37.174/2015/2. számú határozat. A határozat különlegessége, hogy ezúttal a Kúria sem indokolta a döntését, csupán annyit mondott, hogy: „Ezzel összefüggésben [a] Kúria osztja a Nemzeti Választási Bizottság azon álláspontját, hogy a feltett kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének”.

⁵² Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozat.

⁵³ Knk.IV.37.222/2016/9. számú határozat.

⁵⁴ Ezt utólag az Európai Unió Bírósága is megerősítette a Szlovákia és Magyarország kontra Tanács, C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletével.

⁵⁵ A népszavazás az Európai Unió Tanácsának egy 2015-ben hozott döntésével (*Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*) szemben került kezdeményezésre, amely döntés a már az EU területén lévő 1294 menedékkérő menekültügyi eljárásának lefolytatását írta elő Magyarország számára.

e) s mindezek miatt értelmezhetetlen volt, hogy a népszavazás eredménye milyen jogalkotásra vagy más hatáskör-gyakorlásra kötelezte volna az Országgyűlést, s végül

f) a Nemzeti Választási Bizottság felülvizsgált határozata⁵⁶ a kérdés hitelesítésére vonatkozóan nem tartalmazta a Ve.-ben kötelező formai követelményként előírt indokolást.

Összességében a Kúria gyakorlata az elmúlt évtizedben zavaros és önkényes volt, amely hatásában az országos népszavazás intézményét csaknem teljesen kiiktatta a magyar alkotmányos rendszerből. Gyakorlatilag teljesíthetetlen feltételeket határozott meg a kezdeményezők számára, hiszen előre kiszámíthatatlan, hogy

- a népszavazásra bocsátandó kérdés kapcsán ragaszkodni fog-e a jogilag korrekt megfogalmazáshoz, vagy sem;

- elég felkészültnek fogja-e tartani a választókat a kérdés megválaszolására, vagy elvárna, hogy a választópolgárok a népszavazási döntésből származó összes jogalkotási következményt pontosan átlássák;

- jóhiszeműnek fogja-e minősíteni a kezdeményezők szándékát, a kiírandó népszavazást pedig rendeltetésszerűnek tartja-e majd, amely megfelel a népszavazás alkotmányos funkciójának;

- milyen, az Alaptörvényből és az Nsztv.-ből nem következő egyéb követelmények teljesítését kéri majd számon a népszavazásra teendő kérdéssel szemben,

s azt sem lehet tudni, hogy a más kezdeményezőkre kötelező kritériumokat a Kúria érvényesíti-e akkor is, ha a Kormány a népszavazás kezdeményezője.

2. A NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG LEGUTÓBBI NÉPSZAVAZÁSI DÖNTÉSEI

Ilyen előzmények után a Nemzeti Választási Bizottságnak jelentős mozgástere volt, hiszen a Kúria ellentmondásos gyakorlatából bármilyen határozat indoklásához találhatott a számára kedvező alátámasztást, s különösképpen az elutasító döntések kúriai megerősítésében bízhatott. Mindenesetre a függetlenség látszatával kevésbé törődött: a Kormány kezdeményezését haladéktalanul elkezdte tárgyalni, s rögvest mind az öt kérdést – indoklás nélkül – hitelesítette, míg a Karácsony Gergely által ugyanazon a napon benyújtott kezdeményezések tárgyalását levette a napirendről.⁵⁷ Igaz, utóbb ezeket részletesen vizsgálták, és többségükben más eredményt is hoztak.

⁵⁶ 14/2016. (III. 2.) NVB határozat.

⁵⁷ Lásd az NVB 2021. július 30-iki ülésének jegyzőkönyvét, <https://www.valasztas.hu/document/20182/4213129/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+%C3%BC%C3%A9s%C3%A9nek+jegyz%C5%91k%C3%B6nyve+20210730/1eb0166c-299a-fde7-bd9b-00a196cbbc90?version=1.1>.

2.1. AZ NVB DÖNTÉSEI AZ ELLENZÉKI KEZDEMÉNYEZÉSEKRŐL

2.1.1. A 21/2021. (VIII. 31.) NVB HATÁROZAT

Az NVB e döntésében megtagadta annak a kérdésnek a hitelesítését, mely szerint *„Egyetért-e Ön azzal, hogy koncessziós szerződés keretében gazdasági társaságnak ne legyen átengedhető magyarországi gyorsforgalmi út üzemeltetése?”* A népszavazási kezdeményezés annak a nyilvánosságra került kormányzati tervnek a megakadályozására irányult, amely szerint a teljes, kb. kétezer kilométer hosszúságú magyarországi gyorsforgalmiút-hálózat fenntartását és fejlesztését koncessziós szerződés útján magánkézbe adnák.

Az NVB többféle jogcímre hivatkozva utasította el a kezdeményezést. Egyrészt arra hivatkozott, hogy az olyan ügyre vonatkozik, amely nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. Azért nem, mert a koncessziós szerződésekkel kapcsolatos kérdések a belső piac működésével, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatosak, amelyek Magyarország és az Európai Unió megosztott hatáskörei, az EU a koncessziós szerződésekre vonatkozóan pedig már élt jogalkotási hatáskörével, s a tagállamokra kötelező irányelvet⁵⁸ bocsátott ki. Márpedig a népszavazási kezdeményezés olyan szabályozásra – a gazdasági társaságok kizárására a koncessziós szerződésből – irányul, amit a vonatkozó irányelv tilt.

Az NVB érvelése a hibás premisszából hibás következtetés szép példája. A népszavazásra javasolt kérdés ugyanis nyilvánvalóan nem arra irányult, hogy a gyorsforgalmiút-hálózat üzemeltetését az állam úgy adja koncesszióba, hogy abból a gazdasági társaságokat kizárja, hanem arra, hogy azt egyáltalán ne adja koncesszióba, azaz az autópályák és autópályák maradjanak állami fenntartásban. Ez utóbbi értelmezést nemcsak a kérdés nyelvtani-logikai jelentése,⁵⁹ az ügyre vonatkozó összes híradás erősíti meg, hanem az is, hogy az NVB olvasata értelmetlen helyzetet feltételezne, hiszen a hivatkozott Irányelv maga is a „gazdasági szereplőket” tekinti a koncessziós szerződések alanyainak, s noha e fogalmat tágan határozza meg, aligha hihető, hogy a kezdeményező célja az lett volna, hogy a teljes magyar gyorsforgalmiút-hálózat fenntartását a gazdasági társaságok kizárásával olyan magánszemélyekre vagy civil szervezetekre bízva, akik egyébként – gazdasági szereplőként – piaci szolgáltatásokat nyújtanak. Valójában az NVB érvelése a félrevezető, mert egyrészt azt sugallja, mintha az Irányelv kötelezné a magyar államot, hogy koncesszióba adja a teljes gyorsforgalmiút-hálózat fenntartását és fejlesztését, miközben erről szó sincs, másrészt pedig azt, mintha az Országgyűlésnek nem lenne hatásköre arról dönteni, hogy az autópályákat és autópályákat milyen konstrukcióban kell fenntartani Magyarországon, jóllehet magát a koncesszióba adás lehetőségét is az Országgyűlés törvénnyel teremtette meg.⁶⁰

⁵⁸ 2014/23/EU irányelv.

⁵⁹ Ha a kérdés nem vitatta volna magát a koncesszióba adást, hanem csak a gazdasági társaságokat akarta volna abból kizárni, akkor nyilvánvalóan más megfogalmazást kellett volna használnia.

⁶⁰ Lásd a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt.

Az NVB másik érve szerint az „üzemeltetés” kifejezés félrevezető, mert a vonatkozó törvények⁶¹ az üzemeltetés fogalmába nem értik bele a létesítést és a fejlesztést. Azonban ahogy azt már láttuk, a korábbi kúriai gyakorlat szerint nem akadály a kérdés hitelesítésének, ha az nem a jogi terminológiát (különösen egyes törvények sajátos fogalomhasználatát) követi, ha egyébként jelentése érthető; a nemzeti vagyonról szóló törvény például a „működtetés” fogalmába mindezt beleérti, márpedig a hétköznapi nyelv aligha tesz különbséget az üzemeltetés és a működtetés között.

2.1.2. A 22/2021. (VIII. 31.) NVB HATÁROZAT

E határozatával az NVB úgy döntött, hogy az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország csatlakozzon az Európai Ügyészséghez?”* népszavazásra javasolt kérdés nem hitelesíthető. Az Európai Ügyészséghez való csatlakozás évek óta élesen megosztja a kormánypártokat és az ellenzéket, mert amíg a kormánypártok szerint a csatlakozás sértené Magyarország szuverenitását, az ellenzék az ügyészséggel szembeni bizalmatlanság orvoslását részben a csatlakozásban látja.

Az NVB elutasító döntését két érveléssel indokolta. Egyrészt kijelentette, hogy az Európai Ügyészséghez való csatlakozásról az Országgyűlés nem dönthet, az nem tartozik a hatáskörébe, másrészt úgy határozott, hogy az eredményes népszavazás az Alaptörvény módosítását igényelné, s így a kezdeményezés tiltott tárgyra irányul.⁶²

A határozat sajnos nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az Országgyűlés törvényhozó hatalma miért ne terjedne ki az Európai Unión belüli szorosabb együttműködésben való részvételre. Ilyen korlátozást az Alaptörvény nem tartalmaz. Valójában az Európai Unió intézményei számára történő hatáskör-átruházás kereteinek meghatározása kizárólagos országgyűlési hatáskör.⁶³ Márpedig nem világos, hogy ha a hatáskör-átruházás általános feltételeiről csak a parlament határozhat, akkor annak egyes elemeiről miért ne dönthetne. Az NVB indokolása nem is erre irányul, hanem egyrészt azt fejtegeti, hogy az Európai Unió Tanácsa a tagállamok kormányainak képviselője, tagjai az uniós országok felelős miniszterei, másrészt pedig arra, hogy a Tanácsban képviselt kormányzati álláspontról az Országgyűlés legfeljebb tájékozódhat a Kormánytól, illetve azzal kapcsolatban nem kötelező állásfoglalást tehet. Ez az érvelés azonban *ignoratio elenchis*, azaz árnyékboksolás, hiszen a javasolt kérdésből egyáltalán nem következik, hogy az Országgyűlésnek át kellene vennie a kormánytagok képviselői szerepét a Miniszterek Tanácsában, és az sem, hogy megváltozna az Országgyűlés és a Kormány közti hatáskör-megosztás az európai uniós intézményekkel való kapcsó-

⁶¹ A 2011. évi CXCVI. törvény, valamint a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény.

⁶² Az Európai Ügyészséghez való csatlakozás ügyében már korábban is volt több népszavazási kezdeményezés. Az NVB ezúttal nagyrészt saját korábbi elutasító határozatainak érveit ismételte meg. Lásd erről részletesen: CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat” *Közjogi Szemle* 2019/1.

⁶³ Alaptörvény E) cikk (4) bek.

lattartásban. Az Országgyűlésnek ugyan valóban csupán a tájékoztatáshoz, illetve állásfoglalás kiadásához van joga abban a tekintetben, hogy a Kormány tagjai hogyan képviseljék a magyar álláspontot, de ebből semmilyen módon nem következik az, hogy a minisztereket ne kötnék Magyarország hatályos törvényei, amikor a Tanácsban a nemzeti érdekeket képviselik.

Az NVB szerint a sikeres népszavazás azért igényelné az Alaptörvény módosítását, mert az Európai Unió Működéséről szóló szerződés szerint az Európai Ügyészség eljárhat az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetében, s ez sértené egyrészt a magyar ügyészség alkotmányos függetlenségét, másrészt az ügyészség közvádlói monopóliumát, s mivel ezek közvetlenül az Alaptörvényből erednek, e konfliktusok csak az Alaptörvény módosításával lennének feloldhatók. Ez azonban szintén árnyékbokszolásnak tűnik, hiszen az Európai Ügyészség akkor sem válna a magyar ügyészség felettes szervévé, ha Magyarország részt venne a tagállamok e szoros együttműködésében. Ezen kívül az ügyészség vádmonopóliuma sem sérülne, hiszen az Európai Ügyészséghez való csatlakozással az érintett vádhatósági hatáskörök az Európai Unió intézményére kerülnének átruházásra, de a nemzeti hatáskörben maradt bűncselekmények tekintetében a hazai ügyészség kizárólagos jogköre érintetlen maradna. Az NVB értelmezése éppolyan képtelen, mintha valaki azt állítaná, hogy sérti a magyar Országgyűlés törvényhozási monopóliumát, hogy számos eredeti törvényhozási tárgykör szabályozása Magyarország uniós csatlakozása után az EU intézményeinek hatáskörévé vált. Az európai uniós tagság lényege éppen az, hogy a tagállamok a szuverenitásukból eredő bizonyos hatásköröket az EU intézményeire ruházzák – ahogy arra az Alaptörvény kifejezett alkotmányos felhatalmazást ad Magyarországon is.⁶⁴

2.1.3. A 22/2021. (VIII. 31.) NVB HATÁROZAT

A Nemzeti Választási Bizottság ezzel a döntésével megtagadta annak a kérdésnek a hitelesítését, amely arra irányult, hogy minden hatvan év fölötti, magyarországi lakóhellyel rendelkező személy számára ingyenesen kellene-e antitest-tesztet biztosítani. Az NVB az elutasítást három érveléssel indokolta. Egyrészt azt állította, hogy a kérdés olyan ügyre irányul, amely nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mert az „igen” válaszok győzelme két olyan kormányrendelet módosítását igényelné, amelyeket a Kormány végrehajtási típusú rendeletként, országgyűlési felhatalmazás alapján adott ki. Ez pedig az NVB szerint azt jelenti, hogy az ingyenes antitest-tesztetek lehetővé tételéről való jogalkotás, még ha arra eredetileg az Országgyűlés adott is felhatalmazást, többé már nem a törvényhozó, hanem a végrehajtó hatalom jogkörébe tartozik. A másik két érv – a hagyományoknak megfelelően – a népszavazási kérdés egyértelműségét vonta kétségbe. Az NVB által azonosított egyik problémát az jelentette, hogy a népszavazási kérdés nem a 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (12) bekezdésének szóhasználatát – a „SARS-Co V2 specifikus antitest kimutatására irányuló szerológiai vizsgálat és az ahhoz szükséges min-

⁶⁴ Alaptörvény, E) cikk, (2) bek.

tavétel” – alkalmazta, hanem a „SARS-Co V2 neutralizáló antitest kimutatására alkalmas teszt” kifejezést, s ezáltal a kérdés a választópolgárok számára nem egyértelmű. A másik probléma az NVB számára abból adódott, hogy bár a népszavazásra javasolt kérdés lényegét tekintve egy szolgáltatás ingyenessé tételéről szólt, mivel nem határozta meg egyben azt is, hogy a korábban fizetős szolgáltatás ellenértékét milyen forrásból kell majd pótolni, ezzel megoldhatatlan feladat elé állította volna az Országgyűlést, hiszen a parlament ilyen körülmények között nem tudná megállapítani, hogy milyen jogalkotásra lenne kötelezett.

Az NVB az első érvének alátámasztásaként a Kúria több korábbi határozatára utalt,⁶⁵ amelyekben a legfőbb bírói testület valóban azt állította, hogy „a végrehajtott hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van (...) szó abban az esetben, ha Kormány (vagy kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna”.⁶⁶ Ez az érvelés azonban csak akkor lenne alkalmas országos népszavazási kezdeményezések elutasítására, ha az Országgyűlés által a Kormány számára adott felhatalmazás visszavonhatatlan lenne, s azzal az adott szabályozási tárgyat illetően az Országgyűlés örökre elvesztette volna törvényalkotó hatáskörét. Ha viszont így lenne, az azt jelentené, hogy a végrehajtási típusú kormányrendelet a jogforrási hierarchiában a törvény fölé kerülne, hiszen a felhatalmazás körében a Kormánynak lenne kizárólagos jogalkotási hatásköre. Ez azonban nincs így, még a Kormány saját feladatkörében kiadott (ún. eredeti) rendeletek esetében sem. A Jogalkotási törvény kifejezetten tartalmazza a jogalkotói felhatalmazás visszavonásának lehetőségét,⁶⁷ ahogy az logikailag is következik az Alaptörvényből. A Kormány számára adott jogalkotási felhatalmazás visszavonása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, vagyis a népszavazásra javasolt kérdés értelemszerűen implicálta a felhatalmazás visszavonását is.

Ami a kérdés egyértelműségével kapcsolatos kifogásokat illeti, az NVB érveléséből az következik, hogy a kérdés akkor lett volna egyértelmű, ha az a vonatkozó kormányrendelet kifejezéseit használja. Csakhogy ahogy már láttuk, a Kúria állítólagos állandó gyakorlata a jogi terminus technicusok használatának hiányát nem tekinti az egyértelműség kritériumának, másfelől aligha védhető az az érvelés, amely szerint a magyar választópolgárok számára csak a „SARS-Co V2 specifikus antitest kimutatására irányuló szerológiai vizsgálat és az ahhoz szükséges mintavétel” szóhasználat egyértelmű, de a „SARS-Co V2 neutralizáló antitest kimutatására alkalmas teszt” nem érthető.

Végül nem világos, hogy miért okozna megoldhatatlan problémát az Országgyűlés számára annak eldöntése, hogy a kieső szolgáltatási ellenértéket milyen forrásból pótolja; a népszavazási kérdés, s ezáltal az esetleges népszavazási döntés egyszerűen nem terjedt (volna) ki erre, hiszen az ingyenségről való döntésre irányult, vagyis az eredmény következményeinek meghatározása értelemszerűen a parla-

⁶⁵ Knk.37.807/2012/2., Knk.IV.37.361/2015/3., a Knk.VII.37.695/2016/3., Knk.IV.38.258/2018/2. számú határozatok.

⁶⁶ Knk.37.807/2012/2. számú határozat.

⁶⁷ Lásd például a 2010. évi CXXX. törvény 5. § (1) bekezdését és 13. § (1) bekezdését.

ment mérlegelési jogkörébe tartozott volna.⁶⁸ Ugyanez vonatkozik arra a kifogásra is, amely szerint az eredményes népszavazás után nem lehetett volna tudni, hogy az ingyenesség a szolgáltatás piaci szereplőire is vonatkozna-e vagy sem, hiszen a kérdés nem arról szólt, hogy az összes antitest-vizsgálat a jövőben ingyenesen történjen-e.

2.1.4. A 20/2021. (VIII. 31.) ÉS A 24/2021 (VIII. 31.) NVB HATÁROZATOK

A Nemzeti Választási Bizottság a Karácsony Gergely által benyújtott öt népszavazási kérdés közül kettőt – indokolás nélkül – hitelesített. A határozatok megalapozottságát – indokolásuk hiányában – nehéz megítélni. Azt azonban ki lehet jelteni, hogy azok ellentétben állnak az NVB állandósult – az országos népszavazás intézményét ellehetetlenítő – gyakorlatával.

A 20/2021. (VIII. 31.) NVB határozat például hitelesítette azt a népszavazási kérdést, amely a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló törvény megsemmisítésére irányul, bár ezt megelőzőleg megtagadta a hitelesítését annak a kezdeményezésnek, amely a korábban állami fenntartású egyetemek vagyonelemeit közalapítványi kezelésbe adó törvény megsemmisítéséről szólt volna.⁶⁹ A Fudan Egyetemet kezelő közérdekű vagyonkezelő alapítványról szóló törvény hatályon kívül helyezése továbbá konkrét költségvetési kötelezettségvállalással jár az állam számára, mivel a törvény nem csupán egyszeri ingyenes vagyonjuttatást (és annak korlátlan jövőbeli lehetőségét) biztosítja, hanem állami (költségvetési) támogatást ír elő az alapítvány számára, ami a korábbi NVB- és kúriai gyakorlat szerint – az 52/2001. (XI. 29.) AB határozat alapján – más esetekben tiltott tárgynak minősült.

Ugyanez vonatkozik a 24/2021. (VIII. 31.) NVB-határozatra is, amely hitelesítette az álláskeresői járadék legfeljebb 270 napos időtartamra való meghosszabbítására irányuló népszavazási kérdést, jóllehet az közvetlenül „jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat” állapít meg, továbbá nem szól arról, hogy ennek fedezetét milyen forrásból kell előteremteni, jóllehet ez korábban a „jogalkotói egyértelműség” hiányának megállapításához vezetett.

2.2. AZ NVB DÖNTÉSEI A KORMÁNY KEZDEMÉNYEZÉSEIRŐL

A Nemzeti Választási Bizottság 2021. július 30-i ülésén a 14/2021., a 15/2021., a 16/2021., a 17/2021. és a 18/2021. számú határozataival a Kormány által kezdeményezett mind az öt országos népszavazási kérdést hitelesítette. A határozatok indokolása mindegyik esetben csak az országos népszavazás megtarthatóságát állapítja meg (utalva a veszélyhelyzetre való tekintettel elrendelt korábbi tilalom megszűnésére),

⁶⁸ Az érvelés tarthatatlanságán nem változtat, hogy azt az NVB a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatból vette.

⁶⁹ 26/2021. (IX. 23.) NVB határozat.

illetve azt, hogy a kezdeményezés arra jogosult féltől érkezett. A népszavazási kérdések hitelesítését az NVB egyetlen esetben sem indokolta, a határozat csak annyit tartalmaz, hogy „[a] Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel”.

3. A DÖNTÉSEK ÉRTÉKELÉSE

Az említett tíz határozat vizsgálata alapján több következtetést is levonhatunk. Habár e tíz határozat elemzése semmilyen értelemben sem reprezentatív (2021-ben a Bizottság több mint 40 népszavazási ügyben hozott döntést), ahhoz mégis elegendő alapot ad, hogy összevessük a kormánypárti és az ellenzéki kezdeményekről hozott döntéseket, megvizsgáljuk, hogy az NVB vajon következetesen alkalmazta-e a vonatkozó jogszabályokat, s ha nem, határozatai kedveztek-e valamelyik politikai félnek, vagy sem. Mivel a Kormány, illetve a kormánypártok csak ritkán élnek az országos referendum kezdeményezésével, ez az összehasonlítás alkalmas lehet a testület politikai semlegességének vagy elfogultságának megítélésére, még akkor is, ha az NVB tevékenységének teljes körű értékeléséhez szükséges lenne a választási ügyekben mutatott gyakorlatának elemzése is.

3.1. FORMAI HIBÁK

Véleményem szerint a tíz népszavazási kezdeményezés ügyében hozott NVB-határozat közül az a hét döntés, amely hitelesítette a kérdést, törvénysértő volt. E határozatok súlyos formahibában szenvedtek, mert a döntések a kérdések hitelesítésére vonatkozóan nem tartalmaztak a törvényben előírt indokolást. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell. A Ve. 46. § d) pontja szerint a választási bizottság határozatának tartalmaznia kell a döntés indokolását, annak részeként – egyebek mellett – a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, valamint a mérlegelési jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket.⁷⁰ Az Nsztv. szerint a Nemzeti Választási Bizottság dönt az országos népszavazási kérdések hitelesítéséről,⁷¹ maga a törvény pedig a Ve. vonatkozó szabályozásához képest nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket. Ebből pedig az következik, hogy az NVB-nek a kérdés hitelesítéséről hozott döntését minden esetben részletesen indokolnia kell. Megjegyzem,

⁷⁰ Nsztv. 46. § da)–dc) pontok.

⁷¹ Nsztv. 11. § (1) bek.

hogy az indokolási kötelezettség alighanem még e kifejezett törvényi parancs hiányában is levezethető lenne a tisztességes eljáráshoz való jogból következően.⁷²

Elképzelhető, hogy az NVB gyakorlata azon a megfontoláson alapul, hogy ha a Bizottság a kezdeményező javára dönt, akkor a pozitív döntés nem szorul külön igazolásra, de ez egyrészt nem teszi semmissé az indokolás elmulasztásának törvénysértő jellegét, másrészt azért sem tartható, mert az ilyen döntéssel szemben is van helye jogorvoslatnak, azaz minden ilyen ügyben vannak vagy lehetnek ellenérdekű felek, s ha a határozat indokai nem ismerhetők meg, az rendkívül megnehezíti az ilyen felek jogorvoslathoz való jogának gyakorlását.⁷³

3.2. ÉRVELÉSI HIBÁK

Ha a súlyos formahibáktól eltekintünk, s csak a határozatok tartalmát vizsgáljuk, akkor a tíz határozat közül törvénysértő volt az a három döntés, amely elutasította az ellenzéki kezdeményezésű népszavazásra javasolt kérdéseket. Ahogy feljebb már kifejtettem,⁷⁴ a hitelesítés megtagadásának egyik esetben sem volt törvényes indoka, még akkor sem, ha e határozatok korábbi – önmagában is ellentmondásos – OVB-, NVB-, illetve kúriai gyakorlatra hivatkoztak, vagy akár meg is feleltek azoknak.

A többi hét határozat közös jellemzője, hogy azok során az NVB nagyrészt szakított korábbi gyakorlatával, vagyis eltekintett azon szempontok érvényesítésétől, amelyekre hivatkozva el szokta utasítani az országos népszavazásra irányuló kezdeményezéseket, illetve e követelményeket csak szelektíven alkalmazta. Ha következetesen járt volna el, alighanem valamennyi kezdeményezést el kellett volna utasítania. Más kérdés, hogy mivel az NVB eddigi gyakorlata véleményem szerint eleve hibás volt, ezúttal többnyire helyes döntések születtek, akármi volt is az oka ennek.

Amint már többször utaltam rá, az NVB a Kormány által kezdeményezett népszavazási kérdések hitelesítését egyetlen esetben sem tudta vagy akarta indokolni. Az indokolások hiányában persze e határozatok elemzése nehéz. Mivel azonban a Kúria minden esetben megerősítette az NVB határozatát, sőt annak alapvető formai hiányosságát maga pótolta, a döntések értékelésébe érdemes bevonni a Kúria által az egyes NVB-határozatok felülvizsgálatáról szóló ügyekben hozott érvelést

⁷² Lásd ehhez különösen a 21/1997. (III. 26.) AB határozatot, továbbá: Kovács Beáta, VILLÁM Krisztián: „7/2013. ((III. 1.) AB határozat – Indokolási kötelezettség” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet.* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó 2021).

⁷³ Az itt vizsgált NVB-határozatok kúriai felülvizsgálati döntései közül egyedül a Kúria Knc. III.40.647/2021/18. számú végzése állapította meg a törvényben kötelezően előírt indokolás hiányát. Az Nsztv. 30. §-a azonban nem ad lehetőséget az NVB-határozat törvénytelenég miatti megsemmisítésére, illetve új eljárásra utasítására, amennyiben az hitelesíti a népszavazási kérdést. Ennek csak elutasító döntés esetén van helye. Ha tehát az NVB megerősíti a népszavazási kérdést, az ilyen határozatot a Kúria vagy helybenhagyja, vagy megváltoztatja. A népszavazási törvény e nyilvánvaló kodifikációs hibája kényszeríti arra a Kúriát, hogy maga pótolja az NVB hitelesítő határozatainak hiányzó indokolásait.

⁷⁴ Lásd a 2.1.1.–2.1.3. pontokat.

is, feltételezve, hogy eredetileg a Nemzeti Választási Bizottság is az ott megfogalmazott igazolási mód avagy érvek alapján döntött.

3.2.1. A 14/2021. (VII. 30.) NVB HATÁROZAT

A Nemzeti Választási Bizottság e határozatával hitelesítette a Kormány azon kezdeményezését, amely a *„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”* kérdésről javasolt országos népszavazást. Az NVB számára alighanem rendkívül kedvezőnek bizonyult az a hagyomány, mely szerint a pozitív (azaz a népszavazási kérdést hitelesítő) határozatokat nem szokták indokolni, mert a kérdést korábbi gyakorlata alapján többféle okból is el kellett volna utasítania. Az indokolás terhét ezúttal is a Kúria volt kénytelen magára vállalni, amely megerősítette az NVB határozatát.⁷⁵ Ez azért volt kellemetlen feladat, mert az NVB határozatát többen az NVB, illetve a Kúria állítólagos „állandó” gyakorlatára hivatkozva támadták meg. Ezúttal azonban a korábbi elutasítási okokat az NVB és a Kúria nem vette figyelembe. Ebben az esetben ugyanis már nem számított, hogy például a „foglalkozások” kifejezést a vonatkozó törvény többféle értelemben használja, s sem az NVB, sem a Kúria nem gondolta úgy, hogy nem felel meg a jogalkotói egyértelműség követelményének, hogy a kérdés nem utalt arra, hogy eredményes népszavazás esetén milyen megoldásokat kellene választania az Országgyűlésnek (például hogy a „köznevelési intézmény” kifejezés kiterjed-e az alapítványi, egyházi vagy magánintézményekre is). Az NVB és a Kúria ezúttal eltekintett a kezdeményezők szándékának vizsgálatától is, noha a Kormány nevében megszólalók több esetben nyilvánosan kifejtették, hogy a kezdeményezés célja az, hogy támogatást szerezzen a Kormány egy európai uniós kötelezettségszegési eljárásban való részvétele számára – míg korábban a kezdeményezők feltételezték „valódi szándékát” erre utaló közvetlen bizonyíték nélkül is a „jóhiszemű és rendeltetésellenes joggyakorlásba” ütközőnek minősítették.⁷⁶ A Kormány által kezdeményezett népszavazás esetében az NVB – és a Kúria – azt sem tartotta félrevezetőnek, hogy a kérdés azt a látszatot keltette, mintha a szexuális irányultságokat bemutató foglalkozások megtartásához jelenleg szülői hozzájárulásra lenne szükség, pedig korábban többször is a kérdés által a nem valós jogi helyzet sugalmazása önmagában is visszautasításra adott okot. Vagyis ebben az esetben nem számított, hogy a kérdés a jelenlegi jogi helyzetnek megfelelő állapotra irányult, jöllehet a korábbi alkotmánybírói gyakorlat⁷⁷ ezt önmagában is a népszavazás akadályának tekintette. Az NVB ezúttal már nem tekintette fontosnak a vonatkozó jogszabályi terminológia használatát (a Kúria kifejezetten is kimondta, hogy „[n]em elvárás a pontos jogi fogalmak alkalmazása”), sem pedig az nem minősült az egyértelműséget sértő szóhasználatnak, hogy a kérdésben szereplő szónak – a Kúria által is elismerten – eltérő jelentésű „szino-

⁷⁵ Knk.III.40.644/2021/15. számú határozat.

⁷⁶ A kúriai határozat most kifejezetten is kimondta, hogy „[n]em vizsgálhatja a kezdeményező feltehető szándékát”.

⁷⁷ Lásd a 67/2008. (IV. 30.) és a 130/2008. (XI. 3.) AB határozatokat.

nimái” vannak. Sőt, ebben az esetben a Kúria indokolása szerint egyenesen „értelmszerű”, hogy az iskolai foglalkozások kifejezés alatt nem a vonatkozó jogszabályok szóhasználatát kell figyelembe venni, mivel „az átlagpolgár józan ésszel nem gondol arra”, hogy az a rendes iskolai tanórákra is vonatkozhat.

3.2.2. A 15/2021. (VII. 30.) NVB HATÁROZAT

Az NVB e határozatával hitelesítette a Kormány által népszavazásra javasolt *„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?”* kérdést. E kezdeményezés egyik sajátossága az volt, hogy noha vélhetően hasonló szándékok alapján ugyanaz (a Kormány) volt a kezdeményező, mint az előbb tárgyalt kérdés esetében, a két ügyben tartott népszavazás részben egymással ellentétes eredményhez vezethetne: amíg az „igen” válaszok többsége az egyik esetben szülői jóváhagyáshoz kötné a szexuális irányultságokat bemutató iskolai foglalkozásokat, a másik népszavazás „igen” eredménye általában tenné lehetővé, hogy kiskorú gyermekek számára a szexuális irányultsággal szoros összefüggésben lévő „nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek”.

A más esetekben döntőnek bizonyuló szempontokat, mint például a kérdés egyértelműsége, vagy a hatályos szabályozást elfedő esetleges megtévesztő jellege (például a „népszerűsítés” pontos jelentésével vagy a hatályos jogi szabályozással kapcsolatban) ezúttal vagy nem mérlegelték, vagy azok alapján az NVB nem talált semmilyen kifogásolni valót – indokolás hiányában ezeket nem lehet tudni. Az ügy különleges jelentősége azonban nem is ebben áll – az a határozat felülvizsgálatáról hozott kúriai döntésben rejlik.⁷⁸ A Varga Zs. András kúriai elnök által vezetett tanács (további tagjai: Dobó Viola és Varga Eszter) ugyanis a népszavazási kérdések hitelesítési módját teljesen új elvi alapokra kívánta helyezni. Ez akkor is rendkívül áruklódó momentum, ha a Kúria hasonló ügyekben eljáró tanácsai sem korábban, sem később nem alkalmazták ezt az értelmezést. A Kúria ebben a határozatában expressis verbis kimondta, hogy a bírósági felülvizsgálat terjedelme eltérő kell hogy legyen attól függően, hogy a népszavazást ki kezdeményezte. Amíg ugyanis a Kúriának a „választópolgári kezdeményezés esetén az alaptörvényi és törvényi feltételeket kimerítő alapossággal kell vizsgálnia”, addig kevésbé szigorú standardokat kell alkalmaznia, ha a Kormány a kezdeményező. A Kúria ezt azzal támasztotta alá, hogy amíg a választópolgári kezdeményezés kikényszerítheti a népszavazást, addig arra a Kormány csupán javaslatot tehet, de a népszavazás kiírása az Országgyűlés mérlegelésétől függ, s ez utóbbi esetben „nincs szükség arra, hogy az NVB és a Kúria az Országgyűlésre tartozó mérlegelést elvégezze”.

Ez azonban több ok miatt is hibás érvelés. Először is, az Nsztv. egységes követelményeket állapít meg a népszavazásra felteendő kérdésekre vonatkozóan, függetlenül attól, hogy a népszavazást ki kezdeményezte. Másodszor, a választópolgári kezdeményezés hitelesítési eljárásakor még nem lehet tudni, hogy a kezdeményezők össze tudják-e gyűjteni a kötelező népszavazáshoz szükséges kétszázezer

⁷⁸ Knt.IV.40.645/2021/19. számú határozat.

aláírást, vagy sem. Márpedig a népszavazás kiírása ez utóbbi esetben éppúgy az Országgyűlés mérlegelésétől függ, mint ha azt a Kormány kezdeményezte volna. Végül – s talán ez a Kúria érvelésének legsúlyosabb hibája – az indokolás összemosza az Országgyűlés szerepét a Kúriáéval. Az Országgyűlés ugyanis népképviselői típusú szerv, amely döntéseit politikai alapon hozza, míg a Kúria bíróság, amely az NVB döntésének felülvizsgálatakor a népszavazási kérdés törvényességét bírálja el elvileg politikai befolyástól mentesen, vagyis csupán jogi érvek alapján.

A Nemzeti Választási Bizottságnak ebben az ügyben a kérdés egyértelműségével sem akadt gondja, pedig, ahogy azt a Kúria vonatkozó határozata maga is tartalmazza, a kérdés megfogalmazása sem a vonatkozó jogszabályi terminológiának, sem az orvosi szaknyelvnek nem felel meg. Ezek hiányában csak a „nemi átalakító kezelések” kifejezés általános, a hétköznapi nyelvben egyértelmű jelentésére lehet hivatkozni, ám ez roppant kevésbé meggyőző érv.⁷⁹

3.2.3. A 16/2021. (VII. 30.) NVB HATÁROZAT

A legnagyobb vitához azonban a Kormány által kezdeményezett, *„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek nemátalakító kezelések?”* kérdésre irányuló népszavazási kezdeményezés vezetett. A Nemzeti Választási Bizottság ezúttal sem fejtette ki érveit, amelyek alapján egyértelműnek tekintette a „nemátalakító kezelések” kifejezést, és ezúttal nem kifogásolta a jogalkotói egyértelműséget sem, jöllehet az „elérhetőek legyenek” kifejezés szélesebb országgyűlési mérlegelést feltételez, mint azok az esetek, amelyekben az NVB szerint az Országgyűlés nem tudná, hogy milyen jogalkotási megoldást kellene választania. Ahogy az NVB a Kormány által kezdeményezett előző két népszavazási kérdésnél, úgy ebben az ügyben is látványosan szakított korábbi gyakorlatával anélkül, hogy ennek bármilyen indokát adta volna. Ez az ügy mégis eltért a többitől, mivel ezúttal a Kúria Kovács András, Bögös Fruzsina és Tóth Kincső összetételű tanácsa nem vállalta fel az NVB döntésének utólagos igazolását, hanem – némileg zavaros levezetéssel – arra a következtetésre jutott, hogy a kérdésre adható bármely válasz esetén az Országgyűlés által meghozandó törvény olyan alapjogi kollízióhoz vezetne, amit csak alaptörvény-módosítással lehetne feloldani, s ezáltal a kérdés végző soron tiltott tárgykörre irányul.⁸⁰ Az Alkotmánybíróság később – több vonatkozásban is látványosan szakítva egész eddigi gyakorlatával⁸¹ – megsemmisítette a

⁷⁹ A Kormány az e kezdeményezésével párhuzamosan futó egy másik népszavazási ügyben, az NVB határozatának kúriai felülvizsgálati eljárása során tett nyilatkozata például úgy érvel, hogy „a nemátalakító kezelések körébe nem tartoznak bele azon kezelések, amelyek háttérben genetikai rendellenesség áll”, ami önmagában megkérdőjelezi a fogalom jelentésének egyértelműségét. Lásd Knk. II.40.646/2021/9. számú határozat. [19].

⁸⁰ Knk.II.40.646/2021/9. számú határozat.

⁸¹ 33/2021. (XII. 22.) AB határozat. Egyrészt az Alkotmánybíróság ebben az esetben eltekintett az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságával kapcsolatos követelmények egy részétől, így elfogadta, hogy a Kormány megalapozottan hivatkozott indítványozói jogosultságára azon az alapon, hogy a Kúria eljárása során sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, jöllehet a valóságban a Kúria engedélyezte, hogy a Kormány beavatkoziként részt vegyen az előtte folyó eljárásban. Az AB megelé-

Kormány számára kedvezőtlen kúriai döntést, ám a Kúria (a korábbihoz hasonló összetételű tanácsban) újból megtagadta a kérdés hitelesítését, igaz, ezúttal más, a kérdés egyértelműségének hiányára hivatkozó okokból.⁸² A Kúria most – egyebek között – a „kiskorú gyermekek” kifejezést nem találta egyértelműnek (?), s bár a Kúria egy másik tanácsa a „nemi átalakító kezelés” fogalmát az ún. „pedofiltörvény”⁸³ által használt „nemváltás” fogalmával azonosította, ebben az ügyben mégis eltértek ettől az értelmezéstől azon az alapon, hogy az Egészségügyi Törvény⁸⁴ nem használja ezt a fogalmat.

Az ügy egyébként dogmatikai értelemben túlmutat az aktuális kérdésen is, rámutatva az egész népszavazási jogorvoslati rendszer hiányosságára: amíg a Kúria és az Alkotmánybíróság a lehető legabsztraktabb diskurzust folytatta az emberi méltósághoz való jog mibenlétéről, illetve az alkotmánykonform szabályozás elméleti lehetőségeiről, az eljárás során egyetlen fórum sem vizsgálta, hogy a „nemátalakító kezelések” a gyakorlatban kiterjedhetnek-e olyan orvosi beavatkozásokra, amelyek egyes „kiskorú gyermekek” egészségének védelme szempontjából szükségesek; mert ha igen, akkor a szabályozás általános jellege valóban felveti a gyermekek „megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz” való alkotmányos joga⁸⁵ esetleges sérelmének kérdését. A Nemzeti Választási Bizottság, a Kúria és az Alkotmánybíróság számos népszavazási kezdeményezést utasított el az arra való hivatkozással, hogy a javasolt kérdés a választók számára nem (lenne) egyértelmű, amelynek azonban semmilyen ténybeli alapja nem volt. A törvényességi felülvizsgálatokra persze általában jellemző, hogy az eljáró szerv csupán az ügyben alkalmazandó jogkérdésekben dönt. Ez azonban nem változtat azon a visszásságon, hogy az NVB, illetve a Kúria gyakran tényekre vonatkozó bizonyítatlan, intuitív állításokra alapozva döntött az adott ügyekre vonatkozó jogkérdésekben.

gedett azzal, hogy a Kormány elvileg jogosult alkotmányjogi panasz beadására, illetve hogy a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jog alapja lehet egy ilyen eljárásnak, de a két szempont közti kapcsolatot minden más esettől eltérően ezúttal nem vizsgálta. Ha vizsgálta volna, az indítványt formai okból el kellett volna utasítania, mert a Kormány beadványában abban látta a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét, hogy az eljáró bíróság nem neki adott ígazat, ami fogalmilag nem tartozik e jog tartalmába. Másrészt az AB ebben az ügyben nem alkalmazta a tisztességes eljárásra vonatkozó korábban megállapított standardjait [lásd különösen a 3357/2017. (XII. 22.) AB határozatot], sőt döntésében egyáltalán nem jelölte meg, hogy a Kúria vizsgált határozata milyen módon sérti a Kormány tisztességes eljáráshoz való jogát. Harmadrészt az AB eltért attól az állandónak mondott gyakorlatától is, mely szerint nem vizsgálja felül a Kúria népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntésének törvényességét vagy megalapozottságát [lásd például a 3237/2012. (IX. 28.), a 28/2015. (IX. 24.) és a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatokat], mert ilyen ügyekben 2021. január 1-je óta a Kúriának van kizárólagos hatásköre.

⁸² Knk.II.39.058/2022/8. számú határozat.

⁸³ 2021. évi LXXIX. törvény.

⁸⁴ 1997. évi CLIV. törvény

⁸⁵ Alaptörvény XVI. cikk (1) bek.

3.2.4. A 17/2021. (VII. 30.) NVB HATÁROZAT

A Nemzeti Választási Bizottság ebben a határozatában azt nem indokolta, hogy milyen alapon hitelesítette a *„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozások nélkül mutassanak be?”* népszavazásra javasolt kérdést. Ez azért különösen figyelemre méltó, mert ha az NVB a Kormány népszavazási kezdeményezésére is alkalmazta volna korábbi gyakorlatát, akkor ezt a kérdést legalább három kizáró ok miatt el kellett volna utasítania.

A „szexuális médiatartalmak” kifejezésnek ugyanis nincs jogszabályi definíciója, minthogy a jog nem ismer ilyen fogalmat. Ez még önmagában nem lenne probléma, viszont erősen kétséges, hogy a köznyelvben van-e olyan jelentése, amely általánosan elfogadott és mindenki számára egyértelmű; a bírósági felülvizsgálati eljárás során például a Kormány különbséget tett a „pornográf”, illetve a „szexuális” médiatartalmak fogalmai között azzal, hogy az előbbi nem tartozik az utóbbi jelentéstartományába, ami aligha a kifejezés jelentésének egyértelműsége mellett szól. Emellett mind az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése, mind több, Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettség a gyermekek megfelelő testi, lelki és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez való jogát írja elő, amely alkotmányos parancssal, illetőleg nemzetközi kötelezettségekkel aligha egyeztethető össze a népszavazás azon lehetséges döntése, amely a gyermekek fejlődését bármilyen, azaz akár károsan befolyásoló médiatartalmak „korlátozások nélküli” bemutatását tenné lehetővé.⁸⁶ Végül ebben az ügyben – és a Kormány által kezdeményezett többi népszavazási kérdés esetében – a korábbi gyakorlattal ellentétben nem vizsgálta a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás követelményét sem, noha a Kormány több tagjának nyilatkozatai alapján jól dokumentálható volt, hogy a kezdeményezés valós célja az volt, hogy tömegtámogatást kapjon az Európai Unióban folyó kötelezettségszegési eljárásban való eredményesebb részvétele érdekében.

A népszavazási kérdés hitelesítésének alátámasztásával ezúttal a határozat indokolását pótló Kúria sem bajlódott sokat – döntésében⁸⁷ jobbra a Kormány mint érdekelt fél által előadott érveket ismételte meg, még úgy is, hogy ezzel eltért a jogértelmezés nyelvtani és logikai szabályaitól. A Sperka Kálmán, Sugár Tamás és Vítál-Eigner Beáta összetételű tanács ugyanis az alkotmányossági és a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos érveket azzal söpörte le, hogy az érvényes és eredményes népszavazás során a kérdésre adott „igen” válaszok esetén is az Országgyűlés csak az Alaptörvény és a nemzetközi kötelezettségek keretei között maradó szabályozást alkothatna. Ez azonban *contradictio in adiecto*, vagyis egy önmagát cáfoló állítás, mert a Kúria e tanácsa szerint a kiskorú gyermekek fejlődé-

⁸⁶ A népszavazási kérdésre adott „igen” válasz esetén például pornográf tartalmak bármikor, bármilyen műsor keretében korlátozás nélkül megjeleníthetők lennének a tömegmédiában, ami összeegyeztethetetlennek tűnik a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (kihirdetve az 1991. LXIV. törvénnyel) több rendelkezésével, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-én elfogadott 2010/13/EU irányelve 27. cikkének (1)–(2) bekezdéseivel.

⁸⁷ Kntk.III.40.647/2021/18. számú határozat.

sét – akár károsan – befolyásoló szexuális médiatartalmak korlátlan bemutatásának lehetővé tételével nem lenne ellentétes egy olyan szabályozás, amely oly módon korlátozza a szexuális médiatartalmak elérhetőségét, hogy az ne befolyásolhassa károsan a kiskorú gyermekek fejlődését [sic!].

3.2.5. A 18/2021. (VII. 30.) NVB HATÁROZAT

A nap folyamán hitelesített többi Kormány által kezdeményezett népszavazáshoz hasonlóan a Nemzeti Választási Bizottság a *„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?”* kérdést is hitelesítette. Ahogy a Kormány többi javaslatánál, úgy most sem vizsgálta a kérdés egyértelműségét, vagy ha igen, akkor ezúttal a korábbi gyakorlatához képest más eredményre jutott. A kérdésben ugyan nincs alany, de ez most nem számított, a „nem megváltoztatását bemutató médiatartalmak” „megjelenítése” kifejezés pedig most nyilván a köznyelvben szokásos fordulathoz minősült, hiszen ilyen terminológiát a jog nem használ. Az NVB szerint a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményének is eleget tett, annak ellenére, hogy abból nem derül ki, hogy a médiaszolgáltatók kötelesek lennének-e a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmak megjelenítésére, ahogy például a kérdés kúriai felülvizsgálatát kezdeményezők értették, vagy csupán a megjelenítés lehetőségét kellene-e biztosítani (ahogy a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott határozatában értette a kérdést⁸⁸).

4. ÖSSZEGLÉS

A vizsgált tíz NVB-határozat (és azok kúriai felülvizsgálatának) elemzése jól szemlélteti az országos népszavazás problémáit, illetve azt, hogy erre vonatkozó egységes és következetes joggyakorlat nincs. Ennél is nagyobb probléma, hogy a 2010 után országos népszavazási ügyekben született döntések gyakorlatilag ellehetetlenítették ezt a jogintézményt: az Országos (2013 óta Nemzeti) Választási Bizottság a 2010. évi választások óta országos népszavazási kezdeményezések ügyében hozott több mint 700 határozatának csaknem 99 százalékában elutasította a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését. Az átengedett kérdések többségét a Kormány kezdeményezte, amelynek viszont minden ilyen kezdeményezését támogatta a Bizottság. Ezzel szemben az elutasított kezdeményezések nagy többsége a Kormány, illetve az Országgyűlés valamely döntése ellen irányult.

Jóllehet mint említettem, az NVB itt vizsgált határozatai statisztikai értelemben nem reprezentálják a testület működését, irányukban, jogi megalapozottságukban azonban nagyon is híven jellemzik ennek a szervnek a tevékenységét. Ráadásul csak a bemutatott határozatok óta az NVB elutasított számos olyan, a Kormány politikája ellen irányuló népszavazási kezdeményezést, amelyek célja az alapjogok kiterjesztése vagy garanciáinak megerősítése volt: így tilalmasnak bizonyult az a kezdemé-

⁸⁸ Knk.IV.40.648/2021/23. számú határozat.

nyezés, amely szerint a titkos információgyűjtésre csak bírói jóváhagyással lehetne mód, vagy amely más módon korlátozta volna a lehallgatást és a titkos megfigyelés más módjait.⁸⁹ Semmilyen, a Covid-19 járvány kezelésére vonatkozó kérdéssel nem lehetett megkezdeni az aláírásgyűjtést, így a védőoltás kötelezővé tételéről vagy annak tilalmáról, a járvánnyal kapcsolatos közérdekű információkról való tájékoztatás kiterjesztéséről, illetve a gyülekezési jog garantálásáról. Az NVB ezen túl nem hitelesített egyetlen olyan népszavazást sem, amely a járványkezelés kormányzati intézkedéseire vonatkozott, jóllehet azok felett az Alaptörvény szerint az Országgyűlésnek – nyilván saját hatáskörében – folyamatos felügyeletet kellene gyakorolnia. De még az olyan egyértelmű kérdés is megtévesztőnek bizonyult, mint hogy a választópolgárok támogatják-e a Városliget területén a Múzeumi Negyed létrehozását.⁹⁰ Ezekben az ügyekben az NVB általában rutinszerűen arra hivatkozott, hogy a kérdés nem egyértelmű, félrevezető vagy megtévesztő, a mögött a választópolgárok számára átláthatatlan hátsó szándék húzódik meg, esetleg nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozó döntést érint, és így tovább. Ha a szokásos sablonok nem tűntek elégségesnek, a Bizottság akár az abszurd érvelést is bevállalta (mint például azt állítva, hogy az Országgyűlésnek nincs jogi lehetősége arra, hogy saját tanácsadó, véleményező és javaslattevő szervét, egy állandó bizottságát vizsgálatra kötelezze),⁹¹ vagy hogy az országos népszavazások hároméves kötőerejéről a választók csak az üvegházhatású gázok kibocsátásának 2030-ig történő 65%-os csökkentésére vonatkozó állami kötelezettségvállalás tekintetében nem tudnak,⁹² minden más esetben viszont tisztában vannak azzal, hogy a népszavazási döntés csak három évig köti az Országgyűlést.

Visszatérve a Nemzeti Választási Bizottság e tanulmányban vizsgált tíz határozatához, a tanulmány elején megfogalmazott kérdés szempontjából a legfontosabb, hogy az NVB a Kormány által benyújtott népszavazási kérdések esetén látványosan eltért korábbi gyakorlatától, míg az ellenzéki kezdeményezésük közül három esetben ugyanolyan mondvacsinált okok miatt utasította el a kérdés hitelesítését, mint a korábbi, általában a Kormány politikájával szemben kezdeményezett referendumok döntő többségét. Ebbe a sorba nem illik bele az a két, Karácsony Gergely által kezdeményezett népszavazási kérdés, amelyeket az NVB ugyanúgy a korábban alkalmazott standardjainak felretételével hitelesített, mintha azok is a Kormánytól eredtek volna. Alighanem e tanulmány keretein messze túlmenő politikai spekulációt igényelne annak megítélése, hogy ennek mi volt az oka, annyit azonban mégis érdemes megjegyezni, hogy a két átengedett ellenzéki kezdeményezésű népszavazás politikai értelemben jóval kisebb súlyú, mint azok, amelyek folyamatát az NVB, majd nyomában a Kúria megakasztotta.⁹³

⁸⁹ 33/2021. (IX. 23.) NVB határozat.

⁹⁰ 27/2021. (IX. 23.) NVB határozat.

⁹¹ Ezt az alkotmányjogi gyöngyszemet a 36/2021. (IX. 23.) NVB határozat tartalmazza.

⁹² 13/2021. (VII. 30.) NVB határozat.

⁹³ A Fudan Egyetem alapítványának vagyonjuttatásáról szóló törvény esetleges elvetése önmagában nem jelentené az egyetem magyarországi intézményének létrehozását, csak annak költségvetési

Úgy vélem, hogy ha egy elsőprő parlamenti támogatást élvező kormányzat többségét arra használja fel, hogy hozzá politikailag lojális személyek megválasztásával vagy kinevezésével elfoglalja a független, elvileg nem politikai alapon működő közhatalmi intézményeket, s azok gyakorlata kedvezővé válik a kormánytöbbség számára úgy, hogy határozatai jogi, illetve szakmai szempontok alapján nem magyarázhatók, akkor ez elégséges bizonyíték annak kimondására, hogy ezek a szervek nem funkciószerűen, hanem politikailag elfogult módon működnek.

A politikai elfogultság mellett más magyarázó változók is elképzelhetők. A népszavazási kezdeményezések számának növekedése, köztük a komolytalan népszavazási kérdések elszaporodása már a 2000-es évek közepétől megfigyelhető volt, s a súlyosan restriktív választási bizottsági, bírósági illetve alkotmánybírósági gyakorlat erre adott egyfajta választ, igyekezvén észszerű szintre korlátozni a jogalkalmazó szervek munkaterhét, illetve megőrizni az országos népszavazás intézményének tekintélyét. Valószínű, hogy valóban voltak ilyen szándékok, de ha voltak is, azok elhibázott célra irányultak, és eredménytelenek maradtak, illetve kontra-produktívvá váltak: mindig aggályos, ha alapvető jogok gyakorlását az állami szervek kapacitáshiánya miatt akarják korlátozni, nem beszélve arról, hogy 2010 után az elszaporodó népszavazási kezdeményezések részben épp az NVB, illetve a Kúria irracionális illetve törvénytörő gyakorlatának voltak a következményei (például nem azért született több mint húsz kezdeményezés a vasárnapi boltbezárások ügyében, mert a kezdeményezők vissza akartak volna élni egy alkotmányos politikai jogukkal, hanem azért, mert az NVB és a Kúria a legegységesebb kérdéseket is elkaszált). A komolytalan vagy kevésbé fontos ügyekben tartandó népszavazások megakadályozása alapvetően jogalkotási feladat kellene hogy legyen;⁹⁴ ha ehelyett ezt a feladatot a jogalkalmazás akarja elvégezni, akkor az a jogalkalmazás olyan átpolitizálódásához, illetve olyan jogi-dogmatikai perverzióhoz vezethet, mint ami az országos népszavazásokkal kapcsolatos alkotmánybírósági, legfelső bírósági (kúriai) és országos (nemzeti) választási bizottsági joggyakorlat esetében történt.

Egy másik lehetséges magyarázat arra vonatkozhat, hogy az országos népszavazás intézményével szembeni bizalmatlanság, ahogy arra én is utaltam, már jóval 2010 előtt elkezdődött; a nemzeti referendumok visszaszorítása, illetve mesterséges kivételessé tétele nem a Nemzeti Választási Bizottság vagy a Kúria újkeletű működésére vezethető vissza, hanem mindig is érvényesült a rendszerváltás óta. Ez is igaz, akár az a felvetés, amely – a Nemzeti Választási Bizottság védelmében – arra utalhat, hogy az NVB határozatait néhány kivétellel a Kúria meg szokta erősíteni. Végül erősen lehet érvelni amellett is, hogy egy olyan országban, ahol a jogállami-

finanszírozását nem közérdekű vagyonkezelő alapítványon keresztül kellene biztosítani, míg az álláskeresési járadék esetleges felemelése csak a munkanélküli segély időtartamának az európai átlaghoz való közelítését eredményezné. A kézirat lezárása után az Alkotmánybíróság a két ellenzéki kezdeményezéssel kapcsolatos népszavazási kérdések hitelesítéséről szóló kúriai határozatokat megsemmisítette, így végül csak a Kormány által javasolt (négy) országos népszavazás került megtartásra.

⁹⁴ Az országos népszavazás kötelező kiírásához szükséges, százhusz nap alatt összegyűjtendő kétszáz-ezer aláírás alighanem önmagában megfelelő szűrő; ennek sikere esetén nehéz lenne arra hivatkozni, hogy a népszavazásra javasolt kérdés komolytalan, nem egyértelmű vagy nem országos jelentőségű ügyre vonatkozik.

ság jelentős mértékben leépült, csak korlátozottan érvényesül a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága, és a közmédia a Kormány propagandaeszközeiként működnek, s ahol a 11 eddigi ún. nemzeti konzultáció visszatérően igazolta, hogy manipulatív kérdésekkel milyen eredményesen lehet befolyásolni a közvéleményt, az országos népszavazás intézménye nagyobb károkat okozhat, mint amekkorára hasznát hajthat a közügyekben való döntéshozatalban, ezért a mégoly erősen korlátozó jogalkalmazói gyakorlat is igazolható.

Ám bármennyi részizgazság van is ezekben a lehetséges érvekben, arra nem adnak magyarázatot, hogy az NVB (és a Kúria) az itt vizsgált esetek többségében miért tért el korábbi, állandónak kijelentett gyakorlatától, s különösen a Kormány által kezdeményezett népszavazások esetében miért tekintett el azoktól a követelményektől, amelyeket – noha szerintem jelentős részben eleve tévesek voltak – az országos népszavazási kezdeményezések döntő többségében oly szigorúan számon kér a kezdeményezőktől, s arra sem, hogy a gyakorlat alkalmi módosulásának miért éppen a Kormány a rendszerinti (ámbár nem kivétel nélküli) kedvezményezettje.