

Pozsár-Szentmiklós Zoltán

## A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről

### Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában

**Hivatalos hivatkozás:** Knk.IV.37.222/2016/9. végzés, Magyar Közlöny 2016. május 3.

**Tárgyszavak:** egyértelműség • európai jog • kizárt tárgykör • országgyűlési hatáskör • országos népszavazás • az országos népszavazás joghatása

**Értelmezett jogszabályhelyek:** Alaptörvény E) cikk, Q) cikk, 8. cikk, 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (a továbbiakban: Nsztv.) 9. §

1. Az indítványok
2. A döntés érvelése
3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. Az érvelés kritikája
5. Az eset jelentősége

#### 1. Az indítványok

A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 2016. február 29-én, 14/2016. számú határozatával<sup>1</sup> hitelesítette a Kormány 2016. február 24-én benyújtott népszavazási kérdését. Az NVB által hitelesített kérdés a következő:

„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését?”

Az NVB határozatával szemben – részben azonos érvekkel – négy felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be. Ezek közül a legfontosabbak a következők voltak:

(a) A kérdés nem hitelesíthető, mert az nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe [az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében meghatározott követelmény]. A kérdés szempontjából releváns, a 2015-ben felmerült menekültügyi szükséghelyzetben alkalmazandó intézkedésekről szóló 2015/1601 EU tanácsi határozat alapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 78. cikk (3) bekezdése, amely a Tanácsot hatalmazza fel átmeneti intézkedések elfogadására. Ha tehát a népszavazási kérdés alapján az Országgyűlésnek döntési jogot kell kapnia az átmeneti intézkedésekkel összefüggésben (a „betelepítés” is ehhez tartozó kérdés), úgy az Európai Unió elsődleges jogi kereteit (az EUMSZ-t) kell módosítani. Sem ennek kezdeményezése, sem pedig az ebben való döntés nem az Országgyűlés hatásköre.

(b) A kérdés nem hitelesíthető, mert nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget érint [az Alaptörvény Alkotmány 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján kizárt tárgykör]. Ilyennek tekinthetők az alapító szerződésekből fakadó hatályos kötelezettségek is, többek között az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojalitási klauzula, amelynek megsértését eredményezné a népszavazáson hozott döntés.

Mivel a Csatlakozási Szerződést a 2004. évi XXX. törvénnyel nemzetközi szerződésként iktatták a magyar jogrendszerbe, az, valamint az abban felhívott alapító szerződések rendelkezései nemzetközi kötelezettségnek tekinthetők. Egy másik indítvány szerint maga a 2015/1601 EU tanácsi határozat keletkeztet nemzetközi kötelezettséget. Egy harmadik indítványozó érvelése szerint az érvényes és eredményes népszavazásnak megfelelő döntést az Országgyűlés csak olyan módon tudja megalkotni, hogy az Európai Unióból való kilépésről határoz, ami szintén nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségbe ütközne.

(c) A kérdés nem hitelesíthető, mert az Alaptörvény módosítására irányul [az Alaptörvény Alkotmány 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján kizárt tárgykör], amennyiben a népszavazás következményeként az uniós jog végrehajtásához – az alapító szerződésektől eltérően – többletfeltétel (az Országgyűlés hozzájárulása) lenne szükséges, ez pedig az Alaptörvény csatlakozási klauzulájának [az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés a) pontja] módosítását tenné szükségessé.

(d) A kérdés nem hitelesíthető, mert nem egyértelmű [az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt követelmény]. Egyrészt nem eldönthető, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést terheli-e jogalkotási kötelezettség, másrészt megtévesztő a kérdés a választópolgárok számára, mert a 2015/1601 EU tanácsi határozat (amely a 2015-ben felmerült menekültügyi szükséghelyzetben a főszabályként érvényesülő eljárásrendtől eltérő módon rendeli lefolytatni a menekültügyi eljárásokat) végrehajtása nem jár szükségképpen betelepítéssel, az eljárás lefolytatása – többek között – végződhet elismerési kérelem elutasításával is. Egy másik indítványozó azt hangsúlyozza, hogy a kérdés megtévesztő a választópolgárok számára a döntéshozó szerv tekintetében, ugyanis nem az Európai Unió, hanem az Európai Unió Tanácsa a kérdéses tanácsi határozat kibocsátója, valamint a kérdés alapján nem meghatározható annak a nem magyar állampolgárságú a személyi körnek a nagysága, amelynek a Magyarországra telepítésére sor kerülne. Egy harmadik indítványozó által kifejtett érv szerint maga a „betelepítés” fogalma nem egyértelmű, arra tekintettel, hogy a tanácsi határozat csak azt jelöli ki, hogy melyik

<sup>1</sup> <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2016/2016-5731.html>.

tagállamban folytassák le a menekültügyi eljárást. Az indítványozó a jogalkotói egyértelműség hiányára is rámutat abban vonatkozásban, hogy a népszavazás következményeként az Országgyűlésnek olyan jogalkotói kötelezettsége keletkezne, amelyre egyébként hatáskörrel nem rendelkezik.

(e) Az indítványozók olyan érveket is felhoztak, amelyek az ügy érdeme szempontjából nem tekinthetők relevánsnak. (e1) Ilyen az az állítás – egyfajta válaszként a kezdeményezéshez kapcsolódó vitában elhangzó politikai érvekre –, amely szerint a népszavazási kérdés nem a nemzeti szuverenitás védelmét szolgálja, hanem az uniós döntéshozatal megváltoztatására irányul. (e2) Hasonlóképpen nem tekinthető relevánsnak az az érv, amely szerint az Nsztv. a népszavazási kérdés benyújtását csak személyes vagy postai úton teszi lehetővé, nem megfelelő tehát az, ha a Kormány népszavazási kezdeményezését a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter nyújtja be. (e3) Szintén nincs relevanciája annak az indítványozói érveknek, amely arra mutat rá, hogy a Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. CLXXV. törvény (a továbbiakban: Kvótatv.) a 2015/1601. tanácsi határozat vélelmezett jogellenessége miatt az Európai Unió Bírósága előtti fellépésre szólítja fel a Kormányt, implicit módon elismerve ezáltal, hogy a kérdéskör szabályozása az Európai Unió szerveinek hatáskörébe tartozik. (e4) Ugyancsak nem tekinthető relevánsnak az az érv, amely szerint azért nem egyértelmű a népszavazási kérdés, mert a Kvótatv. már rendezte a tanácsi határozat elleni fellépés kérdését.

Többé-kevésbé természetesen valamennyi felvetés kapcsolódik a kezdeményezés kontextusához, azonban nem azokon múlik a jogvita alapvető kérdésének (ti. a népszavazási kérdés a tartalma alapján hitelesíthető-e) eldöntése – ennek megfelelően azokkal később a Kúria sem foglalkozott kimerítően.

A népszavazás kezdeményezője, a Kormány a Kúria előtti eljárásban beavatkozást jelentett be, és a következő érveket adta elő:

(a) Álláspontja szerint a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik arra tekintettel, hogy az Európai Unió elsődleges joga és az Alaptörvény alapján a tagállami szuverenitás átruházása nem volt általános a menekültügyi területen.

(b) A kérdés nem ütközik nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségbe, tekintve, hogy az alapító szerződések és azok módosításai, valamint a csatlakozási szerződések a belső jog részét képezik.

(c) A kérdés egyértelmű, mert a probléma jogi környezete közismert, valamint a népszavazás eredménye az Országgyűlést abban köti, hogy a szuverenitás gyakorlása vonatkozásában milyen tartalmú, milyen joghatás kiváltására alkalmas döntést hozzon.

(d) Az indítványozókhöz hasonlóan, a Kormány is felhozott olyan érveket, amelyek nem tekinthetők relevánsnak a kérdés érdemi elbírálása szempontjából. Ilyen az a felvetés, amely szerint a felülvizsgálati kérelmet benyújtó személyek esetében az érintettség (és a felülvizsgálati kérelem benyújtásának lehetősége) akkor lenne megállapítható, ha saját jogaikra és kötelezettségeikre közvetlenül kihatna az állított jogsérelem.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmeket egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el. A Kúria 2016. május 3-án hirdette ki döntését. Az eljáró tanács elnöke és előadó bírója Kalas Tibor, tagjai Kozma György és Mudráné Láng Erzsébet voltak.

## 2. A döntés érvelése

(I) Az érvelést a Kúria az országos népszavazás alkotmányos funkciójának tömör rögzítésével kezdi. Ez alapján „a népszavazás funkciója, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kötelezze”.<sup>2</sup>

(II) Érvelését a Kúria az ügy érdemének eldöntése szempontjából nem releváns, az indítványozók által azonban felvetett (elsősorban formai) kérdések vizsgálatával folytatja.

(II-1) Megállapítja, hogy bár a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet nem rendeli a Kormány általános képviselőletét a miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatáskörei közé, a Kormány országos népszavazási kezdeményezéséről szóló 2004/2016. határozata egyértelműen meghatározza, hogy jelen ügyben a miniszterelnök kabinetfőnöke felel a Kormány képviselőletéért. Megfelelőnek tartja tehát azt az eljárást, hogy a népszavazási kérdést a miniszterelnök kabinetfőnöke nyújtotta be hitelesítésre a Nemzeti Választási Bizottsághoz.

(II-2) A felülvizsgálati kérelmet benyújtó személyek érintettségével összefüggésben a Kúria rögzíti, hogy „a népszavazásra feltett kérdés jellege határozza meg az érintettséget, melyet annak tartalmi vizsgálatával lehet megállapítani”.<sup>3</sup> A vizsgált kérdéssel összefüggésben a Kúria megállapítja, hogy annak tartalma „nem vitásan valamennyi választópolgárt és valamennyi magyarországi lakost érinti”,<sup>4</sup> ennek megfelelően elutasította a Kormány beavatkozóként kifejtett álláspontját, amely a felülvizsgálati kérelmet benyújtó személyek érintettségének hiányát kifogásolta. Érvelésének alátámasztására a Kúria a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatot is felhívta, amelyben a határozat alapjául szolgáló alkotmányjogi panasz előterjesztői az eljárás korábbi szakaszában nem vettek részt, érintettségük azonban az Alkotmánybíróság szerint a népszavazási kérdéssel érintett jogokkal összefüggésben megállapítható volt.<sup>5</sup>

(III) A Kúria ezt követően az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének d) pontjában foglalt kizárt tárgykör, a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség felhívásának megalapozottságát vizsgálta. A Kúria kiindulásként rögzítette, hogy „a kérdés hitelesítésével kapcsolatos vita eldöntése kizárólag az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezései alapján történhet, nem igényli sem az uniós jog közvetlen alkalmazását, sem annak értelmezését”.<sup>6</sup>

2 Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [23].

3 Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [25].

4 Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [25].

5 A férfiak és nők egyenlő nyugdíjkorhatárára vonatkozó népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán az AB a nyugdíjazással összefüggésben állapította meg az indítványozók érintettségét. Ld. 28/2015. (IX. 24.) AB határozat [22].

6 Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [30].

(III-1) Először annak a kérdésnek a vizsgálatára kerül sor, hogy kimutatható-e az uniós jog nemzetközi szerződési jellege a népszavazással összefüggésben. Az uniós jog érintettségével kapcsolatban a Kúria rögzítette, hogy a kérdés a másodlagos uniós jog körébe tartozó 2015/1601 EU tanácsi határozatban foglalt intézkedés bevezetésére vonatkozik. A Kúria felhívja azt a jól ismert tételt, amely szerint az uniós jog egy speciális jogrend, amely nem azonos a nemzetközi joggal.<sup>7</sup> Hivatkozik még a Kúria a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra is, amelyben a testület az Alaptörvény E) cikkének értelmezését végezte el, megállapítva, hogy „minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörnyakolás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges”.<sup>8</sup> A Kúria e megállapítás jelentőségét abban látja, hogy az említett körben megkötendő szerződéseket az Alkotmánybíróság az uniós jog, és nem az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi jog körébe sorolta. Innen következik a megállapítás, amely szerint a tiltott népszavazási tárgykör érintettségét eltérően kell megítélni attól függően, hogy a népszavazási kérdés az előbbieket szerint hivatkozott, „az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében kötött”, vagy az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésre vonatkozik-e. A Kúria megállapítása szerint a jelen ügyben felvetett népszavazási kérdés az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós joghoz és nem a Q) cikk szerinti nemzetközi szerződéshez kapcsolódik, ebből következően tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn.

(III-2) A Kúria rögzíti azt is, hogy a nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát érintő, különösen a kilépést célzó népszavazási kérdés esetében továbbra is egyértelműen megállapítható a tiltott népszavazási kérdés érintettsége.

(III-3) A Kúria álláspontja szerint az érvényes és eredményes népszavazásból nem következik, hogy az Országgyűlésnek olyan jogi aktust kellene hoznia, amely az Európai Unió döntéshozatali rendjének megváltoztatásával, az Alaptörvény E) cikkének módosításával vagy Magyarország Európai Unióból való kilépésével járna. Ilyen módon az utóbbi két lehetséges következménnyel összefüggésben sem állapítható meg az Alaptörvény módosítása mint kizárt tárgykör érintettsége.

(IV) A Kúria ezt követően foglalkozik azzal, hogy a népszavazási kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e.

(IV-1) Egyrészt rögzíti a közismert alkotmányjogi tételt, miszerint az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni, másrészt azt is, hogy az említett tanácsi határozat szabályozási tárgyköre lényegében a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényre (a továbbiakban: Met.) vonatkozik.<sup>9</sup> A Kúria az előbbi megállapítással összefüggésben külön kiemeli, hogy az uniós döntéshozatalban a Kormány által gyakorolt hatáskörök nem zárják ki az Országgyűlés általi szabályozást.

(IV-2) A Kúria kitér arra a szempontokra is, hogy a kérdéskör Országgyűlés általi szabályozása annál is inkább indokolt, mivel a „betelepítés” fogalma még új a magyar jogban, ennél fogva

szabályozást igényel. A törvényi szabályozás követelménye abból is levezethető, hogy a szabályozási tárgykör alapvető jogokat érint.

(IV-3) Elmarad ugyanakkor annak az összefüggésnek a feltárása, hogy a népszavazás eredményként annak címzettje, az Országgyűlés milyen módon tehet annak eleget, hogy elérje az Európai Unió és a tagállamok közötti döntéshozatali eljárásrend módosítását. A kérdésre történik utalás az indokolásban,<sup>10</sup> explicit választ ugyanakkor nem találunk. Feltételezhető, hogy a Kúria ebben a vonatkozásban az implicit módon korábban nem túl részletesen kifejtett megközelítésre kíván visszautalni, amely szerint „nem ért egyet a Kúria azzal az állásponttal, amely a népszavazás lehetősége kérdését kizárólag az Európai Unió döntéshozatala, szervezete és működési rendje szempontjából teszi vizsgálat tárgyává”.<sup>11</sup>

(V) Az érvelés az egyértelműség kérdésének vizsgálatával folytatódik.

(V-1) A választópolgári egyértelműséggel összefüggésben a Kúria rögzíti, hogy azt a követelményt tekinti irányadónak, amely szerint a kérdés világos, kizárólag egyféleképpen értelmezhető kell hogy legyen, annak érdekében, hogy a választópolgárok átlássák a kérdés lényegét és jelentőségét. Ebben a vonatkozásban a „betelepítés” kifejezést jogilag értelmezhetőnek és a választópolgárok számára megérthetőnek tekinti. Hasonlóan látja a Kúria a megfogalmazott kérdésben az „Európai Unió” kifejezés egyértelműségét. A Kúria utal arra is, hogy a Magyarország és Európa védelmében a Kvótátv. már rögzíti a betelepítés fogalmát, a fogalom értelmezéséhez tehát jogi támpontok is rendelkezésre állnak.

(V-2) A jogalkotói egyértelműséggel kapcsolatban a Kúria rögzíti a követelmény jelentéstartalmát, amely szerint a jogalkotónak egyértelműen el kell tudnia dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen körben. A népszavazási kérdéssel összefüggésben a Kúria egyrészt hangsúlyozza, hogy a kérdés a Met.-et érinti, amelyet kiegészítenek az uniós rendelkezések, másrészt azt a megállapítást teszi, hogy „a jogalkotói egyértelműség kategóriája nem pusztán törvényhozási lépéssel oldható meg, hanem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. §-a szerinti közjogi

7 Ezzel kapcsolatban a Kúria az Európai Bíróság Costa kontra E.N.E.L. ítéletére (C-6/64, EU:C:1964:66), valamint az Alkotmánybíróság Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény vizsgálatáról szóló 143/2010. (VIII. 14.) AB határozatára hivatkozik.

8 Ld. 22/2012. (V. 11.) AB határozat [50].

9 Külön kiemeli a Kúria, hogy a Met. releváns rendelkezései a 604/2013 EU rendelet szabályainak való megfelelést szolgálják, ehhez képest pedig a kérdéses tanácsi határozat – a menekültügyi eljárás lefolytatására vonatkozóan – eltérő szabályokat állapít meg. Odáig azonban nem jut el a Kúria, hogy explicit módon érveljen a tanácsi határozat esetleges érvénytelensége vagy az értelmezés nehézségei mellett – ez természetesen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését vonná maga után. Ld. Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [37].

10 Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [36].

11 Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [29].

szervezetszabályozó eszköz kibocsátásával is<sup>12</sup>. Csak sejteni lehet, hogy ezzel összefüggésben a Kúria arra utal, hogy amennyiben népszavazásra bocsátott kérdésnek jogalkotási úton nem lehet eleget tenni, úgy az Országgyűlés határozatban is felhívhatja a Kormányt a megfelelő lépések megtételére vagy kezdeményezésére az európai uniós döntéshozatalban.

### 3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A rendelkező részben a Kúria helybenhagyta az NVB 14/2016. számú határozatát.

A döntés mögötti elvek a következők: (a) a kérdés hitelesítésével kapcsolatos vita elbírálása kizárólag az Alaptörvény és Nsztv. rendelkezései alapján történhet, nem igényli sem az uniós jog közvetlen alkalmazását, sem annak értelmezését; (b) az uniós jog és a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek között a népszavazás szempontjából nem vonható párhuzam; (c) adott szabályozási tárgykorrel összefüggésben attól függetlenül megállapítható az Országgyűlés hatásköre, hogy azt az uniós jog szabályozza; (d) az Országgyűlés a törvényalkotás körébe vonhat olyan szabályozási kérdéseket, amelyek a Kormány hatáskörébe tartoznak; (e) a jogalkotói egyértelműség követelményéből nem következik, hogy a népszavazáson hozott döntésnek az Országgyűlés kizárólag törvényhozási úton tehet eleget; (f) a választópolgári egyértelműség követelménye arra vonatkozik, hogy a választópolgárok értsék és lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét.

### 4. Az érvelés kritikája

Ad (I) Világos kiindulópontot jelent a Kúria érvelésében az országos népszavazás alkotmányos funkciójának rögzítése. Az érvelés további felépítése során ugyanakkor fontos viszonyítási pontként is szolgálhatott volna, ha a Kúria az említett tömörségnél részletesebben fejti ki a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyára, az országos népszavazás kötőerejére vonatkozó alaptörvényi normákat és elvi tételeket.<sup>13</sup> Érdemes ezen a ponton is rögzíteni, hogy az érvényes és eredményes országos népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.<sup>14</sup> Amennyiben a döntés törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, úgy annak az Országgyűlés a népszavazás napjától számított száznolcva napon belül köteles eleget tenni.<sup>15</sup> Az is elképzelhető, hogy a népszavazáson hozott döntésnek nem lehet törvényhozási úton eleget tenni, a döntés ugyanakkor ilyen esetben is három évig köti az Országgyűlést,<sup>16</sup> és ennek megfelelő döntésre köteles.

Az érvelésben fontos lesz tehát annak megállapítása, hogy pontosan mi az a kötelezettség, amelynek a népszavazás következményeként (törvényalkotással vagy más módon) az Országgyűlés eleget kell hogy tegyen.

Ad (II) Az ügy érdemére hatást nem gyakorló, alapvetően formai kérdésnek tekinthető indítványozói és beavatkozó felvetéseket a Kúria körültekintően vizsgálja.

Ad (II-1) A Kúria helyesen érzékeli: nem szükséges hosszan érvelni amelle, hogy a Kormány mint testületi szerv indítványozóként természetesen nem tud eljárni, a népszavazási kérdés benyújtásáról szóló testületi döntést csak képviselő útján tudja az NVB elé terjeszteni. Megfelelő megoldás, ha a képviselőt (jelen esetben a miniszterelnök kabinetfőnökét) a kérdést és annak benyújtásáról szóló döntést tartalmazó, a miniszterelnök által aláírt kormányhatározat jelöli ki.

Ad (II-2) Ugyanez nem mondható el a felülvizsgálati kérelmet benyújtó személyek érintettségével összefüggésben. A konklúzió, amely minden választópolgár vonatkozásában megállapítja az érintettséget, kétségtől helyes. Vitatható alapkön áll ugyanakkor a Kúria által felhívott érv, amely a népszavazásra feltett kérdés tartalmától teszi függővé, hogy pontosan mely személyi kör esetében lehet megállapítani az érintettséget. A népszavazásban való részvétel politikai részvételi jog, amelyet az Alaptörvény is alapjogként nevesít.<sup>17</sup> A polgár joga ebből következően nemcsak magára a szavazásra, hanem minden egyes részjogosítványra, így a népszavazásra javasolt kérdés kezdeményezésére, a kampányban való részvételre, támogató aláírás adására és azok gyűjtésére, a kapcsolódó információk szabad megismerésére és természetesen jogorvoslati kérelmek benyújtására is vonatkozik.<sup>18</sup> Ha tehát a Kúria álláspontja szerint a kérdés tartalma dönti el, hogy a népszavazással összefüggésben ki bizonyul érintettnek, abból az következik, hogy adott eljárásban csak azok élhetnek politikai részvételi jogaik teljességével, akiknek életére, társadalmi helyzetére a döntés közvetlenül kihat.<sup>19</sup>

Érdemes hozzátenni, hogy a Kúria által hivatkozott alkotmánybíróági határozat csak részben alkalmaz hasonló megközelítést: fontos különbséget jelent, hogy az Alkotmánybíróság az említett ügyben alkotmányjogi panasz hatáskörben járt el, tehát mind az alapjogsérelem,<sup>20</sup> mind pedig a befogadhatóság

12 Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [48].

13 Ld. az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdését, valamint a 2/1993. (I. 22.) és az 52/1997. (X. 14.) AB határozatokat. Összefoglalóan ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolaának III. konferenciája)* (Budapest: ELTE ÁJK, 2012) 187–197.

14 Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

15 Nsztv. 31. § (1) bekezdés.

16 Nsztv. 31. § (2) bekezdés.

17 Alaptörvény XXIII. cikk.

18 A népszavazással összefüggésben megfogalmazható részjogosítványokkal kapcsolatban ld. European Commission for Democracy through Law (VENICE COMMISSION): *Code of Good Practice on Referendums* (Venice, 16 December 2006) 6–9., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e).

19 Kiterjesztve egy korábbi népszavazásra: ennek a megközelítésnek felelt meg, ha a 2008-as népszavazás tandíjra vonatkozó kérdésével összefüggésben a választási szervek csak a felsőoktatási hallgatóktól fogadtak volna be jogorvoslati kérelmeket.

20 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26–27. §.

törvényi feltételei<sup>21</sup> vizsgálhatóak voltak. A vizsgált ügy folytatásaként, a kérdésben az országos népszavazás elrendelő 8/2016. (V. 10.) OGY határozatot egyébként helybenhagyó 12/2016. (VI. 22.) AB határozat (az Abtv.-ből kiindulva) szintén tágabb megközelítést alkalmaz az indítványozói jogosultsággal összefüggésben: „a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja, ezért indokolatlan lett volna az indítványozói kör bármiféle törvényi szűkítése.”<sup>22</sup> A vizsgált ügygel kapcsolatos legújabb fejlemény, a Kúria döntésével szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasító alkotmánybírói végzés szintén megállapítja ugyan az indítványozó magán-személy (politikus) személyes érintettségének hiányát, ennek lényeges eleme ugyanakkor az a kitétel, hogy a jogállamiság és a jogbiztonság önmagában történő felhívása bizonyul kevésnek az alapjogsérelem megállapításához.<sup>23</sup>

Meggyőző érvek szólnak tehát amellett, hogy népszavazási ügyekben valamennyi választópolgár számára biztosítani kell politikai részvételi jogai teljességének gyakorlását, beléértve a jogorvoslat kezdeményezésének lehetőségét abban az esetben is, ha a népszavazási kérdés tartalmából következően társadalmi helyzete alapján adott személy esetleg kevésbé érintett.

Ad (III) Szokatlan az érvelés felépítése, amennyiben a hitelesítéssel kapcsolatban vizsgálható szempontok elemzése nem az Alaptörvény és az Nsztv. által kínált sorrendben történik.<sup>24</sup> A sorrendnek jelentősége van: az egyes szempontok részben egymás előfeltételét képezik, ilyen módon a sorrend megtartása az érvelés koherenciáját erősítheti.<sup>25</sup> Azzal, hogy a Kúria a kizárt tárgykörökkel, azon belül a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség érintettségének vizsgálatával kezdi a tartalmi kérdésekhez kapcsolódó érvelés felépítését, azt a látszatot kelti, mintha a kizárt tárgykörre vonatkozó vizsgálat kimenetelelől függene az országgyűlési hatáskör megléte – később maga is hasonlóra utal.

Természetesen nem kifogásolható a Kúria korábban idézett kiinduló álláspontja, amely szerint „a kérdés hitelesítésével kapcsolatos vita eldöntése kizárólag az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezései alapján történhet”<sup>26</sup> – az NVB-nek és a Kúriának a magyar jog szerint kell döntést hoznia hitelesítés kérdésében. Vitatható ugyanakkor, hogy teljesen megkerülhető-e az uniós jog egyes rendelkezéseinek értelmezése, miközben e művelet eredménye alapvetően meghatározhatja az országgyűlési hatáskör meglétét, a kizárt tárgykörök érintettségét vagy az egyértelműség kérdését.

Ad (III-1) Helytálló a Kúria megközelítése, amelynek megfelelően a nemzetközi jogtól elkülönülő jogrendként kezeli az uniós jogot. Az Alaptörvény E) és Q) cikkeinek értelmezése során nem lehet más eredményre jutni, mindez pedig összhangban áll az Alkotmánybíróság korábbi, elvinek tekinthető megállapításáival is.<sup>27</sup> Érdemes rámutatni arra, hogy az Alaptörvény külön cikkekbe foglalt rendelkezései azt biztosítják, hogy mind az európai jog, mind pedig a nemzetközi jog – egymástól különböző mechanizmusok útján – kifejthesse hatását a magyar jogrendben. Ebből a különbségtételből azonban önmagában nem következik, hogy minden más vonatkozásban – így a nép-

szavazási kezdeményezésekkel kapcsolatban is – a magyar jog szempontjából eltérően kezelendők. Ebben a vonatkozásban a Kúria sem szolgál magyarázattal. Érdemes tehát közelebről megvizsgálni, hogy egyrészt milyen kép rajzolódik ki a kérdésben a korábbi (hosszabb időszakra visszatekintő) alkotmánybírói gyakorlat alapján, másrészt mi lehet a nemzetközi kötelezettségekhez kapcsolódó kizárt tárgykör funkcionális magyarázata.

Az Alkotmánybíróság országos népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos döntései egy részében az a kérdés jelenik meg, hogy a Csatlakozási Szerződés ebben az összefüggésben nemzetközi szerződésnek minősül-e. A 36/2003. (VI. 26.), 43/2003. (IX. 26.) és 44/2003. (IX. 26.) AB határozatok indoklásának mindegyikében az az érv jelenik meg, amely szerint maga a Csatlakozási Szerződés nemzetközi szerződésnek tekinthető, ezért annak tartalmával összefüggésben megfogalmazható a népszavazási kizárt tárgykör érintettsége.<sup>28</sup> Érdemes hozzátenni, hogy mindhárom határozatot Magyarország 2004. május 1-jei csatlakozása előtt hozta meg az Alkotmánybíróság. Később az Európai Unió Alkotmányának létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés kötelező hatálya elismerésének megtagadását célzó népszavazási kérdést vizsgálta az Alkotmánybíróság, ebben a korábbi döntésekhez hasonlóan nemzetközi szerződésnek tekintette a kérdéses dokumentumot.<sup>29</sup> Ezt a gondolatmenetet

21 Abtv. 55. §.

22 12/2016. (VI. 22.) AB határozat [21].

23 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés [12].

24 A tartalmi szempontok tekintetében a következő sorrend tekinthető logikusnak: (1) az Országgyűlés hatáskörének vizsgálata [Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés]; (2) kizárt tárgykörök érintettségének vizsgálata [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés]; (3) a kérdés egyértelműségének vizsgálata [Nsztv. 9. § (1) bekezdés]; (4) annak vizsgálata, hogy azonos tárgykörben sor került-e népszavazásra a megelőző három éven belül [Nsztv. 31. § (2) bekezdés].

25 A vizsgálati szempontok sorrendisége elsősorban az érvelés zártágára lehet hatással – utóbbi Szabó Miklós a jogi érvelés egyik meghatározó sajátosságának tekinti. Ld. SZABÓ Miklós: „A jogdogmatika hivatása” in SZABÓ Miklós (szerk.): *Jogdogmatika és jogelmélet* (Miskolc: Bibor 2007) 165–166.

26 Kvk.IV.37.222/2016/9. végzés [30].

27 Ld. a 1053/E/2005. AB határozatban (ABH 2006. 1824., 1828.), a 1053/E/2005. AB határozatban (ABK 2006, 498, 500), a 72/2006 (XII. 15.) AB határozatban (ABH 2006, 819, 861), valamint a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban (ABH 2010, 698, 703) foglaltakat. Ennek a megközelítésnek ugyanakkor a kritikája is megjelent az alkotmánybírói gyakorlatban. A 3090/2016. (V. 12.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Czine Ágnes alkotmánybíró amellett érvel, hogy „az a gyakorlat, amely szerint az Európai Unió joganyaga nem tekinthető nemzetközi szerződésnek, és »uniós jogként a belső (tagállami) jog részét képezi« [...] nem érvényesül következetesen”. Azt is kifejti, hogy az Alkotmánybíróságnak adott esetben – a gyakorlattól eltérően – kötelezettsége lehet, hogy vizsgálja, egy jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát. Ld. 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Czine Ágnes párhuzamos indokolása [59]–[60].

28 36/2003. (VI. 26.) AB határozat (ABH 2003, 410); 43/2003. (IX. 26.) AB határozat (ABH 2003, 462); 44/2003. (IX. 26.) AB határozat (ABH 2003, 468).

29 1/2006. (I. 30.) AB határozat (ABH 2006, 39).

pontosítja a 61/2008. (IV. 29.) AB határozat indokolása: „Addig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződéseit, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetere figyelemmel tudja értékelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.”<sup>30</sup>

A fentiektől eltérő esetekben, amikor nem a szerződések hatályosulása előtti időszakban merült fel a jogvita, az Alkotmánybíróság – bár nem explicit módon – amellet foglalt állást, hogy az uniós jogot a népszavazási kizárt tárgykörökkel összefüggésben nem tekinti nemzetközi szerződésnek. Szemléletes a 12/2007. (III. 9.) AB határozat indokolása: „A Csatlakozási Szerződés által kihirdetett szerződésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság [...] rámutatott arra, hogy az Európai Unió alapító, és az azokat módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kezeli [...]. Erre tekintettel nem merülhet fel az, hogy a kérdés nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget érint, ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást is, amely amiatt kérte az OVBh. megsemmisítését, mivel a kérdés [...] népszavazási tiltott tárgykörbe tartozik.”<sup>31</sup> Ugyanez az érvelés köszön vissza a 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, valamint a 76/2008. (V. 29.) AB határozat indokolásában.<sup>32</sup>

Lényeges kérdés az is, hogy mi a funkciója a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségről szóló népszavazást tiltó szabálynak. Érdemes segítségül hívni a 7/2005. (III. 31.) AB határozat indokolását: „A nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása, [...] a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó kötelezettség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot.”<sup>33</sup> A leginkább kézenfekvő funkcionális magyarázat tehát az, hogy a vállalt nemzetközi kötelezettséggel ellentétes állami magatartás vagy szabályozás a jogállamisággal is ellentétes, így alkotmányértő (alaptörvény-ellenes) lenne. A jogállam ilyen értelemben tehát saját magát védi, amikor a kizárt tárgykörök körébe sorolja az ezekre vonatkozó népszavazási kérdéseket. Kérdés, hogy hasonló megítélés alá esik-e, ha a belső jogként is értelmezhető uniós jog valamely aktusából fakadó kötelezettséggel ellentétes állami magatartás vagy szabályozás következik a népszavazáson hozott döntésből? Mind az Alkotmánybíróság, mind pedig a Kúria adós maradt ennek a kérdésnek a megválaszolásával.

A Kúria megközelítése, amely szerint az uniós jogi aktusokat nem tekinti nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségnek, lényegében tehát összhangban van az Alkotmánybíróság korábbi (explicit módon csak részben kifejtett) álláspontjával. Ennek megfelelően nem zárható ki olyan értelmezés, amely – az Európai Unióból való kilépést célzó népszavazási kérdés kivételével<sup>34</sup> – minden uniós jogi aktus tartalmával összefüggő népszavazási kérdés esetében lehetővé teszi a hitelesítést. Ez a megközelítés ugyanakkor magában hordozza a jogállamiság fentiekben kifejtettek szerinti sérelmének kockázatát: ha az Or-

szággyűlés a népszavazás eredményeként olyan döntést kell végrehajtson, amelyre vonatkozóan nincs hatásköre, úgy saját maga idézi elő az uniós jog és a belső jog – Alaptörvényben rendezett – viszonyában a konfliktust. Kétséges, hogy belső jog viszonylatban megengedhető lenne népszavazás eredményeként az alkotmányértés. Meggyőzőbbnek mutatkozik tehát az a megközelítés, amely nem a nemzetközi jog – uniós jog fogalmi különbségéből, hanem a nemzetközi szerződésből származó kötelezettségek mint népszavazásból kizárt tárgykörök önálló, funkcionális értelmezéséből indul ki – ebben a vonatkozásban mindkét jogrendből származó kötelezettségek megsértése a jogállamiság sérelmével jár.

A Kúria által felhívott 22/2012. (V. 11.) AB határozat lényeges megállapításokat tartalmaz ugyan az esetleges további hatáskör-transzferhez kapcsolódóan, ezek ugyanakkor a vizsgált kérdés szempontjából implauzibilisak. Valószínű, hogy a megállapítások felhívása a Kúria részéről egyfajta válasz a nemzeti szuverenitással kapcsolatos indítványozói felvetésekre.

Ad (III-2) A Kúria arra vonatkozó megállapítása, hogy nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát érintő, különösen a kilépést célzó népszavazási kérdés esetében továbbra is egyértelműen megállapítható a tiltott népszavazási kérdés érintettsége, okszerű és összhangban van a fent kifejtett szempontokkal. A kilépésről ugyanis (a Csatlakozási Szerződéshez hasonlóan) az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésben kellene rendelkezni, amire egyértelműen vonatkozik a nemzetközi szerződésből következő kötelezettségek népszavazási tilalma.

Ad (III-3) A Kúria álláspontja szerint az érvényes és eredményes népszavazásból nem következik, hogy az Országgyűlésnek olyan jogi aktust kellene hoznia, amely az Európai Unió döntéshozatali rendjének megváltoztatásával, az Alaptörvény E) cikkének módosításával vagy Magyarország Európai Unióból való kilépésével járna, ilyen módon az utóbbi két lehetséges következménnyel összefüggésben sem állapítható meg az Alaptörvény módosítására irányuló kizárt tárgykör<sup>35</sup> érintettsége.

Kétségkívül igaz, hogy a népszavazásra feltett kérdés nem tartalmaz a fentiekre vonatkozó direkt felszólítást, így a közvetlen alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg. Továbbra is kérdés ugyanakkor, hogy a milyen módon tud a népszavazás címzettje (az Országgyűlés) eleget tenni a népszavazáson meghozott döntésnek abban az esetben, ha a szükséges jogi aktusok meghozatalára nincs hatásköre. Ebben a vonatkozásban elméletileg négy eset lehetséges.

(a) Az Országgyűlés nem cselekszik – ebben az esetben alkotmányos mulasztásban marad, mert az országos népszavazás eredménye rá nézve kötelező, amelyet végre is kell hajtania.

30 61/2008. (IV. 29.) AB határozat (ABH 2008, 546, 550).

31 12/2007. (III. 9.) AB határozat (ABH 2007, 233, 239, 240).

32 103/2007. (XII. 12.) AB határozat (ABH 2007, 868); 76/2008. (V. 29.) AB határozat (ABH 2008, 684).

33 7/2005. (III. 31.) AB határozat (ABH 2005, 83, 86).

34 Ld. Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [34].

35 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont.

(b) Az Országgyűlés cselekszik a belső jog (pl. a Met.) népszavazási eredménynek megfelelő módosításával, amely ennek következményeként ellentmondásban lesz az uniós jogi előírásokkal – ez az Alaptörvény E) cikke alapján szintén tágabb értelemben vett alkotmányértésnek tekinthető.

(c) Az Országgyűlés határozatban hívja fel a Kormányt a vonatkozó uniós jogi előírások módosításához szükséges egyeztetések megkezdésére. Ennek eredményessége nem garantált, az Országgyűlés pedig saját hatáskörében kizárólag a Kormány felé irányuló felhívás megfogalmazására jogosult – ez azonban korántsem tekinthető a népszavazáson hozott döntés végrehajtásának. Ebben az értelemben tehát szintén alapörvény-ellenes helyzetet eredményezhet, ha az egyébként ügyszóba nem kerülő népszavazást az Országgyűlés ténylegesen csak véleménynyilvánításként tudja figyelembe venni.

(d) Az előzőhöz kapcsolódó, kétszeresen alaptörvény-ellenes kimenet lenne, ha az Országgyűlés a népszavazáson hozott döntés végrehajtása érdekében határozatában arra hívná fel a Kormányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az Európai Unióból való kilépésre. Ez a lépés a (c) pontban említett szemponton túl – bár a kilépés nem szerepelt a népszavazási kérdés megfogalmazásában – következményében mégis tiltott tárgykör (az Alaptörvény módosítása, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettsége) megsértését eredményezné.

Mindegyik kimenet alaptörvény-ellenességgel jár tehát – ennek az országgyűlési hatáskör megléte szempontjából is van jelentősége.

Ad (IV) A korábban említettek szerint, a Kúria az országgyűlési hatáskör meglétének vizsgálatát csak a kizárt tárgykörök érintettségének vizsgálata után, az azokban foglalt megállapításokra tekintettel végzi el.

Ad (IV-1) A Kúria arra vonatkozó megállapítása, hogy az Országgyűlés hatásköre lényegében bármilyen társadalmi viszony szabályozása irányában nyitott, természetesen helytálló, ezt az Alaptörvény szövegszerűen is alátámasztja.<sup>36</sup> Elmarad ugyanakkor annak rögzítése, hogy az Országgyűlés jogalkotó hatáskörének is vannak közjogi korlátai: az Alaptörvény rendelkezései, a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, a vállalt nemzetközi kötelezettségek,<sup>37</sup> valamint az uniós jog elsőbbsége<sup>38</sup> mindenképpen ilyennek tekinthetőek. Ezek természetesen ebben az ügyben is meghatározzák az Országgyűlés mozgásterét, a Kúria által tételesen felhívott mindkét vonatkozásban. A közjogi korlátokra a Met. rendelkezéseinek módosítása és a Kormány hatáskörei irányában nyitottnak tekinthető további szabályozás során is figyelemmel kell lenni.

Tankönyvi – és a Kúria által is hivatkozott – tétel, hogy az Országgyűlés lényegében bármilyen társadalmi viszonyt a szabályozási körébe vonhat.<sup>39</sup> Ha azonban az alkotmányos szabályok tételesen más jogalkotó számára adnak adott kérdés szabályozására vonatkozó felhatalmazást, azt tiszteletben kell tartania. Aligha kétséges, hogy alaptörvény-ellenes lenne, ha az Országgyűlés a jegybanki alapkamat<sup>40</sup> (a Magyar Nemzeti Bank hatásköre) vagy helyi társadalmi viszonyok<sup>41</sup> (a helyi önkormányzatok hatásköre) kérdésében alkotna jogszabályokat – mindez ellentmondana az Alaptörvényben meghatározott hatásköri szabályoknak. Az Európai Unió jogának megalkotása hason-

ló módon nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe – ezt többek között az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése teszi egyértelművé.

Nem lehet tehát más álláspontra jutni, mint arra, hogy a népszavazási kérdés címzettje nem az Országgyűlés, hanem az Európai Unió megfelelő jogalkotási jogkörrel rendelkező szervei. Ez következik egyrészt a kérdés nyelvtani értelmezéséből: „Akarja-e Ön, hogy az Európai Unió [...] előírassa [...]?”. A választópolgár abban a kérdésben nyilvánít véleményt, hogy az Európai Unió (mint a kérdés címzettje) valamit előírhat vagy ne írhatson elő. Nyomósabb érv, hogy a „betelepítés” kérdése mögött tételes uniós szabályozás (a 2015/1601 EU tanácsi határozat) áll, amelynek megváltoztatása – amennyiben ez a népszavazáson kifejezett választópolgári akarat – kizárólag uniós jogalkotási aktussal lehetséges.

A népszavazási kérdés hitelesítésének kulcsa valójában ez a kérdés – amennyiben a Kúria ezzel kezdi vizsgálódását és hasonló következtetésre jut, úgy eltekinthetett volna a további vizsgálati szempontoktól, többek között a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség érintettségének hosszas fejtegetésétől. Érdemes ezzel kapcsolatban felhívni a figyelmet a korábban kifejtettek: elméletileg négy kimenet lehetséges, ahogyan az Országgyűlés (mint a kérdés nem valódi címzettje) eleget tud tenni a népszavazáson hozott döntésnek: mind a négy forgatókönyv alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez [Lásd Ad (III-3) (a)–(d)].

Ad (IV-2) Az a megállapítás, amely szerint azért indokolt az Országgyűlés általi szabályozás, mert a „betelepítés” fogalma még új a magyar jogrendben, természetesen helyes, de ez önmagában nem indok arra, hogy eltekintsünk az Országgyűlés jogalkotási mozgásterének említett közjogi korlátaival. Az alapjogokra történő hivatkozás ebben a vonatkozásban pedig nem plauzibilis: az is okozhatja a betelepítéssel érintett személyek alapvető jogainak korlátozását, ha az Országgyűlés szigorú feltételeket szab arra vonatkozóan, hogy milyen módon részesülhetnek az arra rászorulóknak nemzetközi védelemben.

Ad (IV-3) A Kúria adós marad annak megválaszolásával, hogy milyen módon tehet eleget az Országgyűlés a népszavazá-

36 Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés és (2) bekezdés b) pont.

37 Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés.

38 Ld. az Európai Bíróság Costa kontra E.N.E.L ítéletét (C-6/64, EU:C:1964:66).

39 A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az Országgyűlés jogalkotó hatásköre elsősorban a Kormány és a Kormány tagjai irányában nyitott kifejezetten [53/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 414, 417)], ugyanakkor maga a Kúria tért el ettől a felcsúti labdarúgó-stadionról szóló népszavazás kérdésében hozott döntésében, azt állítva, hogy amennyiben egy kérdést kormányrendelet szabályoz, úgy az már nem tekinthető az Országgyűlés hatáskörébe tartozónak (Kúria Knc. 37.807/2012/2 III.5.). A kérdéskör elemzésével kapcsolatban ld. KOMÁROMI László: „A Kúria határozata a felcsúti labdarúgó-stadionról szóló népszavazás kezdeményezéséről. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés problémája” *Jogesetek Magyarázata (JeMa)* 2013/4.

40 Alaptörvény 41. cikk.

41 Alaptörvény 32. cikk.

son hozott döntésnek. Ebben a kérdésben természetesen az Országgyűlésnek kell majd döntést hoznia, a Kúria végzésében nem írható elő számára a követendő „menetrend”. A Kúria felelőssége arra azonban mindenképpen kiterjed, hogy megállapítsa: alkotmányosan lehetséges-e a népszavazáson kifejezett döntés végrehajtása – ez ugyanis szükséges ahhoz, hogy az Alaptörvény szerinti ügydöntő népszavazás betöltse rendeltetését. Amennyiben ez alkotmányosan nem lehetséges (a fent kifejtettek ezt támasztják alá), úgy azt kell megállapítania, hogy a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

Ad (V) A kérdés egyértelműségének vizsgálatát – mivel az indítványok ezt is érintették – a Kúria természetesen elvégzi, de látható módon ebben a vonatkozásban a bírói fórum nem szembesült nehéz feladattal.

Ad (V-1) Meggyőzőek a Kúria által kifejtett szempontok a választópolgári egyértelműséggel kapcsolatban. A releváns fogalmak köznapi jelentésének alapulvétele összhangban áll a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal is.<sup>42</sup>

Ad (V-2) A jogalkotói egyértelműséggel összefüggésben a Kúria láthatóan bizonytalan: helyesen rögzíti a követelményt, miszerint a jogalkotó el kell tudja dönteni, hogy a népszavazás eredményeként milyen jogalkotási vagy milyen döntések meghozatalára köteles, de nem ad világos támpontokat ennek meghatározásához. Mindössze utal arra, hogy az Országgyűlés akár (nem részletezett tartalmú és joghatású) közjogi szervezetszabályozó eszközt<sup>43</sup> is kibocsáthat. Mindez arra enged következtetni, hogy a kérdés a „jogértelmezői egyértelműség” próbáját sem állja ki.

Végezetül érdemes hozzátenni, hogy a népszavazásra feltett kérdés rendezésének egyetlen alkotmányos útját már hónapok óta elindította Magyarország: a Kvótav. felhatalmazása alapján a Kormány az Európai Bíróság előtt kezdeményezte az 2015/1601 EU tanácsi rendelet felülvizsgálatát,<sup>44</sup> a kérdést valószínűleg az Európai Bíróság dönti majd el.<sup>45</sup> A magyar jog összefüggéseiben várhatóan az alapvető jogok biztosának alkotmányértelmezésre irányuló indítványának<sup>46</sup> elbírálását követően tisztulhat a kép.

## 5. Az eset jelentősége

Maga a népszavazási kezdeményezés komoly visszhangot váltott ki a hazai és az európai közéletben és sajtóban. Időközben az Alkotmánybíróság helybenhagyta az Országgyűlés népszavazást elrendelő 8/2016. (V. 10.) OGY határozatát,<sup>47</sup> valamint visszautasította a Kúria döntésével kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panaszt,<sup>48</sup> a köztársasági elnök pedig 2016. október 2-ára kitűzte a népszavazás időpontját.<sup>49</sup>

A történet valódi fordulatai azután várhatók, miután kiderül: érvényes és eredményes lesz-e a népszavazás, amennyiben pedig igen, úgy milyen módon tud annak alkotmányosan eleget tenni az Országgyűlés. Amennyiben ilyen eredmé-

nyek nem várhatóak, úgy beigazolódnak, hogy az országos népszavazás jelen esetben nem a közvetlen demokrácia valódi intézményeként, hanem a politikai kommunikációs tér eszközeként jelenik meg.<sup>50</sup>

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán egyetemi adjunktus • ELTE ÁJK

• pozsasz@ajk.elte.hu

- 42 A népszavazási kérdések hitelesítési szempontjainak vizsgálatával kapcsolatban ld. KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KISS Daisy – VARGA István (szerk.): *Magister Artis Boni et Aequi – Studia in Honorem Németh János* (Budapest, Eötvös, 2003) 589–606.
- 43 Önmagában az is kétséges, hogy a jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. törvény 23. § (1) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés által kibocsátható közjogi szervezetszabályozó eszköz (normatív határozat) fogalmilag alkalmas-e erre a célra – minden valószínűség szerint nem, az Országgyűlés ugyanis nem normatív, hanem egyedi határozatok útján tud hatást gyakorolni a Kormány tevékenységére. Kétségtelen ugyanakkor, hogy máshol a Kúria normatív vagy egyedi aktusok meghozatalának lehetőségére utal. Ld. Knk.IV.37.222/2016/9. végzés [47].
- 44 Ld. Magyarország kontra Tanács, C-647/15. Korábbi, a budapesti olimpiai rendezésről szóló népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos – ugyanakkor kétséges alapokon álló – döntése alapján a Kúria akár a már megindult európai bírósági eljárásra hivatkozva is megváltoztathatta volna az NVB döntését, arra hivatkozva, hogy a folyamatban lévő eljárásra tekintettel a kérdés már nem egyértelmű. Ld. Knk.IV.38.143/2015/6. II.5.
- 45 A jogvitával kapcsolatban ld. VARJU Márton – CZINA Veronika – VETŐ Gábor: „Ott támad, ahol a legjobban fáj – Magyarország keresete az uniós menekültügyi kvótarendszerrel szemben” *jtiblog*, <http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/magyarorszag-keresete-unios-kvotarendszer>.
- 46 Ld. [http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/3/az-ombudsman-az-alkotmanybirosaghoz-fordul-a-menedekkerok-tomeges-athelyezesevel-kapcsolatos-jogi-aggodalmak-tisztazasara?p\\_p\\_auth=CV3uJOKQ](http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/3/az-ombudsman-az-alkotmanybirosaghoz-fordul-a-menedekkerok-tomeges-athelyezesevel-kapcsolatos-jogi-aggodalmak-tisztazasara?p_p_auth=CV3uJOKQ).
- 47 12/2016. (VI. 21.) AB határozat.
- 48 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés.
- 49 [http://www.keh.hu/sajtokozlemenyek/2115-Kozlemenya\\_nepszavazas\\_idopontjanak\\_kituzeserol&pnr=1](http://www.keh.hu/sajtokozlemenyek/2115-Kozlemenya_nepszavazas_idopontjanak_kituzeserol&pnr=1).
- 50 Különösen igaz lehet ebben az esetben az a gyakori szakirodalmi kritika, amely szerint a közvetlen demokrácia sok esetben az aktuális többség preferenciáinak érvényesülését jelenti a kisebbség érdekeivel szemben. Ld. Erwin CHERMERINSKY: „Challenging direct democracy” *Michigan State Law Review* 2007. 293–306. Érdemes azt is hozzátenni, hogy maga a kezdeményezés sem tekinthető a kisebbségi vélemények becsatornázását egyébként támogató részvételi demokrácia klasszikus eszközének, inkább a plebiszitárius demokrácia megnyilvánulásának, hiszen maga a Kormány kezdeményező. A kisebbségi és a plebiszitárius közvetlen demokrácia funkcionális különbségével kapcsolatban ld. Silvano MOECKLI: „Direct democracy and political participation from a cross-national perspective” in Thomas ZITTEL and Dieter FUCHS: *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* (Oxford: Routledge 2006) 107–124.