

---

**MTA Law Working Papers  
2023/14**

**Pusztta lehetőség – az országos népszavazás  
alkotmányos helye és tényleges gyakorlata  
Magyarországon**

*Mécs János*

---

**ISSN 2064-4515**

[http://jog.tk.mta.hu/mta\\_lwp](http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp)

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely  
HUN-REN Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

# Mécs János<sup>1</sup>

## Pusztai lehetőség – az országos népszavazás alkotmányos helye és tényleges gyakorlata Magyarországon<sup>2</sup>

### 1. Problémafelvetés

Óriási szakadék tátong az országos népszavazás Alaptörvényből kiolvasható, demokratikus hatalomgyakorlásban betöltött helye és tényleges megvalósulása között. A népszavazás Magyarországon a demokratikus hatalomgyakorlás fontos (jóllehet kiegészítő) eszköze, amelyen keresztül a választópolgárok egyes közpolitikai kérdésekben és más közügyekben közvetlenül dönthetnek. Az Alaptörvényből egy olyan jogintézmény következik, amely lehetővé teszi, hogy a választópolgárok az ügyek igen tág körében hozzanak döntést, akár alulról jövő kezdeményezés alapján is.<sup>3</sup> Az államszervezeti oldal mellett az intézmény alapjogi védelemben is részesül, a népszavazáshoz való jog az Alaptörvényben nevesített alapjog, amely magában foglalja a népszavazáson való részvétel és a kezdeményezés jogát.<sup>4</sup> Az alkotmányos keretektől tehát egy, a választópolgárok széles döntési kompetenciáját feltételező, a képviseleti hatalomgyakorlás mellett kivételes szerepet betöltő, azonban kivételes megvalósulása esetén a képviseleti szervre nézve kötelező, alulról jövő kezdeményezéssel is megindítható, államszervezeti és alapjogi szabályokkal körbehatárolt jogintézmény olvasható ki.

Joggal várhatnánk tehát azt, hogy a népszavazás fontos része a demokratikus hatalomgyakorlásnak, azonban kijelenthető, hogy az országos népszavazás Magyarországon ma nem más, mint „pusztai lehetőség”,<sup>5</sup> lényegében egy holt jogintézmény. 2008 óta mindössze kétszer került sor népszavazásra, mindkét esetben a kormány kezdeményezésére, olyan kérdésekben, amelyek nem felelnek meg az alkotmányos-jogsabályi követelményeknek,<sup>6</sup> és amelyek nem közpolitika-alkotásra, vagy közügyben való döntésre irányultak, hanem leginkább kommunikációs célokat szolgálták,<sup>7</sup> felvethető tehát, hogy tekinthetünk-e rájuk egyáltalán mint a közvetlen hatalomgyakorlás tényleges megvalósulásaira. A népszavazás e diszfunkcionális példái mellett akad bőven valódi, azaz ténylegesen közpolitika-alkotást célzó kezdeményezés is, azonban a 2014-2022 időszakban

---

<sup>1</sup> Adjunktus, ELTE ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék. A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-4 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból

finanszírozott szakmai támogatásával készült.

<sup>2</sup> Köszönöm konzulensemnek, Bodnár Eszternek valamint a tanszéki műhelyvita résztvevőinek, különösen Komáromi Lászlónak és Milánkovich Andrásnak a hasznos észrevételeket.

<sup>3</sup> Vö. Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés; 8. cikk (1)-(3) bekezdések. A népszavazás alkotmányból, alkotmányos gyakorlatból rekonstruálható szerepéről a 2. részsőol.

<sup>4</sup> Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 31/2013. (X. 28.) AB határozat.

<sup>5</sup> Komáromi László: Az országos népszavazás metamorfózisai 1989-2019: Tévtutak és kiütetheletőségek. In: Bódiné Beliznai Kinga – Gosztonyi Gergely (szerk.): *A rendszerváltás harminc éve, avagy determinált volt-e a jogrendszer transzformációja*, Gondolat, Budapest, 2020, 50.

<sup>6</sup> A 2016-os kvótanépszavazás kérdésének elemzéséhez lásd: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdéőről – Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/1-2, 77-84. – A 2022-es referendumkérdéseinek elemzéséhez: Szenté Zoltán: A Kormány szolgálatában – Megjegyzések a Nemzeti Választási Bizottság újabb népszavazási döntéseiről. *Állam-és Jogtudomány*, 2022/1, 46-75.

<sup>7</sup> Szilágyi Emese: Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány, In: Chronowski Nóra – Szentgáli-Tóth Boldizsár – Szilágyi Emese (szerk.): *Demokrácia-dilemmák: Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*, Eötvös Kiadó, Budapest, 2022., 107-109.

elbírált közel ötszáz választópolgári kezdeményezés egyike sem eredményezett megtartott népszavazást, elsöprő többségük már a hitelesítésnél megbukott. A népszavazás helyzetét vizsgálva tehát túlzás nélkül elmondható, hogy amennyiben nem a kormány a kezdeményező, úgy ma Magyarországon lehetetlen elérni, hogy a kérdésben országos népszavazást rendeljenek el.

Jelen tanulmányban az országos népszavazás<sup>8</sup> jogintézményének alkotmányos keretrendszere és tényleges megvalósulás közötti eltérés okait mutatom be. A kérdés az, hogy mely tényezők eredményeként vált a jogintézmény holt jogintézménnyé, mennyiben felelős érte az 1989-ben megalkotott, később az 1997-es alkotmánymódosítás, valamint az Alkotmánybíróság tevékenysége által cizellált szabályozási keret, a hitelesítéssel kapcsolatosan kialakult joggyakorlat, vagy a jogállamiságot és alkotmányosságot ért, jelen „kontextuális” kihívások. Ez a kérdés azért is releváns, mert az eltérő okokra eltérő az adekvát reakció is, hiszen míg a szabályozási keret alkotmány- vagy törvénymódosítással, esetleg az Alkotmánybíróság gyakorlatának módosításával küszöbölhető ki, addig a joggyakorlattal kapcsolatban a címzett elsősorban a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) valamint a Kúria, a kontextuális kihívásokra nem adható jogi válasz, ott a jogi diskurzus, vagy, eggyel szűkebben, a jogdogmatikai leginkább csak bizonyítékot szolgáltatathat arra, hogy a joggyakorlat nem magyarázható jogi érvekkel.<sup>9</sup>

A dolgozat egyik hipotézise szerint a fent leírt jelenségre nem az Alaptörvény szövegszerű hiányosságai vezetnek, éppen ellenkezőleg, az alkotmányos szintből egy olyan jogintézmény következik, amely alapján a kompetensnek tekintendő választópolgárok a közpolitikai kérdések széles körét érintően dönthetnek, amely döntésük a képviseleti szervet kötelezi.

Másik hipotézisem, hogy az alkotmányból kiolvasható ideáltipikus jogintézmény és annak tényleges megvalósulása közötti szakadék nem magyarázható egyetlen tényezővel. Egyrészt közrejátszanak dogmatikai okok, amennyiben a népszavazás hitelesítésével kapcsolatban olyan szigorú, gyakran egymásnak ellentmondó alkövetelményeket tartalmazó, valamint a választópolgári kompetenciát alkotmányellenesen megkérdőjelező követelményrendszer alakult ki, amely számos ügyben ellehetetleníti a kezdeményezést már a hitelesítés fázisában.<sup>10</sup> Másrészt az okok a népszavazás sajátos magyar intézményesülésében keresendők, amelyet a külföldi tanulságok figyelmen kívül hagyása, az iniciatíva és referendum összemosása, valamint a kezdeményező és jogalkotó éles elválasztása jellemez.<sup>11</sup> Harmadrészt, nem hagyható figyelmen kívül az ország 2010-et követően kialakult alkotmányos-politikai rendszere, amelynek hatása leginkább a hitelesítést végző intézmények megszállásán keresztül érvényesül.<sup>12</sup> A népszavazási ügyek a politikailag legérzékenyebb ügyek közé tartoznak, nem vizsgálhatjuk tehát a kérdést az alkotmányos-politikai kontextustól függetlenül. Negyedrészt okként jelölhető meg a jogászélet hozzáállása, választópolgári kompetenciával kapcsolatos „antropológiai pesszimizmusa” is.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> A tanulmány tehát nem tárgyalja a helyi népszavazás intézményét. Az írásban a népszavazás és országos népszavazás fogalmakat szinonimaként használom.

<sup>9</sup> A jogdogmatika e funkciójáról lásd: Mécs János: Dogmatikai elemzés illiberalizmus idején. *Fundamentum*, 2019/3-4, 39-49

<sup>10</sup> Mécs János: A népszavazási kérdések hitelesítésének egyes kérdései, különös tekintettel az egyértelműség követelményére. *Jogi tanulmányok*, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2018., 105-119; Komáromi László: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság - Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2015/2, 78-87.

<sup>11</sup> Lásd: Komáromi (2020) 51-52.

<sup>12</sup> Az NVB-hez lásd: Szente (2022) 46-49, az Alkotmánybírósághoz lásd: Bodnár Eszter: Disarming the guardians - the transformation of the Hungarian Constitutional Court after 2010. In Adam Czarnota; Martin Krygier; Wojciech Sadurski (eds.): *Constitutional Populism*, Cambridge University Press, 2022. 254-296.

<sup>13</sup> Mécs (2018) 112-114.

Harmadik hipotézisem szerint ezen okok nem vizsgálhatóak elszigetelten, ugyanis egymással kölcsönhatásban, egymást felerősítve érvényesülnek. Egy példával megvilágítva: a népszavazás sajátos magyar intézményesülése a kezdeményező és a jogalkotó szigorú elválasztását eredményezte (intézményes ok); az így magára maradt kezdeményező még nehezebben tud megfelelni a szigorú egyértelműségi követelményeknek (dogmatikai ok); amely követelményeket önkényesen alkalmaznak a kormány kérdéseit premizálva, az egyéb kezdeményezőket ellehetetlenítve (alkotmányos-politikai kontextus ok).

A negyedik hipotézisem, hogy az okok közül messze az alkotmányos-politikai kontextus a legjelentősebb. Míg a többi tényező csupán egy, a jogintézményt korlátozó joggyakorlat irányába mutat, addig a jogalkalmazó szervek megszállása és a rájuk helyezett nyomás önmagában is alkalmas lenne arra, hogy a nem kormány által kezdeményezett népszavazásokat ellehetetlenítse.

A szakirodalom természetesen felismerte a népszavazás hányattatott sorsát, és a fent leírt okokat külön-külön vizsgálta: alapos tanulmányok születtek mind az intézményes,<sup>14</sup> mind a dogmatikai,<sup>15</sup> mind pedig a kontextuális<sup>16</sup> tényezőkről. Azonban ezen okok összefoglalásával, súlyozásával, és a tényezők interakciójának bemutatásával a tudományos diskurzus mindmáig adós maradt.

A fentieknek megfelelően a tanulmányban először tisztázom, hogy mit értek a népszavazás „alkotmányos helye” alatt, vagyis, hogy mi a szerep, amely az Alaptörvényből következik, és amelytől a jelenlegi gyakorlat olyan távol áll („2. *Az országos népszavazás helye a magyar alkotmányos rendszerben*”). Ezt követően a fent említett okokat veszem sorra: a szigorú hitelesítési gyakorlatot mint dogmatikai korlátot („3. *Teljesíthetetlen feltételek, gumiszabályok – a hitelesítési gyakorlat*”); az intézményes okokat (4. *A népszavazás sajátos hazai intézményesülése*); valamint az alkotmányos-politikai kontextust („5. *Jogállamisági deficit*”). Végül kísérletet teszek az egyes tényezők súlyozására és egymásra gyakorolt hatásának bemutatására („6. *Konklúzió: A népszavazás mint „puszta lehetőség” okai*”). Mivel az első kézirat bemutatása óta<sup>17</sup> egyes, a dolgozatban is levezetett alapelvek be- és rögtön ki is kerültek a joggyakorlatból, az írást ennek rövid bemutatásával zárom („7. *Epilógus – a kérészéletű népszavazás alapelvek*”).

Mindenekelőtt fontos azonban két módszertani megjegyzést tennem. Mivel a népszavazás kapcsán a különböző szinteken elhelyezkedő érvek (vagyis az, hogy *„kell-e nekünk népszavazás”*,<sup>18</sup> valamint, hogy *mi következik az alkotmányból a népszavazásra nézve*) gyakran összeecsúsznak, fontos hangsúlyozni, hogy jelen tanulmány utóbbi szinten mozog, tehát a népszavazás alkotmányból kiolvasható tartalmát veti össze a tényleges gyakorlattal. Ezt azért kell kiemelni, mert általános politikai-filozófiai szinten igazolt lehet olyan megközelítés, amely vagy kizárná a népszavazást, vagy a választópolgári kompetenciából (annak hiányából),<sup>19</sup> esetleg a népszavazás többségi-uralmi-potenciájából kiindulva jelentősen csökkentené azon ügyek körét, amelyben lehet népszavazást tartani. Ezek

---

<sup>14</sup> Lásd például: Komáromi László: Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/35.

<sup>15</sup> Lásd például: Komáromi (2015), Mécs (2018).

<sup>16</sup> Ezt az aspektust is kiemeli Sente Zoltán, lásd: Sente (2022).

<sup>17</sup> A kézirat első változatát, benne a kompetens választópolgár- valamint az érdemi diskurzus alapelvével, 2023. június 15-én prezentáltam, a kézirat ezt megelőzően kiküldésre került a résztvevőknek.

<sup>18</sup> Kukorelli István igennel felel a kérdésre, még ha a jogintézmény újragondolását szorgalmazza is. Kukorelli István: *Kell-e nekünk népszavazás? – Elrendelt népszavazások Magyarországon 1989-2019.*, Antológia Kiadó, Lakitelek, 2019.

<sup>19</sup> A dolgozat viszatérő fogalma a választópolgári kompetencia. A kompetencia kifejezést nem mint hatáskört, értem, hanem mint képességet arra, hogy valaki racionális döntést hozzon a politikai közösséget érintő kérdésekben. A választópolgári kompetenciával összefüggő korlátozás például az, hogy csak nagykorúak rendelkeznek választójoggal: a jogrendszer él azzal a megdönthetetlen vélelemmel, hogy aki nem nagykorú, az nem áll a kognitív és érzelmi fejlettség olyan fokán, hogy felelős döntést hozzon közügyekben.

akár megfontolandó érvek is lehetnek egy esetleges alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás, vagyis a jogintézmény alkotmányos kereteinek újragondolása esetében. E tanulmány során viszont a meglévő alkotmányos keretből indulok ki, és a mellett érvelek, hogy e kereteket a figyelembe véve sem a népszavazás elvetése, sem pedig a választópolgári kompetenciával kapcsolatos antropológiai pesszimizmuson alapuló korlátozása nem igazolható.

Ez átvezet minket a másik módszertani megjegyzésre. Abból, hogy a népszavazás alkotmányból következő helyét (egyfajta *sollen*) kívánom összevetni annak tényleges megvalósulásával (*sein*) egy szövegpozitívista jogelméleti kiindulópont is következhetne, amely alapján az alkotmány szabályaiból (és csak ezekből) értéksemlegesen rekonstruálható az alkotmány tényleges tartalma, amely – vélt semlegességéből következően – elsőbbséget élvez az értéktelítettebb olvasatokhoz képest. Kis János a népszavazásokkal kapcsolatban is meggyőzően érvel e megközelítés ellen.<sup>20</sup> Ugyanakkor a szövegpozitívizmus elvetése nem jelenti azt, hogy ne rekonstruálhatnánk azokat az elveket, amelyek az Alaptörvény szövegét áthatják, és amelyekkel népszavazás jogintézményének legjobb igazolása adható.<sup>21</sup> Ezek persze gyakran nagy mozgásteret hagynak a jogalkotónak vagy a jogalkalmazónak, ugyanakkor bizonyos kimeneteleket kizárnak – ezt nevezem a népszavazás „minimum programjának”. A fenti példával élve, az Alaptörvény szövege alapján nem lehet plauzibilisen amellet érvelni, hogy nem lehet népszavazást kezdeményezni, ez már a jogintézményt konstituáló szabályok alapján kizárható, része a népszavazás minimum programjának. A tanulmány kiindulópontja, hogy azonosíthatóak olyan elvek (például a kompetens választópolgár elve; a népszavazást övező érdemi diskurzus elve – lásd következő rész), amelyek ezen egyértelmű eseten túlmenően is kizárnak bizonyos tartalmú joggyakorlatot. Egy példával megvilágítva: a mellett érvelek, hogy a jogalkalmazó szervek gyakorlata, amely megtagadja a hitelesítést arra hivatkozással, hogy a választópolgárok nem láthatják át a döntés távlati közpolitikai következményeit,<sup>22</sup> nem igazolható az Alaptörvény semmilyen plauzibilis értelmezésével.

## 2. Az országos népszavazás helye a magyar alkotmányos rendszerben

Mivel a tanulmány arra keresi a választ, hogy milyen okokra vezethető vissza a szakadék a népszavazás alkotmányos helye és tényleges megvalósulása között, először is azt kell tisztázni, hogy melyek a jogintézmény alkotmányos sarokpontjai. Egyrészt azonosítom a népszavazásra vonatkozó államszervezeti és alapjogi normákat. Ebben a tekintetben szándékosan a lehető legkevésbé hagyatkozom az Alkotmánybíróság értelmezésére, mivel jelen tanulmány célja az is, hogy kritikailag viszonyuljon a népszavazás hazai intézményesüléséhez, amely álláspontom szerint nem következik szükségszerűen az Alaptörvényből, és amely intézményesülés jórészt az Alkotmánybíróság értelmezésén nyugszik.<sup>23</sup> A cél tehát a jogintézmény legalapvetőbb, az alkotmányos szintből szükségszerűen és egyértelműen következő elemeinek azonosítása. Másrészt az Alaptörvényi keretből álláspontom szerint bizonyos alapelvek (a kompetens választópolgár; a népszavazást megelőző érdemi diskurzus; valamint a tartalomsemlegesség alapelvei) absztrahálhatóak.

### *Államszervezeti és alapjogi beágyazottság*

---

<sup>20</sup> Kis János: A népszavazás helye a harmadik Magyar Köztársaság alkotmányában. *Fundamentum*, 2009/4. 7-11.

<sup>21</sup> Vö. Ronald Dworkin: *Law's Empire*, Harvard University Press, 1987.

<sup>22</sup> Lásd: 3. rész.

<sup>23</sup> Lásd: 4. rész.

Az Alaptörvény egyrészt kijelöli államszervezeti oldalról a népszavazás szerepét. Ennek megfelelően a népszavazás a demokratikus hatalomgyakorlás egy formája, amelyen keresztül az országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben a választópolgárok közvetlenül dönthetnek, és e döntés a képviseleti szervre nézve kötelező.<sup>24</sup> Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdéséből következik, hogy minden, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben tartható népszavazás, ez alól csak a 8. cikk (3) bekezdés határoz meg kivételeket. E két szakasz logikai értelmezéséből következik, hogy az Alaptörvény kimerítő felsorolását adja azon tárgyköröknek, amelyeket nem lehet népszavazásra bocsátani, a felsorolás taxatív jellegéből következik tehát, hogy a listában nem szereplő kérdésekben a választópolgárok érvényes és eredményes népszavazással közvetlenül dönthetnek.<sup>25</sup> Ez persze nem jelenti azt, hogy a tiltott tárgykörök ne szorulnának további értelmezésre, a legjobb példa talán az alkotmánymódosítás mint tiltott tárgykör, amely egyértelműen fennáll, amennyiben a kérdés az Alaptörvény szövegszerű módosítását igényelné, ugyanakkor bizonyos esetekben akkor is megállapítható lehet, ha olyan súlyú kérdést érint, amely csak alaptörvényi szinten lehetne szabályozható.<sup>26</sup> A tiltott tárgykörök taxációjából következik, hogy a felsorolás nem bővíthető, és habár a népszavazás mint döntés fogalmából következnek bizonyos egyértelműségi követelmények (lásd következő rész), ezek nem tágíthatóak olyan mértékben, amely lényegében már a tiltott tárgykörök egy új esetét vezet be.

A kezdeményezők körét tekintve lehetőség van mind a kormány és köztársasági elnök által, mind pedig alulról kezdeményezett népszavazásra, amelynek elrendelése kétszáz ezer választópolgár támogatása esetén kötelező.<sup>27</sup> Az Alaptörvényből következik tehát, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén adott tárgykörben kötelező népszavazást tartani, fontos azonban már ezen a ponton hangsúlyozni, hogy (nemzetközi példákat is figyelembe véve), ebből, illetve abból, hogy a népszavazás kivételes megvalósulása esetén köti az országgyűlést nem következik az, hogy a jogalkotónak passzivitásba kellene vonulnia.<sup>28</sup>

Az államszervezeti oldalról továbbá fontos még kiemelni az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében szereplő legalább 200 000 választópolgár támogatását, mint a kötelező, valamint a legalább 100 000 választópolgár, mint a fakultatív népszavazás feltételét, valamint a 8. cikk (4) bekezdésében foglalt, magas érvényességi küszöböt. E két bekezdés eredménye az, hogy csak jelentős társadalmi támogatás mellett (vagy kiemelt közjogi szereplők, azaz a köztársasági elnök vagy a kormány közreműködésével kerülhet sor magára az elrendelésre, és a megtartott népszavazás csak akkor bír majd jogi kötőerővel, ha a választópolgárok többsége – érvényes, akár igen akár nem szavazat leadásán keresztül – úgy dönt, hogy a kérdés

---

<sup>24</sup> Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés; 8. cikk (1) bekezdés utolsó mondata, (2) bekezdés.

<sup>25</sup> Véleményem szerint nehezen említhető olyan példa, amely nem tartozik a 8. cikk (3) bekezdés felsorolásának egyik esetébe sem, az országgyűlés hatáskörébe tartozik, és mégis alkotmányos érvek szólnak a mellett, hogy ne lehessen az ügyben népszavazást tartani. Más volt a helyzet az Alkotmány szabályai alatt, ugyanis a 28/C. § (5) bekezdés nem minden alkotmánymódosításra irányuló népszavazást zárt ki, csupán azt, amely az „Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről” döntött volna. Ebből *a contrario* következhetett volna, hogy az Alkotmány más szabályairól tartható népszavazás (lásd: Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest, 2001, 748-749.). Az Alkotmánybíróság kiterjesztette a tilalmat a teljes Alkotmányra, lásd: 25/1999. (VII. 7.) AB határozat. Mivel az Alaptörvény az AB megközelítését kodifikálta, ezért ennek a megközelítésnek már explicit textuális alapja is van.

<sup>26</sup> Erre példa az a népszavazási kezdeményezés, amely a miniszterelnök megválasztásának feltételei közé emelte volna be azt, hogy nem tölthette volna be a pozíciót olyan személy, aki már kétszer volt korábban miniszterelnök. A Kúria megállapította, hogy habár nem módosítaná konkrét szakaszát az Alaptörvénynek, mégis, a kormányzati rendszerbe történő ilyen súlyú beavatkozás a bíróság álláspontja szerint alkotmánymódosítást igényelne. Lásd: Kvk.IV.37.394/2017/3.

<sup>27</sup> Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

<sup>28</sup> Lásd: 4. rész.

eldöntését ki akarja venni a képviseleti szerv kezéből.<sup>29</sup> Azaz az alaptörvényi keretrendszer a „komolytan” kérdések kiszűrését a kezdeményezők korlátozott körén, és a magas érvényességi küszöbön keresztül biztosítja, ilyen irányú érvek nem merülhetnek tehát fel a hitelesítés során.

Másrészt a népszavazáshoz való jogon keresztül a jogintézmény alapjogi beágyazottsággal is rendelkezik. Politikai részvételi jogként alanyi jogot keletkeztet minden nagykorú magyar állampolgárnak arra, hogy a népszavazáson részt vegyen.<sup>30</sup> Meglátásom szerint helyes az Alkotmánybíróság megközelítése, amely a népszavazáson való részvétel mellett a népszavazás kezdeményezésének jogát is az alapjog védelmi körébe vonja, amennyiben kijelenti, hogy az alanyi jog kiterjed a népszavazás mint folyamat megindítására, valamint arra, hogy a kezdeményezés tárgyában (egyéb feltételek fennállása mellett) ténylegesen megtartsák a népszavazást.<sup>31</sup> Továbbá az is kiderül, hogy a választópolgári kompetenciával kapcsolatos megfontolások is a személyi kör meghatározásánál, a nagykorúság feltételül szabásánál érvényesülnek. Ebből következik, hogy a lent bemutatott, szigorú hitelesítési gyakorlat nemcsak a tiltott tárgykörök taxációját bővíti alkotmányellenesen, de alapjogsérelmet is okoz.

### *Népszavazási alapelvek*

Az Alaptörvény csak a jogintézmény kereteit fekteti le nagy vonalakban, amely keretek között a részletszabályokat az országgyűlés állapítja meg. Ugyanakkor a kifejezett szabályok mellett álláspontom szerint az alkotmányszövegből absztrahálhatóak bizonyos alapelvek, amelyekre mind a jogalkotónak mind pedig a jogalkalmazónak figyelemmel kell lennie. Ezeket népszavazási alapelveknek nevezem.

Az Alaptörvényből következik a *kompetens választópolgár alapelve*, amely alapján a népszavazáshoz való joggal rendelkező, azaz nagykorú választópolgárok a tiltott tárgykörök kivételtől eltekintve minden, a politikai közösséget érintő, a népképviseleti szerv hatáskörébe tartozó ügyben dönthetnek.<sup>32</sup> Habár bizonyos tiltott tárgykörök (így például a költségvetés elfogadása, módosítása) és az alapjog jogalanyi körének nagykorúakra szorítása mögött a választópolgárok döntéshozatali képességével kapcsolatos megfontolások állhatnak, azonban az Alaptörvény nem tartalmaz sem szövegszerű, sem egyéb módon kiolvasható korlátozást e tekintetben. Nincs olyan alkotmányos szintű szabály tehát, amely a kérdés komplexitása, vagy jelentős hatása miatt elvonna tárgyköröket a közvetlen hatalomgyakorlás köréből, éppen ellenkezőleg, mind a tiltott tárgykörök taxációjából, mind a tág hatásköri meghatározásból, mind pedig a népszavazáshoz való jog politikai részvételi jog jellegből következik, hogy a választópolgárok bármilyen, akár összetett kérdésben is dönthetnek népszavazáson keresztül. Ahogy arra később kitérek, a kérdés összetettségén és a választópolgári kompetenciával kapcsolatos pesszimizmuson alapuló követelmény ezért nem egyeztethető össze az

---

<sup>29</sup> „[...] a népszavazás esetén tulajdonképpen két kérdésben következik be döntés. Az egyik az, hogy a szavazati joggal rendelkezők a népszavazásra kitűzött kérdésben korlátozni akarják-e az Országgyűlés egyébként meglévő hatáskörét. A másik pedig, hogy a népszavazásra kitűzött kérdésben milyen választ ad a többség.” 894/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 248.

<sup>30</sup> Az Alaptörvény megfogalmazásában, lásd: Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés.

<sup>31</sup> 29/2013. (X. 17.) AB határozat [29]; és 52/1997. (X. 14.). Ellenkező állásponthez lásd: Téglási András: A népszavazáshoz való jog mint alapjog, *Acta Humana*, 2014/2., 91-103.

<sup>32</sup> Jelen bekezdést szó szerint idézi a Kúria két döntésében. A tanulmány első kézirat változatát e döntések meghozatala előtt, 2023. június 15-én mutattam be az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszéke által szervezett műhelyvitán. Mivel a döntések meghozatalakor, 2023. június 28-án még csak kézirat formában létezett a szöveg, a Kúria nem idézhette pontos forrásmegjelöléssel. Lásd: Knk.II.39.058/2023/2. [27] és [28], valamint Knk.II.39.057/2023/3. [38].

alkotmányos keretekkel, akkor se, ha a kérdésegyértelműsége, mint a népszavazási-döntés immanens elemén keresztül próbálják meg igazolni.

A másik alapelv a népszavazást megelőző *érdemi diskurzus alapelve*.<sup>33</sup> Habár alkotmányos szinten a népszavazási kampányról nem esik szó,<sup>34</sup> azonban mind a kommunikációs alapjogok rendszeréből, mind pedig a törvényi szabályozásból következik, hogy a népszavazást kampányidőszak előzi meg, amely során a szabad véleménynyilvánítással élve a politikai közösség egyes, gyakran alkotmányos szinten is említett szereplői – pártok, civil szervezetek, a tudományos szféra képviselői, civil szervezetek, stb. – kifejtik a kérdéssel kapcsolatos álláspontjukat.<sup>35</sup> A népszavazás egy folyamat, amelyben megfelelő időt és jogszabályi garanciákat kell biztosítani arra, hogy a kérdést az egyes szereplők magyarázzák, annak hatásaira rámutassanak. Az érdemi diskurzus alapelvéből következik, hogy egyrészt nem lenne alkotmányos az, ha a kérdés hitelesítést követően nagyon rövid időn belül tartanák meg a szavazást (hiszen nem volna így megfelelő idő az érdemi diskurzus lefolytatására), és ugyanígy az is következik, hogy a hitelesítés során sem azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok értenék-e a kérdést, és átlátnak annak hatásait, ha most vasárnap lenne a népszavazás, hanem hogy egy intenzív, és érdemi kampányidőszakot követően értenék-e, átlátnak-e. Az érdemi diskurzus alapelvével áll ellentétben az a megközelítés is, amely az egyértelműségi követelmény teljesítéséhez megköveteli azt, hogy a kérdés maga tartalmazzon információt arra nézve, hogy annak támogatása milyen közpolitikai kompromisszumokkal jár. Kis János érvelése szerint az átlagos választópolgár döntés-hozatalára a „fiskális illúzió” jellemző, azaz a választópolgárok nem mérik fel, hogy az adott opció támogatása milyen más opciók beáldozásával lehetséges. Kis álláspontja szerint ez inkonzisztens preferenciákhoz vezethet, és mint ilyen, alkotmányosan nem megengedhető. Ezért nem látta igazoltnak a 2008-as népszavazási kérdések hitelesítését, mivel azok bizonyos díjak eltörlését tartalmazták, de azt nem, hogy az e díjak kiesése miatt keletkező hiányt honnan pótolja majd az állam.<sup>36</sup> Meglátásom szerint ez az érvelés (a kompetens választópolgár elve mellett) az érdemi diskurzus alapelvét is sérti, hiszen e diskurzus egyik elsődleges funkciója éppen a kérdés közpolitikai kompromisszumaik bemutatása.

A harmadik, jelen tanulmány által azonosított alapelv a *tartalomsemlegesség elve*. Ebből, hasonlóan más politikai részvételi jogokhoz és kommunikációs jogokhoz, az következik, hogy a jogalkalmazó szervek nem vizsgálhatják a népszavazást célszerűségi szempontok szerint, nem vizsgálhatják, hogy az adott kérdés valóban elég jelentős-e.<sup>37</sup> De ugyanígy következik belőle az is, hogy nem függhet pusztán a jogalkalmazó mérlegelésétől, hogy egy kérdés komolytalan-e, és nem vezethető le olyan követelmény sem, amely az eldöntendő ügy fontosságától teszi függővé a hitelesítést.<sup>38</sup> A tartalomsemlegesség alapelve a tiltott tárgykörök taxatív jellegéből, a kezdeményezők korlátozott köréből, valamint a magas érvényességi küszöbötől is következik.

---

<sup>33</sup> Az érdemi diskurzus alapelvével kapcsolatos bekezdést is szó szerint idézi a kúria, lásd előző lábjegyzetet, valamint a Knk.II.39.058/2023/2. [36] és Knk.II.39.057/2023/3. [48].

<sup>34</sup> Ugyanakkor a választási kampányidőszakra vonatkozó szabály – a két jogintézmény eltérő funkcióját figyelembe véve – megfelelően alkalmazandó, lásd: Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés.

<sup>35</sup> A hatályos szabályozás alapján a népszavazást a választással szinte azonos módon szabályozott, ötven napos kampányidőszak előzi meg.

<sup>36</sup> Kis (2009) 17-19.

<sup>37</sup> Ez része a joggyakorlatnak lásd: Knk.IV.38.010/2015/2. Habár ellenkezőre is találunk példát: A 26/2016. NVB határozattal az NVB kifejtette aggályait a kérdéssel kapcsolatban, mivel annak nyomán „egy érettségivizsga-időszakon belül akár igen sokféle vizsgakövetelménynek megfelelő vizsga bonyolítása válna szükségessé.”

<sup>38</sup> Ide sorolható a Kúria joggyakorlatának az az iránya, amely az Nstv. preambuluma alapján vizsgálta, hogy a kérdés valóban országos jelentőségű ügyel kapcsolatos-e. Lásd például Knk.IV.37.484/2013/2., Szente (2022) 55.



Fontos kiemelni, hogy a fent bemutatott alapelvek normatív természetűek, azaz nem a tényszerűen fennálló valóságot írják le, hanem a népszavazás Alaptörvényben lefektetett jogintézményéből következő ideáltipikus ember- és demokráciaképet. A valóság és a normatív alapelvek között persze lehet és van is eltérés, amennyiben plauzibilisen lehet a mellett érvelni, hogy a választópolgárok egy része (vagy akár többsége) nem kompetens bizonyos közpolitikai kérdések meghozatalával kapcsolatban, vagy azzal, hogy a népszavazást megelőző diskurzus a valóságban nem érdemi, nem tölti be azt a magyarázó funkciót, amelyet a fenti érvelésben neki tulajdonítunk. Akár egyetértünk ezekkel a meglátásokkal, akár nem, az elmondható, hogy ezek az érvek a faktualitás szintjén mozognak, és mint ilyenek figyelembe vehetők egy alkotmányozásnál, akkor, amikor egy politikai közösség politikai rendszerének mikéntje a tét. Azonban az alapelvek lefektetését követően, az alkotmány alkalmazásakor a faktuális érvek meglátásom szerint csak nagyon korlátozottan vehetők figyelembe, és semmiképpen sem úgy, hogy felülírják az alkotmányos szintből következő alapelveket.

### 3. Teljesíthetetlen feltételek, gumiszabályok – a hitelesítési gyakorlat

A népszavazás fent tisztázott alkotmányos helyéből következne, hogy a közpolitikai kérdések széles körével kapcsolatban lehet a közvetlen demokrácia ezen eszközét alkalmazni. Habár a jelenlegi érvényességi küszöb mellett nem életszerű, hogy érvényes és eredményes népszavazás döntsön e kérdésekben,<sup>39</sup> mégis, a kétszáz ezer választópolgár követelménye nem megugorhatatlan egy országos párt vagy mozgalom számára. Joggal lehetne számítani tehát arra, hogy időről-időre országos népszavazást kell elrendelnie az országgyűlésnek, azonban erre 2008 óta nem került sor. Ebben és a következő részekben ennek okait veszem sorra.

A népszavazási kezdeményezések sikertelenségének egyik oka a szigorú hitelesítési gyakorlat. A hitelesítést végző szervek gyakran megszorítóan értelmezik az Alaptörvény 8. cikkben foglalt feltételeket. Ennek példája az országgyűlési hatáskör mint feltétel értelmezése, amely esetében a Kúria eltért az Alkotmánybíróság korábbi álláspontjától, és elvonta a népszavazási tárgykörökből azon szabályozási tárgyakat, amelyeket az országgyűlés felhatalmazása alapján alacsonyabb szintű jogszabály (például kormányrendelet) szabályoz.<sup>40</sup> A Kúria érvelése, mi szerint ezek esetében az adott kérdés eldöntése már nem az országgyűlés hatáskörébe tartozik erősen vitatható, hiszen a származékos jogalkotási hatáskört az országgyűlés bármikor visszavonhatja, az ilyen kérdések tehát arra is irányulnak, hogy a törvényhozó szabályozza maga a tárgykört, amely teljesíti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésének feltételét.

A legkomolyabb akadálynak az egyértelműség vizsgálata bizonyult, a statisztika szerint is ez a vezető hitelesítést-megtagadó ok: a jogalkalmazó a feltett kérdések több mint kétharmadában talált egyértelműségi problémát.<sup>41</sup> Volt olyan, politikailag kiemelt fontosságú ügy, amelyben tisztán az egyértelműség hiányára hivatkozva tagadta meg az NVB, valamint a Kúria a hitelesítést.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Beszédes, hogy még a 2022-es, kormány által kezdeményezett népszavazás is érvénytelen lett, annak ellenére, hogy egy napon tartották a választásokkal, és hogy a kormánypártok elsőprő győzelmet arattak.

<sup>40</sup> Térey Vilmos: Tudta? [N]éppuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja a polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”, In Chronowski Nóra – Pózsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 810-820.

<sup>41</sup> 2014 és 2017 közötti időszakot vizsgálva. Lásd: Mécs (2018).

<sup>42</sup> Például a később említett Lex CEU ügyben, Kvk.IV.37.425/2017/3.

Habár az egyértelműségnek van jogszabályi és alkotmányos alapja, továbbá nehezen vitatható tartalma,<sup>43</sup> mára a joggyakorlat alapján egy több, egymásnak gyakran ellentmondó alkövetelményt tartalmazó követelmény-rendszerre fejlődött.<sup>44</sup> Ennek egyrészt lehetetlen megfelelni, másrészt a választópolgári kompetenciával összefüggésben alkotmányellenesen kibővíti a tiltott tárgyköröket és olyan meghatározhatatlan tartalmú elvárásokat állít, amelyek alapján bármelyik kérdés megtagadható.

A lehetetlen és egymásnak ellentmondó feltételek közé tartozik az „egy kérdés - több kérdés” problémaköre. Az Alkotmánybíróság értelmezésében önmagában nem veti fel az egyértelműség problémáját, ha a népszavazásra feltett kérdés több alkérdést tartalmaz, kivéve, ha azok nem következnek egymásból, nem összefüggő ügyekre vonatkoznak.<sup>45</sup> Ennek ellenére az NVB gyakran nagyon szigorúan értelmezi a követelményt, és egymással szorosan összefüggő alkérdések esetén is megtagadja a hitelesítést. Erre példa az a kezdeményezés, amely a büntető törvénykönyv módosítására irányult azzal, hogy „*aki fizet prostituáltként azért, hogy szexuális szolgáltatást nyújtson, bűncselekményt követ el, és hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő*” legyen. Az NVB arra hivatkozva tagadta meg a hitelesítést, hogy a kérdés több, egymástól független alkérdést tartalmaz, hiszen mind a bűncselekményi tényállást, mind pedig a büntetési tételt meghatározza.<sup>46</sup> Ez az értelmezés lehetetlenné teszi, hogy akár csak kicsit is összetett szabályozási kérdésekben új szabályozás szülessen, tehát, ahogy arra a következő részben rámutatok, a népi iniciativa intézményét lényegében ellehetetleníti.<sup>47</sup>

Ugyanakkor az alkérdések tilalma belső ellentmondást is előidéz az egyértelműség feltételrendszerében, amelyre jó példa a drogliberalizációra irányuló kérdések. Ezeket (nemzetközi szerződésbe ütközés mellett) az NVB azért nem hitelesítette, mert „*a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények csak egy-egy alakzatának, illetve elkövetési magatartásának (jellemzően a fogyasztást) dekriminalizálására irányulnak, elvarratlanul hagyva az egyéb elkövetési magatartásokat, vagy azt, hogy szabálysértési alakzatként megmaradjon-e a tényállás.*”<sup>48</sup> Ezekben az esetekben tehát lényegében egy módosító csomagot várt el az NVB, míg, ahogy az előző bekezdésben láttuk, más esetekben még a tényállás-büntetési tétel relációjában sem állapította meg az alkérdések összefüggését.

Emellett az egyértelműsége ráerakodott egy normatív réteg, amely a választópolgárok kompetenciájával, a kérdésben szereplő fogalmakkal, illetve a kérdés távlati hatásaival kapcsolatban fogalmaz meg olyan elvárásokat, amelyek alkotmányellenesek és gumiszabályként alkalmazva önkényesen megtagadható általuk bármilyen kérdés hitelesítése.

A kérdés távlati hatásaival függött össze azon kérdés hitelesítésének megtagadása, amely arra irányult, hogy a pénzügyi intézmények ne számíthassanak felkezelési költséget. Az

---

<sup>43</sup> Nehezen vitathatónak gondolom azt, hogy az egyértelműségből (mint minden döntés immanens eleméből) valóban következik a kérdés megfogalmazására, tartalmára vonatkozóan az az elvárás, hogy valamilyen minimum szinten a választópolgárok és a jogalkotó átlássák, hogy mire is irányul a kérdés, mi következne egy érvényes és eredményes népszavazásból. Például az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés hozzon egyszerű törvényt az oktatásügyről?” kérdésben nem hozható döntés, mert az egyszerű fogalma olyan széttagolt elképzeléseket takar, amelyek kizárják, hogy a választópolgároknak közös és egységes megértésük legyen arról, hogy miről is döntenek. Az általam kritizált gyakorlattal a fő probléma az, hogy az egységes megértés elvárását túlfeszíti.

<sup>44</sup> Az egyértelműség fogalmához lásd: Bakos Bendegúz: Egyértelműségi követelmény a követelmény egyértelműsége nélkül. A kérdés egyértelműség tartalma és vizsgálata a népszavazási eljárásokban. *Közjogi Szemle*, 2019/4. 55-61.

<sup>45</sup> 52/2001. (XI. 29.) AB határozat.

<sup>46</sup> 38/2015. NVB határozat.

<sup>47</sup> További példa az a kérdés, amely a kiskereskedelmi tevékenység korlátozását akarta szabályozni, négy elemű feltételrendszerrel. Az NVB – többek között – itt is az egy kérdés – több kérdés feltétel sérelmét állapította meg. 93/2017. NVB határozat.

<sup>48</sup> Mécs (2018) 116. Lásd: 145/2017. NVB határozat.

NVB érvelése szerint „a választópolgár döntése meghozatalakor nem lenne tisztában azzal, hogy [...] döntésének milyen pénzügyi, vagy egyéb következményei lehetnek.”<sup>49</sup> A joggyakorlat legkirívóbb példája a vasárnapi boltzárral kapcsolatos kérdés, amelyet az NVB arra hivatkozva nem hitelesített, hogy „nem volna egyértelmű, az eredményes népszavazás milyen változásokat okozna a hétköznapi élet során.”<sup>50</sup>

Hasonló megközelítés olvasható ki a Kúria Lex CEU tárgyában benyújtott népszavazási kezdeményezésről hozott döntéséből. A kérdés így szólt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény attól függetlenül folytathasson oklevelet adó képzési tevékenységet, hogy magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték?” A bíróság érvelése szerint az „érintett törvényi rendelkezésnek a kérdés szerinti megváltoztatása olyan jogkérdésben és fogalmi rendszerben való jártasságot igényelne, amellyel csak a közvetlen érintettek vagy e szakterületen mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek.”<sup>51</sup> A nem érthető fogalmak kategóriába sorolja a Kúria a „külföldi felsőoktatási intézmény”, az „oklevelet adó tevékenység”, valamint a „nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése” fogalmakat.<sup>52</sup>

Ez a feltételrendszer egyrészt nincs tekintettel sem a kompetens választópolgár alapelvére, sem pedig a népszavazást megelőző érdemi diskurzus alapelvére. Az Alaptörvény, ahogy azt az előző részben is írtam, nem tartalmaz semmilyen korlátozást a népszavazási kérdés komplexitására, távlati hatásaira nézve, éppen ellenkezőleg, az alkotmányos keretből a kompetens választópolgár antropológiai előképe következik. Az egyértelműség ilyen tartalmú kiterjesztése tehát alkotmányellenes, sérti a tiltott tárgykörök taxatív felsorolását, valamint a népszavazáshoz való alapjogot is. Ugyanígy ellentétes az érdemi diskurzus alapelvével. A hitelesítési gyakorlat alapján az eljáró szervek implicite módon azt a kérdést tennék fel, miszerint egy most vasárnap esedékes népszavazáson értenék-e, átlátnák-e a választópolgárok a kérdést és annak távlati következményeit. Ez értelemszerűen hamis kérdésfeltétel, hiszen a népszavazást intenzív kampányidőszak előzi meg, amely nem is csak a népszavazást megelőző, formális ötvennapos időszakot foglalja magában. A Lex CEU példájával élve, nyilvánvalóan a kérdésben szereplő jogi fogalmakat magyarázata hozzáférhető lett volna az átlagosan tájékozott választópolgár számára, hiszen e fogalmakat a különböző aktorok (így például az akadémiai szféra szereplői is) értelmezték volna.

A fenti, rendkívüli antropológiai pesszimizmuson alapuló gyakorlat nem előzmények nélküli. A 2006-2008-as „népszavazási cunami” árasztotta el az Alkotmánybíróságot, rengeteg komolytalannak tűnő kérdésről kellett döntenie a testületnek. Egy 2007-es döntésben arról a népszavazási kérdésről kellett állást foglalni, amely alapján a sör ingyenessé vált volna a vendéglátó üzletekben. Az Alkotmánybíróság a kérdés egyértelműségének hiányát egyebek mellett arra alapította, hogy a választópolgárok nem látnák át a kérdés „lehetséges következményeit”, nem lehetne tudni, hogy ki fizeti meg az ingyen sör többletköltségeit.<sup>53</sup> Ezzel az Alkotmánybíróság megágyazott a későbbi, rendkívül korlátozó joggyakorlatnak, és olyan normatív elemmel bővítette ki az egyértelműséget, amely önkényesen alkalmazható, hiszen bármilyen közpolitikai döntésről elmondható, hogy annak költségeit valahonnan elő kell teremteni, amelyre a kérdés nem tér, és nem is térhet ki.

Meglátásom szerint az egyértelműség ilyen kitágítására, és az egyéb, kevésbé sikeres karriert befutó gumiszabályok megjelenésére,<sup>54</sup> az ötödik részben bemutatott kontextuális

---

<sup>49</sup> 1340/2014. NVB határozat.

<sup>50</sup> 9/2015. NVB határozat.

<sup>51</sup> Knk.IV.37.425/2017/3. [14].

<sup>52</sup> Uo.

<sup>53</sup> 26/2007. (IV. 25.) AB határozat.

<sup>54</sup> Szente (2022) 49-59.

tényezőn túl a hazai jogászság népszavazással, és, egyel tágabban, választópolgárokkal kapcsolatos székeszise is magyarázatul szolgálhat. A 2006-2008-as kérdéscunami komoly nyomokat hagyott a jogintézmény presztízsén, és a komolytalannak vehető kérdéseket az Alkotmánybíróság maga próbálta meg elhárítani, annak ellenére, hogy számos intézményi elem van, amely – John Stuart Mill-t és a véleménynyilvánítással kapcsolatos amerikai joggyakorlatot parafrázálva – a „népszavazási kezdeményezések szabad piaca” elve szerint kiszűri ezeket a kérdéseket.<sup>55</sup>

#### 4. A népszavazás sajátos hazai intézményesülése

A rendszerváltást követően Magyarországon a népszavazás sajátos formája intézményesült, amelyre az iniciatíva és a referendum összemosása, valamint a kezdeményező és a jogalkotó merev elválasztása jellemző.

Alapvető különbségtétel a népszavazással kapcsolatban, hogy a kezdeményezés teljesen új jogszabály megalkotására, jogszabályi környezet gyökeres megváltoztatására (iniciatíva), vagy az országgyűlés által elfogadott konkrét döntés, jellemzően jogszabályra (referendum) irányul. Míg a referendum esetében már rendelkezésre áll a népszavazás konkrét tárgya, jogszabályszövege, úgy iniciatíva esetében ez hiányzik, helyette csupán egy javaslat, közpolitikai elképzelés adja a döntés tárgyát.<sup>56</sup> Míg referendum esetén a kérdés óhatatlanul konkrétabb a szabályozási tárgy pontos meghatározottsága miatt, így kevésbé merül fel az egyértelműség problémája, úgy iniciatíva esetén a kezdeményezés általános formát ölthet, amely esetben a jogi nyelvre való „lefordítása”, a jogszabályi környezetbe való integrálhatóságának megteremtése bonyolultabb feladat. Ez utóbbi sok esetben dialógust igényel a jogalkotó és a kezdeményező között, emellett kizárja az egyértelműségnek azt a szigorú megközelítést, amely alapján a jogalkotónak minden részletre kiterjedően tisztában kell lennie azzal, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli.

A magyar szabályozásban e megkülönböztetés teljesen hiányzik.<sup>57</sup> Sem az Alaptörvény, sem az Nsztv. nem tesz különbséget a népszavazás két formája között, ennek pedig az az eredménye, hogy míg a referendum eredménnyel (lenne) tartható, addig az iniciatíva szempontjából a népszavazás törvényi keretrendszere egyáltalán nem kedvez a „zöld mezős” szabályozási törekvéseknek. Az Nsztv. és a kapcsolódó egyértelműségi gyakorlat miatt törvényjavaslat nem bocsátható népszavazásra, hiszen az óhatatlanul az egy kérdés - több kérdés problémához vezetne. Emellett az Nsztv., követve a hazai berögződéseket, igen-nem válaszra redukálja a lehetőségeket,<sup>58</sup> nincs mód tehát arra, hogy adott tárgyban versengő jogszabálytervezetek vagy koncepciók közül választhassanak a választópolgárok.

Azonban nem csak a szabályozás hagyja figyelmen kívül a referendum és iniciatíva közti különbséget, hanem az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A testület 1997-es földtörvénnyel kapcsolatos népszavazás kapcsán született alaphatározata „végrehajtó szerepbe” utalja az országgyűlést, elzárva attól, hogy versengő népszavazási kezdeményezéssel éljen, vagy más módon párbeszédet folytasson a kezdeményezőkkel és magával a társadalommal a kérdést illetően.<sup>59</sup> A döntés alapjául szolgáló konkrét esetben a választópolgári kezdeményezés valóban védelemre szorult az illetéktelen országgyűlési

---

<sup>55</sup> Elég csak az összegyűjtendő aláírásokra, illetve a magas érvényességi küszöbire gondolni.

<sup>56</sup> Komáromi (2011) 12-13.

<sup>57</sup> Komáromi (2020).

<sup>58</sup> Habár ez csak a szavazólap tartalmát meghatározó szakaszból derül ki. Lásd: Nsztv. 71. § (2) bekezdés g) pont.

<sup>59</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

beavatkozással szemben,<sup>60</sup> azonban hosszú távon a döntés a népszavazást olyan intézményes irányba terelte, amely nagyban megnehezíti a sikeres iniciativa lehetőségét. A kezdeményező és a jogalkotó merev elválasztása miatt előbbinek már a hitelesítéskor teljesen kész, végleges kérdést kell benyújtania, amelynek korrigálására később már nincs mód, a jogalkotó még jóhiszeműen sem nyújthat be alternatív, az eredeti kérdés egyes hiányait pótló javaslatot.

Az Alkotmánybíróság az 1997-es döntésével lerakta a népszavazás jogintézményének alapjait, azonban ez egy olyan szűkös keretet jelent, amely adott esetben ellehetlenítheti a jogintézmény újra szabályozását. A döntés alapján mindenképpen alkotmányellenes lenne, ha az országgyűlés alternatív javaslatokat fűzhetne a kérdéshez. Ugyancsak kérdéses, hogy a hitelesítés jogintézményének átgondolása is nehézségekbe ütközhet abból fakadóan, hogy a döntés alapján a jogbiztonságból következő követelmény, hogy „*már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt fel kell tárni és el kell dönteni azokat a jogvitákat, amelyek a szóban forgó tárgykör népszavazásra bocsáthatósága, illetőleg a kérdés megfogalmazása kapcsán felmerülhetnek.*”<sup>61</sup> Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság az ügy aktája alapján egyáltalán nem vette figyelembe a külföldi példákat.<sup>62</sup>

## 5. Jogállamisági deficit

Az előző pontokban felsorolt okok mind hozzájárulnak a vizsgált jelenséghez, azonban a magyarázó tényezők közül kiemelkedik a jogállamiság-alkotmányosság hazai helyzete, egyel közelebbről a hitelesítésben részt vevő szervek függetlenségének hiánya, azok „*foglyul ejtése*”.<sup>63</sup> Meglátásom szerint ez a tényező önmagában, azaz a fent felsorolt, dogmatikai, intézményes és egyéb okok nélkül is magyarázza a vizsgált jelenséget.<sup>64</sup>

A hitelesítés során közreműködő szervek részrehajlása két szempontból is szembetűnő. Először is az egyértelműség fent bemutatott szigorú szempontrendszerre nem vonatkozik a kormány által kezdeményezett kérdésekre. Ezt a 2016-os és 2022-es hitelesítések jól példázzák. Másodszor pedig az Alkotmánybírósághoz való fordulás lehetősége is diszkriminatív módon érvényesül a befogadási gyakorlaton keresztül.

### *Eltérő szigorúság a hitelesítésnél – az NVB és a Kúria elfogultsága*

Ahogy azt a fenti 3. részben bemutattam, az egyértelműség követelménye roppant szigorú, a népszavazást ellehetlenítő követelményrendszerre burjánzott az elmúlt években. Ehhez képest a hitelesítést végző szervek meglepően engedékenyek voltak a Kormány 2016-os és 2022-es kérdéseivel.

2016-ban a Kormány a betelepítési kvótáról kezdeményezett népszavazást, a kérdés arra irányult, hogy a választópolgárok akarják-e, „*[...] hogy az Európai Unió az*

---

<sup>60</sup> A döntés elemzéséhez lásd: Mécs János: A népszavazás konszolidációja. Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat elemzése, In Gyórfi Tamás – Kazai Viktor – Orbán Endre (szerk.) Kontextus által világosan – A Súlyom-bíróság antiformalista elemzése, L'Harmattan, 2021, 295-312.

<sup>61</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat

<sup>62</sup> Erre ok lehet az is, hogy rendkívül gyorsan kellett döntenie a testületnek. Lásd: Mécs (2021).

<sup>63</sup> Szente (2022).

<sup>64</sup> Azért tartom ezt fontosnak hangsúlyozni, mert a hazai intézmények vizsgálatakor gyakran érvényesül az ún. checklist-approach, amely az egyes garanciákat (vagy azok hiányát) egyenlő súllyal értékeli, és ezáltal vak arra, hogy vannak olyan garanciális elemek (jellemzően ilyen az adott szerv személyi összetétele), amelyek az egész intézmény működését aláássák. A checklist approach kritikájához lásd: Kim-Lane Scheppele: The Rule of Law and the Frankentate: Why Governance Checklists Do Not Work, Governance, 2013/4, 559-562. – Jelen tanulmány példáját véve, amennyiben a jogalkotó/jogalkalmazó kiküszöbölné a dogmatikai és intézményes okokat, még akkor is fennállna a jelenlegi helyzet, vagyis ezen okok kiküszöbölése szükséges, de nemelégítő feltételei a változásnak.

*Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését.*” Azon túl, hogy jó érvek szólnak a mellett, hogy a kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, felvethető, hogy – legalábbis az egyébként érvényesülő, rendkívül szigorú egyértelműségi mércéket figyelembe véve – nem felel meg a jogalkotói egyértelműségnek, hiszen nem derül ki világosan, hogy a parlament milyen jogalkotásra lenne kötelezett.<sup>65</sup> A hitelesítő NVB és a döntést felülvizsgáló Kúria azonban rendkívül elnéző volt a kérdéssel szemben.<sup>66</sup>

A 2016-os kérdéshez képest még feltűnőbb a különbségtétel a Kormány által 2021 nyarán kezdeményezett öt kérdés, azaz a kormány által „gyermekvédelmi” népszavazásként emlegetett kezdeményezés esetében, amelyet azonban az ellenzéki pártok, valamint számos civil szervezet által „homofóbként” illetve „kirekesztőként” emlegetett.<sup>67</sup> A kérdések mindegyike a gyermekek szexuális fejlődésével, nemi identitásával és az ezzel kapcsolatos, irányukba történő kommunikációval volt kapcsolatos. Az NVB mind az öt kérdést hitelesítette, a Kúria pedig négy kérdésben helybenhagyta a bizottság döntését. Szente Zoltán az NVB és Kúria korábbi joggyakorlatát alapul véve mind a négy, hitelesített kérdés esetén meggyőzően érvel a mellett, hogy a korábbi, szigorú joggyakorlatnak egyik kérdés sem felelt meg.<sup>68</sup> A Kúria korábbi gyakorlatával összevetve meglepően engedékeny volt olyan többértelmű, jogilag nem szabatos megfogalmazások esetében, mint a nemi átalakító kezelések „népszerűsítése”,<sup>69</sup> „szexuális médiatartalmak”,<sup>70</sup> vagy az iskolai „foglalkozás” fogalma, amelyet a vonatkozó törvény is többértelműen használ.<sup>71</sup>

A Kormány kérdéseivel kapcsolatos, meglehetősen elnéző döntéseket még inkább kontrasztba helyezi az a tény, hogy ugyanazon a napon Karácsony Gergely ellenzéki főpolgármester szintén öt kérdésben kezdeményezett népszavazást, amely kezdeményezésekből három esetében az NVB megtagadta a hitelesítést, ezek közül pedig kettőben egyértelműségi hiányosságokra is hivatkozott. A gyorsforgalmi utak koncesszióba adásával kapcsolatos kérdés esetén például megtevesztőnek találta az „üzemeltet” kifejezést, amennyiben az a magyar nyelv értelmező kéziszótára szerint szűkebb jelentést hordoz, mint ami a jogszabályi környezetből következik.<sup>72</sup> Ugyancsak nem látta egyértelműnek a bizottság azt, hogy a kérdés, amely arra irányult, hogy „koncessziós szerződés keretében gazdasági társaságnak ne legyen átengedhető magyarországi gyorsforgalmi út üzemeltetése” a választópolgárok szemében azt a látszatot keltheti, hogy a koncesszió lehetőségét teljes egészében kizárták, holott természetes személyek továbbra is részt vehetnének.<sup>73</sup> Ezek az NVB általános joggyakorlatába illeszkedő érvek homlokegyenest ellentmondanak azzal a megengedő hozzáállásnak, amelyekről a Kormány kérdéseinek hitelesítése tanúskodik.

Figyelemre méltó, hogy a Kúria egyik tanácsa kísérletet tett arra, hogy a kormány kezdeményezései és a választópolgári kezdeményezések között tett különbségtételt alkotmányos érvekkel igazolja. A Varga Zs. András, Dobó Viola és Varga Eszter bírálóból álló tanács érvelése szerint mivel a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén az Országgyűlés nem köteles elrendelni a népszavazást, ezért egyfajta jogi szűrőként is

---

<sup>65</sup> Pozsár-Szentmiklósy (2016).

<sup>66</sup> 4/2016. NVB határozat; Knk.IV.37.222/2016/9

<sup>67</sup> A hazai jogi szabályozásban a népszavazási kezdeményezéseknek nincsen hivatalos megnevezése, és először fordult elő a rendszerváltás óta, hogy ennyire eltérő lett volna a kezdeményezés céljának percepciója. Emiatt már a kezdeményezés mikénti megnevezése is lényegében politikai értékítéletet hordoz, ezért jelen írásban csak mint a 2022-es népszavazás fogokrá utalni.

<sup>68</sup> Szente (2022).

<sup>69</sup> Knk.IV.40.645/2021/19.

<sup>70</sup> Knk.III.40.647/2021/18.

<sup>71</sup> Knk.III.40.644/2021/15, lásd Szente (2022) 67.

<sup>72</sup> 21/2021. NVB határozat [36]–[41].

<sup>73</sup> Uo. [42].

funkcionálhat, amely alapján a hitelesítés során vizsgálandó szempontok megengedőbb vizsgálata igazolt. Ezzel szemben a választópolgári kezdeményezés esetén fennáll annak az esélye, hogy az Országgyűlés (kétszáz ezer érvényes aláírás esetén) már nem tölthet be ilyen szűrő funkciót, hiszen köteles elrendelni a népszavazást. Míg tehát a választópolgári kezdeményezés esetén kimerítően kell vizsgálni a hitelesítés feltételeit, addig a „*köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén tehát elegendő a hitelesítés és annak felülvizsgálata során a nyilvánvalóan és közvetlenül az Alaptörvénybe ütköző kezdeményezések megakadályozása [...]*.”<sup>74</sup> Ezzel szemben érvként hozható fel egyrészt az, hogy választópolgári kezdeményezés esetén is előfordulhat, hogy az Országgyűlés mérlegelhet.<sup>75</sup> Ennél talán erősebb érv az, hogy nem életszerű, hogy az Országgyűlés valóban betölt jogi szűrő-funkciót, ennek láthatóan hiányoznak a feltételei, elég ha csak megnézzük a 2022-es népszavazást elrendelő országgyűlési határozat vitáját, ahol a kérdés jogi aspektusairól nem folyt érdemi vita.<sup>76</sup> A Kúria egy másik tanácsa is arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem igazolható a különbségtétel a választópolgári és a Kormány kezdeményezése között.<sup>77</sup>

### *Önkényes befogadási gyakorlat*

Az Alkotmánybíróság közreműködése még inkább aláhúzza a hitelesítés átpolitizálódását. 2012 óta a hitelesítés tárgyában született választási bizottsági döntés felülvizsgálata a Kúria hatáskörébe tartozik, azaz a bíróság vizsgálja felül, hogy az adott kérdés megfelelt-e az Alaptörvényben és az Nsztv-ben foglalt követelményeknek. A valódi alkotmányjogi panasz megjelenése miatt már igen korán tisztázandóvá vált az Alkotmánybíróság szerepe, vagyis az, hogy mennyiben jár el a testület a Kúria döntéseivel szemben jogorvoslati fórumként. A kialakuló joggyakorlat alapján az Alaptörvénynek és az Nsztv-nek való megfelelés vizsgálata elsősorban a Kúria feladata, az Alkotmánybíróság pedig nem negyedfokú bíróság, ezért a testület rendre visszautasította a Kúria döntéseivel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszokat.<sup>78</sup>

Ezen a gyakorlaton azonban már igen hamar repedések mutatkoztak. Az Alkotmánybíróság 2015-ben befogadta a kedvezményes nyugdíjba vonulás férfiakra történő kiterjesztése tárgyában született döntéssel kapcsolatos panaszt. Az ügy előzménye, hogy az NVB a kérdés hitelesítését megtagadta, részben költségvetési érintettség, részben pedig a miatt, mert álláspontja szerint a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíj férfiakra való kiterjesztésének következményei, a kérdés komplexitása miatt „*kiszámíthatatlan*”.<sup>79</sup> A döntést a Kúria megváltoztatta, a kérdést hitelesítette,<sup>80</sup> a döntést pedig alkotmányjogi panasszal támadta meg több magánszemély és szervezet, hivatkozva többek között a Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése utolsó mondatának valamint 8. cikk (3) bekezdés b) cikkének sérelmére. Az Alkotmánybíróság befogadta a panaszt és megsemmisítette a Kúria döntését, annak ellenére, hogy a XIX. cikk (4) bekezdése nem fektet le semmilyen alapjogot, csupán lehetőséget teremt az Országgyűlésnek arra, hogy eltérő feltételeket állapítson meg a nők

---

<sup>74</sup> Knk.IV.40.645/2021/19. [33].

<sup>75</sup> Legalább 100 000 választópolgár esetén, ha azok száma neméri el a 200 000-et. Hasonlóképpen érvel Szenté Zoltán. Szenté (2022) 68-69.

<sup>76</sup> Lásd: Parlamenti Napló a 2021. november 31-i ülésről, 32869-től.

<sup>77</sup> Lásd: Knk.II.39.058/2023/2. [24].

<sup>78</sup> 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés.

<sup>79</sup> 83/2015. NVB határozat.

<sup>80</sup> Kvk.IV.37.467/2015/2.

nyugdíjba vonulására,<sup>81</sup> valamint, hogy a 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának értelmezése a testület gyakorlata szerint a Kúria feladata. A panaszt tehát vissza kellett volna utasítani.<sup>82</sup> A 2015-ös döntés egyszeri eltérés volt a gyakorlattól, nem eredményezett hosszú távú változást: az Alkotmánybíróság a későbbiekben is visszautasította a Kúria döntéseivel kapcsolatos alkotmányjogi panaszokat.<sup>83</sup>

Az önkényes gyakorlat a 2021-es népszavazási kezdeményezések kapcsán csúcsosodott ki. Habár négy kérdést hitelesített a Kúria, az egyik tanács megtagadta a nemátalakító műtétekkel kapcsolatos kérdés hitelesítését.<sup>84</sup> Az ügyben a Kormány alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amely azt a tisztességes eljárás sérelmére hivatkozva befogadta, és ezen alapjogon keresztül felülvizsgálta a Kúria Alaptörvény 8. cikk a) pontjának értelmezését.<sup>85</sup> A tisztességes eljáráshoz való kapcsolatot a testület azzal indokolta, hogy a Kúria értelmezése olyan fokú ellentétet mutatott az Alaptörvény vonatkozó szabályával, hogy a téves alkotmányértelmezés a tisztességes eljárás sérelmét okozta.<sup>86</sup> Ez a megközelítés egyrészt ellentétes a testület tisztességes eljárással kapcsolatos korábbi gyakorlatával,<sup>87</sup> másrészt felrúgja a Kúria és az Alkotmánybíróság közötti feladatmegosztást, mivel előbbi szerv feladata az Alaptörvényi feltételek vizsgálata, és utóbbi alkotmányjogi panasz keretében ezt csak annyiban vizsgálja felül, amennyiben megállapítható alapjog érintettsége. A tisztességes eljáráshoz való jogon keresztül azonban az Alkotmánybíróság így már korlátlanul felülvizsgálhatja a Kúria alkotmány- és jogértelmezését. Fontos adalék, hogy választási ügyekben is ezt az argumentatív stratégiát használja az Alkotmánybíróság arra, hogy negyedfokú bíróságként felülvizsgálja a Kúria döntéseit.<sup>88</sup> Továbbá ugyanezt a módszert alkalmazta az Alkotmánybíróság, mikor befogadta Karácsony Gergely Fudan Egyetemmel és álláskeresési járadékkal kapcsolatos kérdései tárgyában született hitelesítő kúriai végzéseket támadó panaszokat.<sup>89</sup> Ezen ügyek egyike sem vetett fel alapjogi összefüggést, az Alkotmánybíróság mindkét döntésben tisztán a Kúria kizárt tárgykörökre (költségvetési érintettség és nemzetközi kötelezettségbe ütközés) vonatkozó értelmezését bírálta felül. Az alkotmánybírósági út megnyitása tehát azt eredményezte, hogy a Kormány esetlegesen elbukó kérdéseit a testület megmentse, az ellenzék hitelesített kérdéseit pedig ellehetetlenítse.

Még inkább feltűnővé teszi a befogadási gyakorlat részrehajlását egy, a közelmúltban született döntés, amely egy ellenzéki párt helyi népszavazási kezdeményezése kapcsán született.<sup>90</sup> Az indítványozó kérdését sem a Helyi Választási Bizottság, sem a törvényszék nem hitelesítette, ezért, a tisztességes eljáráshoz való jogának a törvény *contra legem* értelmezéséből fakadó sérelmére alapozva alkotmányjogi panasszal fordult az

---

<sup>81</sup> Komáromi László: Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/1-2., 12.

<sup>82</sup> Uo. 14.

<sup>83</sup> Lásd például a kvótanépszavazást támadó panaszügyében született 3151/2016. (VII. 22.) AB végzést.

<sup>84</sup> Knk.II.40.646/2021/9.

<sup>85</sup> 33/2021. (XII. 22.) AB határozat.

<sup>86</sup> Uo. [30].

<sup>87</sup> Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában valóban megalapozhatta a tisztességes eljárás sérelmét az, ha a bíróság az adott jogszabály értelmezését önkényesen és az Alaptörvény figyelmen kívül hagyásával végezte. Ezt azonban az Alkotmánybíróság csak „kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat [28]} Jelen esetben a Kúria az Alaptörvény 8. cikk a) pontját értelmezte, tehát fogalmilag nem is hagyhatta figyelmen kívül az Alaptörvényt (megsértve a 28. cikket), másrészt a Kúria döntéséről megállapítható, hogy a korábbi gyakorlatot alapul véve, a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot idézve, érdemi érvelést tartalmazott.

<sup>88</sup> Lásd 3130/2022. (IV. 1.) AB határozat.

<sup>89</sup> 10/2022. (VI. 2.) AB határozat; 11/2022. (VI. 2.) AB határozat.

<sup>90</sup> IV/01000/2023 ügy.



Alkotmánybírósághoz. A testület a panaszt visszautasította, arra hivatkozással, hogy az indítványozó pusztán a Kúria jogértelmezését támadta, amely nem veti fel a tisztességes eljárás sérelmét. Figyelemreméltó, hogy a testület nem vette figyelembe a 2022-es választások során született döntését, amelyben a *contra legem* értelmezés is megalapozta az alapjog sérelmét, és így a befogadhatóságot.<sup>91</sup>

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság befogadta és érdemben elbíráltta azt az indítványt, ami szintén a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva támadta a Győri Törvényszék helyi népszavazást hitelesítő döntését.<sup>92</sup> Az ügyben a kérdés célja a Győrben épülő akkumulátorgyár felépítésének ellehetetlenítése volt, tehát egy politikailag igen érzékeny, a közbeszédben is hangsúlyosan megjelenő ügyben került volna sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság úgy fogadta be az indítványt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozással, hogy az indítványozó nem is volt részese a népszavazási eljárásnak, sem a választási bizottsági, sem pedig a bírósági szakban. Egyetérttek Schanda Balázs alkotmánybíróval abban, hogy ebben az esetben nem is értelmezhető a tisztességes eljáráshoz való jog.<sup>93</sup> Látható tehát, hogy kettős mérce szerint vannak megítélve a hitelesítésről szóló döntések; amennyiben a nem kormányzati kezdeményezést hitelesítik, úgy az Alkotmánybíróság közbelép, és megsemmisíti az ítéletet, amennyiben pedig megtagadják a hitelesítést, úgy az AB be sem fogadja az indítványt. Ezek a különbségek álláspontom szerint nem magyarázhatóak jogi érvekkel.

## 6. Konklúzió: a népszavazás mint „puszta lehetőség” okai

Mint láhattuk, a népszavazás hányatatott sorsának dogmatikai, intézményes és kontextuális okai vannak. Már a 2010-es időszakot megelőzően olyan dogmatikai és intézményes keret jött létre, amely a kezdeményező és a jogalkotó elválasztásával, a referendum és az iniciatíva összemosisásával, és a szigorodó egyértelműségi követelményekkel nem kedvezett a jogintézmény alkotmányos súlyával összhangban lévő működésének. Ebből az is következik, hogy amennyiben meg akarjuk változtatni a népszavazás helyzetét, úgy a dogmatikai és intézményes keret újragondolására van szükség. Ehhez nélkülözhetetlen a nemzetközi példák figyelembevétele.

Azonban az alkotmányos-politikai rendszer mint tényező olyan súlyú, hogy az önmagában is elegendő lenne a jogintézmény kiüresítéséhez. Ahogy az előző pontban rámutattam, a jogalkalmazó szervek gyakran a dogmatikai kereteket semmibe véve, a joggyakorlat korábbi elhatárolásain átgázolva hozzák meg döntéseiket. Ez a fajta pszeudo-joggyakorlat értelemszerűen a dogmatikai és intézményes hiányosságok kiküszöbölése esetén is mindig találna fogódzkodót valamiben.

Ebből az a szomorú végkövetkeztetés adódik, hogy amíg a jogalkalmazó szervek személyi függetlensége nem biztosított, addig a többi ok kiküszöbölése sem jelent hatékony megoldást a problémára.

## 7. Epilógus – a kérészetű népszavazási elvek

Jelen tanulmány első kéziratát 2023. június 15-én mutattam be az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének műhelyvitáján, a kézirat kiküldésre került a résztvevőknek. A bíróságok és az akadémiai szféra közti párbeszéd meglétét mutatja, hogy a dolgozatban levezetett

<sup>91</sup> Lásd 3130/2022. (IV. 1.) AB határozat.

<sup>92</sup> 16/2023. (VII. 25.) AB határozat.

<sup>93</sup> Lásd Schanda Balázs különvéleményét, u.o. [60].

népszavazási alapelvek közül kettő, a kompetens választópolgár-, valamint az érdemi diskurzus alapelve bekerült a bírósági gyakorlatba, a Kúria az itt javasolt tartalommal vezette azt le az Alaptörvényből.<sup>94</sup> A döntés eredményeként a bíróság hitelesített két, ugyancsak a közbeszéd homlokterében álló ügygel, az oktatással kapcsolatos kérdést.<sup>95</sup>

Az Alkotmánybíróság azonban mindkét döntést megsemmisítette.<sup>96</sup> Az alapjogsérelem ezúttal is a tisztességes eljáráshoz való jog önkényes jogértelmezés okán fennálló sérelme jelentette. Az AB szerint a Kúria jogértelmezése önkényesen „túlterjeszkedik” az egyértelműség fogalmán, mivel álláspontja szerint a kompetens választópolgár alapelve „kiüresíti a népszavazási kérdés egyértelműségének vizsgálatát, amikor lényegében rögzíti, hogy bármely – az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó – népszavazási kérdés tekintetében kompetensnek, hozzáértőnek kell tekinteni a választópolgárokat. Ha elfogadjuk ezt az értelmezést, akkor bármilyen komplex szakkérdés feltehető ügy, hogy arra egyértelmű „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni, anélkül, hogy a kérdést és így az arra adandó válasz hatásait, következményeit teljes mélységében átfogná a választópolgárok tudata.”<sup>97</sup> Ugyancsak túlterjeszkedőnek látta az érdemi diskurzus alapelvét is az Alkotmánybíróság, mivel álláspontja szerint az alapelv lényegében azt fogalmazza meg, hogy a „népszavazási kérdésnek nem kell egyértelműnek lennie a hitelesítéskor, elegendő, ha a választópolgárok a kampányidőszak végén – a kampányban elhangzó tények, érvek, vélemények figyelembevételével – kerülnek a kompetens választó szerepébe, azaz ekkorra fogja át tudatuk a kérdés valódi tartalmát, értelmét. [Ez a jogértelmezés] a népszavazási kérdés egyértelműségének tartalmi és idődimenzióját tágítja ki, egyrészt relativizálva magának a kérdésnek az egyértelműségét, másrészt áthelyezve az egyértelműség követelményét egy jövőbeli időpontra, azaz a kérdésnek nem kell ab ovo egyértelműnek lennie a hitelesítéskor, hanem csak a kampányidőszakot követően, a szavazás napján.”

Álláspontom szerint az alapelvek tartalmának rekonstruálásán túl az Alkotmánybíróság határozatai nem tartalmaznak érdemi érvelést arra nézve, hogy miért ne következne a két alapelv az Alaptörvényből. Nem világos, hogy miért gondolja alaptörvény-ellenesnek a testület azt, ha bármilyen komplex kérdést fel lehet tenni, az indokolás csupán rögzíti ezt a következményt, de nem tartalmaz további érvelést. Ugyanúgy hiányos az érdemi diskurzus alapelvével kapcsolatos levezetés, hiszen valóban kitér az egyértelműség „idődimenzióját” és valóban következik, hogy a szavazás napján kell egyértelműnek lennie a kérdésnek, azonban nem világos, hogy ez miért lenne alaptörvény-ellenes, hovatovább, hogy miért ne következne pont ez az értelmezés az Alaptörvényből. Az pedig, hogy ezen alapelvek levezetése olyan mértékben *contra constitutionem* lenne, hogy az sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, ez nehezen magyarázható mással, minthogy az Alkotmánybíróság újfent áthágva minden dogmatikai megfontolást, kihasználva a tisztességes eljáráshoz való jogot, negyedfokú bíróságként felülbírálta a Kúria döntését, megint csak jogilag nehezen támogatható, erősen hiányos érveléssel.

---

<sup>94</sup> Lásd Knk.II.39.058/2023/2. és Knk.II.39.057/2023/3.

<sup>95</sup> A kérdések: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a tanuló a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 6. mellékletben meghatározott testneveléssel együtt számított heti óraszámra három órával csökkenjen?” valamint „Egyetért-e Ön azzal, hogy a helyi tanterv a tanórai foglalkozások időkerete harminc százalékának felhasználásáról rendelkezzen?”

<sup>96</sup> 20/2023. (VIII. 7.) AB határozat és 21/2023. (VIII. 7.) AB határozat.

<sup>97</sup> 20/2023. (VIII. 7.) AB határozat [41].

© Mécs János

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági  
Kutatóhely**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**