

Sasvári Róbert, PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem Állam-és

Jogtudományi Kar Doktori Iskola

Országos népszavazási kezdeményezések – „újrátöltve”

2014 zsúfolt év volt a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) számára, ugyanis az országgyűlési és az önkormányzati választások mellett az európai parlamenti választásokat is ebben az évben tartották. Ilyen „zsúfoltság” – az önkormányzati választásokra vonatkozó jogszabályi változás eredményeként – legközelebb 2034-ben lesz esedékes. Joggal feltételezhetnénk, hogy az NVB jogalkalmazói tevékenysége, üléseinek száma 2015-ben – választási „csatározások” hiányában – lecsökkent. Köszönhetően azonban – többek között – az országos népszavazási kezdeményezések gyakoriságának, az NVB és a titkársági feladatait ellátó Nemzeti Választási Iroda (NVI) foglalkoztatottsága 2015-ben is folytatódott.

Az országos népszavazás intézménye eredetileg a választópolgárok akaratának érvényesítésére szolgál, akik a parlamenti választások között így módon kifejezhetik akaratukat, illetve véleményüket bizonyos kérdésekben. A kezdeményezések többsége azonban nem jut el a szavazás tényleges megtartásáig. Magyarországon 1989-től napjainkig csupán hat országos népszavazást tartottak: 1989. november 26-án a „négyigenes népszavazás”-t, 1990. július 29-én a köztársasági elnök közvetlen megválasztásáról szóló népszavazást, 1997. november 16-án a NATO-csatlakozásról, 2003. április 12-én az EU-tagságról, továbbá a 2004. december 5-i népszavazásra és a 2008. március 9-én megtartott „szociális népszavazás”-ra emlékezhetünk.

A megtartott országos népszavazások viszonylag kis számának egyik fő oka egyrészt az, hogy sok kezdeményezésnek nem is egy népszavazás kieszközlése a végső célja. Jól látható ez abból, hogy számtalan esetben a szervezők az NVB-nek a kérdést

hitelesítő jogerős határozata ellenére sem kezdik meg az aláírások gyűjtését. Megelégszenek azzal, hogy a www.valasztas.hu oldalon, vagy a Magyar Közlönyben közzé teszik a kérdésüket. Elmondhatjuk tehát, hogy a kezdeményezések igazi célja általában a közvélemény figyelmének egy problémára való ráirányítása, vagy akár egy párt támogatóinak megszólítása a politikai „holszezonban”.

Másrésről a népszavazások gyakoriságát jelentősen befolyásolja az előírt feltételrendszer, amelyet a népszavazás kezdeményezéséről és a népszavazás eredményességéről szóló rendelkezések tartalmaznak. Az országos népszavazási kezdeményezésnek többszörös szűrőn kell áthaladnia a voksolásig. Ezek a szűrők hivatottak megakadályozni, hogy a jogsértő kérdések eljussanak a jelentős költséget jelentő szavazás megtartásáig.

Magyarország Alaptörvénye az országos népszavazás szabályait megújította. Megszüntette a véleménynyilvánító népszavazást és a népi kezdeményezés intézményét. Az országos népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos részletes szabályokat a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) tartalmazza, amely 2014. január 18. napján lépett hatályba. Az új népszavazási törvény az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban határozza meg az országos népszavazási eljárásra vonatkozó szabályokat.

Az Nsztv. alapján országos népszavazási kezdeményezés szervezője csak az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező személy, párt vagy egyéb egyesület lehet. Az olyan egyesület, amely nem minősül pártnak, csak olyan kérdésben lehet népszavazási kezdeményezés szervezője, amely a létesítő okiratában szereplő tevékenységi körrel kapcsolatos. Egy kezdeményezésnek akár több szervezője is lehet, ebben az esetben azonban ki kell jelölni azt az egy személyt, aki jogosult a szervezők képviselőjében a választási szervekkel, így a NVB-

vel, illetőleg az NVI-vel való kapcsolattartásra.

A népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtés megkezdése előtt az erre rendszeresített aláírásgyűjtő ívek mintapéldányán, hitelesítés céljából be kell nyújtani a NVB-hoz. Az aláírásgyűjtő íven csak egy kérdés szerepelhet. Az országos népszavazás aláírásgyűjtő íveinek mintapéldányát a 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet tartalmazza.

A magánszemély szervezőnek a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát is közölnie kell a NVB-gal, az egyesületnek pedig a létesítő okiratát kell csatolnia.

Az országos népszavazási kezdeményezés alkotmányos funkciójának és komolyságának megőrzése érdekében a törvény előírja, hogy a választópolgári kezdeményezés szervezőjének az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával kell benyújtania. Ha a kezdeményezés szervezője magánszemély, akkor az ő aláírását is bele kell számítani a szükséges 20 támogatói aláírásba. Ezt a követelményt a korábbi jogszabály nem tartalmazta, így előfordult, hogy egy magánszemély egy alkalommal 140 kérdést egymaga nyújtott be, kézzel írva, egy kockás füzetlapon. A paksi atomerőmű bővítéséről szóló első népszavazási kezdeményezést pedig, az Nsztv. hatályba lépése után, támogatói aláírások nélkül nyújtották be. Ez a későbbiekben döntően befolyásolta a kezdeményezés hitelesítését, ugyanis az NVI elutasítását követően¹, az érvényes támogatói aláírásokkal benyújtott kérdés hitelesítését az NVB az időközben megkötött nemzetközi szerződés tiltott tárgykörébe ütközés miatt volt kénytelen megtagadni.²

Fontos megjegyezni, hogy már a támogató aláírások gyűjtése is adatkezelésnek minősül, ezért a szervező még azok gyűjtését megelőzően köteles az adatkezelést a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Ható-

ságnál (NAIH) az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni. A bejelentkezés elektronikus is teljesíthető, de kétségtávol egy újabb lépés megtételét követeli meg a kezdeményezőtől.

A népszavazásra javasolt kérdést az arra jogosultak csak személyesen vagy postai úton nyújthatják be a NVB-hoz, mivel a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges. Népszavazási kezdeményezés elektronikus úton vagy telefaxon történő benyújtására nincs lehetőség.

A fentieket összegezve, amennyiben magánszemély kíván országos népszavazás szervezője lenni, a kezdeményezés benyújtásakor az alábbiakra van szükség:

- a kérdést tartalmazó ív, amelyen a kérdésen kívül más rovat nincs kitöltve;
- a kérdést és a 20-30 közötti támogató aláírásokat tartalmazó aláírásgyűjtő ívek;
- a NAIH határozata az adatkezelés adatvédelmi nyilvántartásba vételéről;
- külön az NVB-nek címzett dokumentum, mely tartalmazza a benyújtó magánszemély nevét, lakcímét, személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát, nyilatkozatát arról, hogy a kezdeményezést magánszemélyként nyújtja be, és saját kezű aláírását.

Amennyiben párt vagy egyesület kíván országos népszavazás szervezője lenni, akkor a kezdeményezés benyújtásakor az alábbi dokumentumokra van szükség:

- a kérdést tartalmazó ív, amelyen a kérdésen kívül más rovat nincs kitöltve;
- a kérdést és a 20-30 közötti támogató aláírásokat tartalmazó aláírásgyűjtő ívek;
- a NAIH határozata az adatkezelés adatvédelmi nyilvántartásba vételéről;

¹ NVI 1/2014 Nsz. határozata

² NVB 91/2014 sz. határozata
2015/2

- egyesület esetében a kezdeményezés benyújtásakor hatályos létesítő okirata;
- külön az NVB-nek címzett dokumentum, mely tartalmazza a párt vagy egyesület hivatalos nevét; a párt vagy egyesület törvényes képviselőjének nyilatkozatát a kezdeményezés benyújtásáról, a törvényes képviselő saját kezű aláírását.

A fenti formai követelményeknek megfelelően benyújtott, népszavazásra javasolt kérdéseket – azok nyomon követhetősége érdekében – a NVI a népszavazási kezdeményezés szervezőjének nevével és a benyújtás időpontjával együtt a www.valasztas.hu oldalon közzéteszi.

Az Nsztv. részletes szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy ugyanazon tárgyú kérdésben ne futhasson párhuzamosan több kezdeményezés. Az NVB elmúlt egy éves gyakorlatában a fenti korlátozás alkalmazására főként a vásárnapi munkavégzés tilalmának szabályait tartalmazó, a kiskereskedelmi szektorban történő vásárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény rendelkezéseivel kapcsolatban, párhuzamosan beérkező kérdések esetében került sor.

Az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja úgy fogalmaz, hogy „a kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés annak hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig”. Két kérdés akkor minősül azonos tárgyúnak, ha az Országgyűlés a kérdések alapján ugyanazon konkrét jogviszonyt ugyanolyan módon vagy egymástól eltérő módon lenne köteles szabályozni. Fontos, hogy az azonosság nem két kérdés szó szerinti megegyezését vagy teljes mértékű ellentétét, inverzét jelenti. Azonos tárgyú kérdések esetében a szabályozandó tárgykör tekintetében áll fenn az azonosság.

Jó példa a fentiekre, hogy 2015 januárjában egy magánszemély ugyanazon a napon több országos népszavazási kezdeményezést nyújtott be az NVI-hez. Az első kezdeményezést az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?”

kérdést tartalmazta, míg az időben 15 perccel később benyújtott kezdeményezés kérdése az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet nyitva legyen?” volt. A kezdeményezések a korábban említett formai követelményeknek megfeleltek, ezért az NVI azokat hitelesítés végett az NVB elé terjesztette. Az első kérdés esetében az NVB a hitelesítést megtagadta, indokai között a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség hiányát emelte ki.³ A második kérdés tárgyalásakor azonban az NVB már nem is foglalkozott azzal, hogy a feltett kérdés megfelel-e az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt egyértelműség követelményének, hanem azt vizsgálta, hogy a kérdések azonos tárgyúnak tekinthetők-e. Megállapította, hogy mindkét népszavazási kezdeményezés azonos tárgykörre, az üzletek nyitva tartására vonatkozik. Mivel a második eljárás tárgyát képező kérdés érkezett később, ezért annak hitelesítését az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja zárta ki. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az NVB tehát eljárási okból tagadta meg.⁴

Láthatjuk, hogy a törvény az elsőként benyújtott kérdésnek ad elsőbbséget, illetőleg védettséget. Újabb kezdeményezés csak az első kezdeményezés meghíusulását követően, illetőleg – érvényes és eredményes népszavazás esetén – a népszavazás kötőereje 3 éves időtartamának elteltével nyújtható be.

Mivel az Nsztv. védettséggel kapcsolatos rendelkezései a vásárnapi pihenőnapra vonatkozó országos népszavazási kezdeményezések által az érdeklődés középpontjába kerültek, részletesebben is érdemes őket kifejteni. A védettségre vonatkozó szabályok részletes ismertetésével tulajdonképpen sorra vesszük az országos népszavazási kezdeményezési eljárás minden lépését a kezdeményezés benyújtásáról az esetlegesen elrendelt országos népszavazás megtartásáig és eredményességéig. Az elsőként benyújtott népszavazási kezdeményezés tehát – az ugyanabban a tárgyban párhuzamosan futó kezdeményezések elkerülése érdekében – az alábbi időpontokig élvez védettséget:

³ NVB 9/2015 sz. határozata

⁴ NVB 10/2015 sz. határozata

1. Ha a kezdeményezés az előzetes formai vizsgálatok alapján nem felel meg az Nsztv. követelményeinek, azt az NVI elnöke elutasítja. Ekkor – ha a szervező nem nyújtja be ismételten a kezdeményezést – a védettség az NVI elnökének elutasító döntését követő 16. nap végéig áll fenn. A szervező ugyanis az elutasító határozat közlését követő 15 napon belül ismételten benyújthatja a kezdeményezést.
2. Ha a kezdeményezés a NVB elé kerül (mert az NVI elnökének előzetes vizsgálata alapján az a törvényi követelményeknek megfelel, vagy a szervező ismételten benyújtja), nem nyújtható be azonos tárgyú kezdeményezés a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. A kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedése két időpont lehet: az egyik, amikor az NVB hitelesítést megtagadó döntése ellen nem érkezik jogorvoslat, és a hitelesítést megtagadó döntés jogerőre emelkedésének időpontja, a határozat közzétételét követő 15. nap. A másik eset, amikor az NVB-nek a hitelesítés tárgyában hozott döntése ellen – annak közzétételét követő 15 napon belül – jogorvoslat kerül benyújtásra a Kúriához, és a Kúria helybenhagyja az NVB megtagadó vagy visszautasító döntését, vagy a kérdést hitelesítő döntést megváltoztatja és a hitelesítést megtagadja, a hitelesítést megtagadó döntés jogerőre emelkedésének időpontja a Kúria döntése meghozatalának időpontja.
3. Ha a kérdést az NVB vagy a Kúria jogerősen hitelesíti, az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló 4 hónap elteltéig tart a védettség, feltéve, hogy a kezdeményezés szervezője nem adja le az aláírásgyűjtő íveket.
4. A szervező a kezdeményezést az aláírásgyűjtő ívek benyújtásáig bármikor visszavonhatja. Ebben az esetben a kérdés védettsége a visszavonással egyidejűleg megszűnik.
5. Ha a szervező leadja az aláírásgyűjtő íveket, a védettség továbbra is fennáll, addig, amíg az NVB vagy a Kúria jogerősen megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma nem éri el a 100 000-t.
6. Ha az érvényes aláírások száma eléri a 100 000-t, a védettség meghosszabbodik az Országgyűlésnek a népszavazás elrendelését elutasító határozatának jogerőre emelkedéséig.
7. Ha az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, továbbra is fennáll a védettség, egészen a népszavazás napjáig.
8. Ha a népszavazás érvényes és eredményes volt, az Országgyűlés köteles a népszavazás eredményének megfelelő döntést hozni (illetve azzal ellentétes döntés meghozatalától tartózkodni). Ha a népszavazás alapján az Országgyűlés törvényt alkot, akkor a törvény kihirdetésétől számított 3 évig nem lehet újabb kezdeményezést benyújtani a védett tárgykörben. Ha a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlésnek tartózkodnia kell valamely törvény meghozatalától, a 3 éves védettséget a népszavazás napjától kell számítani.

A törvény továbbá kizárja annak lehetőségét is, hogy a népszavazási kezdeményezés szervezője az 1-5. pontokban foglalt időponttól számított további 30 napig ugyanabban a tárgyban ismételten népszavazási kezdeményezést nyújtson be. Ez teremti meg annak lehetőségét, hogy amennyiben az első kezdeményezés meghiúsul, úgy más szervező is élhessen a népszavazási kezdeményezés jogával ugyanabban a tárgykörben. A magánszemély szervező támogatója sem lehet a fenti időpontig azonos tárgyú kérdésnek. E tilalom fennáll az elsőként benyújtott kérdést támogató választópolgárral szemben is, vagyis, az, aki a kezdeményezést aláírásával támogatta, az 1-5. pontban foglalt időpontot követő további 30 napig nem támogathat újabb azonos tárgyú kezdeményezést és nem is lehet annak szervezője.

A hitelesítésre benyújtott kezdeményezés előzetes formai és tartalmi vizsgálatát a NVI végzi el. Abban az esetben, ha a kezdeményezés nem felel meg a benyújtásra és a formai előírásokra vonatkozó jogszabályi követelményeknek, vagy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma egyértelműen ellentétes az országos népszavazás alkotmányos céljával, a NVI elnöke határozatban utasítja vissza a kezdeményezést, amely döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak. A jogszabály azonban megteremti annak lehetőségét, hogy a kezdeményező az NVI elnöke elutasító döntésének közlését követő 15 napon belül, kijavítva ismételten benyújtsa a kezdeményezését, mely idő alatt más szervező ugyanazon tartalmú kérdésben nem kezdeményezhet népszavazási eljárást.

Az ismételt benyújtás esetében a NVB-nak napirendjére kell tűznie a kezdeményezést, az NVI elnöke azt csak abban az esetben utasíthatja ismételten vissza, ha nincs meg a kellő számú, legalább 20 érvényes támogató aláírás.

A NVB a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a kezdeményezés benyújtásától számított 30 napon belül dönt. Azt a kezdeményezést, amely tartalma szerint nem egyeztetett össze a népszavazás jogintézményének a demokratikus hatalomgyakorlás rendszerében betöltött szerepével, mert szeméremsértő, vagy más módon megbotrántoztató kifejezést tartalmaz, a NVB érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

A 2015. évben egyetlen olyan kérdés volt, amelyet a Bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A kérdés így hangzott: *„Egyetért-e Ön azszal, hogy a terrorjelképek közzé felkerüljön a NARANCS, Fidesz logó, és a FESZÜLET, a keresztény egyházak jelképe?”*. A NVB határozatának indokolása alapján a kezdeményezés azért minősült megbotrántoztatónak, mert a pártlogó, illetőleg a vallási szimbólum terrorjelképpé nyilvánítása a választópolgárok széles körében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát és a VII. cikk (1) bekezdésében deklarált lelkiismeret-, és vallásszabadsághoz való jogot, az e jogok gyakorlásában meg-

nyilvánuló értékválasztást, illetve vallási meggyőződést (hitet) súlyosan sértené.⁵

Az országos népszavazásra javasolt kérdéssel szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény, hogy annak tárgya kizárólag az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, vagyis csak olyan kérdés dönthető el a választópolgárok által népszavazás keretében, amelyről egyébként az Országgyűlésnek lenne joga dönteni. Például az *„Egyetért-e Ön azszal, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi útszakaszok újra ingyenesen használhatók válnak?”* kérdést az NVB a fenti korlátozásba ütközőnek ítélte.⁶ Megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdést a 25/2013. (V. 31.) NFM rendelet és a járművel díj ellenében használható gyorsforgalmi utak körét a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet 1. melléklete szabályozza. E rendeletek megalkotására az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének második fordulata szerint, törvényi felhatalmazás alapján került sor.

Az Országgyűlés a díjfizetési kötelezettséggel érintett utak körének meghatározását, mint törvényben nem szabályozott tárgykör szabályozását a Kormány közlekedésért felelős tagja hatáskörébe utalta. A NVB arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben a népszavazás tárgya, vagyis az arra irányuló jogalkotási feladat, hogy a 2015. január 1-je előtt ingyenes közforgalmi utak újra ingyenesen használhatók válnak, az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozó kérdés, így az Alaptörvény 8. § (2) bekezdése kizárja e tárgyban az Országos népszavazás lehetőségét. Az ügyben a szervező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, a Kúria azonban az NVB határozatát helybenhagyta.⁷

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek azonban nem szabad ún. „tiltott tárgykör”-be ütköznie. Az Alaptörvény 8. cikkének (3) bekezdése felsorolja

⁵ NVB 91/2015 sz. határozata

⁶ NVB 56/2015 sz. határozata

⁷ Kúria Knk. IV.37.361/2015/3

azokat a tárgyköröket, amelyek nem tehetők népszavazás tárgyává, annak ellenére, hogy azok az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartoznának. Így az Alaptörvény szerint nem lehet országos népszavazást tartani:

- a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
- b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;
- c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;
- d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;
- e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;
- f) az Országgyűlés feloszlásáról;
- g) képviselő-testület feloszlásáról;
- h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;
- i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről;
- j) közkegyelem gyakorlásáról.

További fontos követelmény a népszavazásra javasolt kérdéssel szemben, hogy annak a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményének is meg kell felelnie, vagyis a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen, kizárólag egyféleképpen – „igen”-nel vagy „nem”-mel – lehessen válaszolni. Másrészt: az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy a kezdeményezés alapján terheli-e jogalkotási kötelezettség, és amennyiben igen, milyen jogalkotásra köteles.

Gyakori hiba a szervezők részéről, hogy a kérdés túl hosszú, több tagmondatból áll, olyan kifejezéseket tartalmaz, amelyek a köznap nyelvhasználatban is többértelműek, vagy a feltett kérdés több kérdést is tartalmaz. Például az „*Akarja-e, hogy Magyarország*

Kormányának Magyarországon biztonsága és a magyar állampolgárok Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében minden eszközzel akadályozza meg az illegális határátlépők Hazánkba áramlását, az eddig illegálisan beáramlókat pedig azonnal toloncolja vissza abba az országba, ahonnan Magyarország területére léptek” kérdés – amellet, hogy a Kormánynak és nem az Országgyűlésnek címezték – több kérdést is tartalmaz. Nem lehet rá egyszerűen „igen”-nel vagy „nem”-mel válaszolni. A „minden eszközzel” szóösszetétel pedig szintén nem egyértelmű. Nem lehet megállapítani, hogy jogi eszközökre, vagy „ne adj isten” fegyveres ellenállásra vonatkozik

A NVB kérdést hitelesítő, vagy a hitelesítést megtagadó határozata ellen jogorvoslatnak van helye. A NVB-nak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a Kúriának címezve a NVB-hoz kell benyújtani úgy, hogy az a határozat közzétételét követő 15 napon belül megérkezzen. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes, a jogorvoslati kérelem benyújtóját azonban tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg.

Ha a NVB a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül utasítja vissza, mert az szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, az NVB határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelemről a Kúria 30 napon belül dönt. A Kúria az NVB határozatát helybenhagyja, vagy a Bizottságot új eljárásra utasítja.

Ha a NVB a kezdeményezést érdemben vizsgálta, a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Kúria 90 napon belül bírálja el. A Kúria az NVB határozatát helybenhagyja vagy a Bizottság döntését megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Előfordul azonban, hogy a választópolgárok alkotmányjogi panaszt nyújtanak be az Alkotmánybírósághoz (AB) azzal a kéréssel, hogy semmisítse meg a Kúria és az NVB döntését, mivel az ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert, a népszavazáson való részvételhez való joggal.

Szemléletes példa erre az „Egyetért-e Ön azszal, hogy az Országgyűlés a nyugdíjsszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?” kérdés. A hitelesítést a NVB a 83/2015. (IV. 30.) számú határozatával elutasította. Álláspontja szerint a kérdés nem felelt meg az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának (kötségvetést érint) és az Nsztv.-ben foglalt népszavazási egyértelműség követelményeknek. A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú határozatával megváltoztatta az NVB határozatát tekintettel arra, hogy az NVB által vizsgált kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, mivel csak a nők és a férfiak „nyugdíjba vonulásának” feltételrendszerét kívánja egységesíteni. A Kúria álláspontja szerint a távoli és közvetett összefüggés a tiltott népszavazási tárgykörrel nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Az NVB álláspontját a Kúria a kérdés egyértelműségi aggályával kapcsolatban – miszerint a javasolt módosítás következményei a választópolgárok számára nem átláthatók – nem osztotta, ezért az NVB határozatát megváltoztatta és az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette.

A hitelesítést követően országsszerte megkezdődtek az aláírásgyűjtések, az AB-hoz azonban a kérdéssel kapcsolatban alkotmányjogi panasz érkezett. Az AB a 28/2015. (IX.28.) AB határozatával megállapította, hogy a Kúria határozata alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az AB rögzítette, hogy a kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik, ezért nem vizsgálhatta felül a Kúria hitelesítő döntését abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói, illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e.

Az AB a jelen ügyben nyomatékkl utalt arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból

vizsgálta felül. A kúriai határozat rögzítette, hogy a népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik, azonban az AB megállapította, hogy a költségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik. Megállapította, hogy a hitelesített kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti, tehát kizárt tárgykör.

Ezen felül az AB megállapította, hogy „a nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk más lehet, mint más személyeknek. A szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén.”. Az AB kiemelte, hogy a nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van.

A hitelesített népszavazási kérdés – akár az NVB, akár a Kúria jogértelmezését kell figyelembe venni – a lényeges tartalma szerint arra irányul, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé. Mindez azt jelenti, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata érvényesülése elé az eredményes népszavazás gátat emelne, azt lényegében kiüresítené. Az AB megállapította, hogy a nyugdíjjal összefüggésben a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás

megalkotásának lehetőségét a kérdésben megtartott népszavazás elvonná.

Amennyiben jogorvoslatot, vagy alkotmányjogi panaszt nem nyújtanak be az NVB kérdést hitelesítő döntésének jogerőre emelkedését, illetve a Kúriának a hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való megjelenését követő 5 napon belül az NVI elnöke hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. A népszavazási kezdeményezést csak ezen ívről készített másolaton lehet támogatni. Az aláírásokat a törvényben meghatározott kivételeken túl - a választópolgárok zaklatása nélkül - bárhol lehet gyűjteni, az ívnek a hitelesítési záradékkal való ellátását követő 120 napig.

Az Nsztv. 16. § (2) bekezdése szerint nem gyűjthető aláírás:

- a) az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben,
- b) a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben,
- c) tömegközlekedési eszközön,
- d) állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében,
- e) egészségügyi szolgáltató helyiségében,
- f) felsőoktatási és köznevelési intézményben.

A (3) bekezdés tartalmazza, hogy az aláírásért az aláíró választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos. Az aláíró választópolgár az aláírásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígérését. További korlátozás, hogy nem gyűjthető aláírás az általános választásokat megelőző és követő 40. nap között.

Az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogás elbírálása a NVB hatáskörébe tartozik. A kifogás

benyújtására vonatkozó szabályokat a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 208-212. §-ai tartalmazzák, azzal az eltéréssel, hogy az aláírások gyűjtésével és ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat benyújtására és elbírálására nyitva álló határidő 5 nap. Amennyiben azonban a benyújtásra vagy az elbírálásra vonatkozó határidő utolsó napja nem munkanapra esik, úgy a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.

Az ív érvényességének feltétele és az aláírásgyűjtő íveken gyűjtött aláírások hitelességének garanciáját jelenti, hogy az aláírásgyűjtő íven az aláírást gyűjtő polgár egyértelmű beazonosítására szolgáló személyes adatait is fel kell tüntetni. A választópolgár a kezdeményezést támogató aláírását nem vonhatja vissza, ha azonban több aláírással is támogatta azt, egy támogatása lesz érvényes, a többi pedig érvénytelen. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal való ellátásától számított 120 napon belül a szervezőnek egy alkalommal van lehetősége az íveknek a NVB-hoz való benyújtására. A pótlólag vagy nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő aláírás érvénytelen. Az aláírásokat a NVB ellenőrzi a benyújtástól számított 60 napon belül. Az aláírások ellenőrzése során a szervező képviselője jelen lehet.

Az Nsztv. azt is rögzíti, hogy a szervező az aláírásgyűjtő ívek benyújtását követően már nem vonhatja vissza a kezdeményezést, ezen időpontot követően a kezdeményezés urai már a támogató választópolgárok. Abban az esetben, ha a Köztársasági elnök vagy a Kormány által benyújtott kérdésről van szó, a visszavonásra egészen a népszavazás elrendeléséig van lehetőség.

A benyújtott aláírások ellenőrzése a támogató választópolgárok adatainak tételes ellenőrzésével valósul meg. Az aláírások számának megállapításakor azon választópolgárok aláírását is figyelembe kell venni, akik a kezdeményezés benyújtásakor támogatták aláírásukkal a hitelesítésre javasolt kérdést, vagyis nekik az aláírásgyűjtő ívet már nem kell ismételtlen aláírniuk. A jogszabály az aláírásgyűjtő ívet aláíró polgár és az aláírást

gyűjtő polgár adatainak védelme érdekében rögzíti, hogy azok íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, és az ívről másolatot készíteni szigorúan tilos.

Ha a kezdeményezés sikeres, vagyis az aláírások ellenőrzésének eredményeként az NVB azt állapítja meg, hogy az érvényes aláírások száma eléri a 100 000-t, az aláírások ellenőrzésének eredményéről a NVB elnöke tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az Országgyűlés elnöke az NVB elnökétől kapott tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon bejelenti a kezdeményezést. Ha az érvényes aláírások száma eléri a 200 000-t, az Országgyűlésnek 30 napon belül el kell rendelnie a népszavazást. Ha az érvényes aláírások száma 100 000 és 200 000 között van, az Országgyűlés hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy elrendeli-e a népszavazást. A népszavazás elrendeléséről szóló határozat a Magyar Közlönyben közzétételre kerül.

Az országos népszavazás akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele

érvényesen szavazott. Eredményes országos népszavazásról pedig akkor beszélhetünk, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ha a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlésnek törvényt kell alkotnia, e kötelezettségének hat hónapon belül eleget kell tennie. A népszavazással hozott döntés 3 évig köti az Országgyűlést.

Megállapíthatjuk, hogy érvényes és eredményes népszavazást kiváltó kérdést feltenni nem egyszerű feladat. Nem csak az Alaptörvény, az Nsztv., valamint további jogszabályok pontos ismerete szükséges hozzá, hanem megfelelő gyakorlat a választási szervek, a Kúria és az AB előtti eljárásokban. Mindezzel együtt megelégedéssel vehetjük tudomásul, hogy az országos népszavazási kezdeményezések népszerűsége nem csökken, és egyre többen vállalkoznak arra, hogy az általuk fontosnak ítélt társadalmi problémákra országos népszavazás kezdeményezésével hívják fel polgártársaik figyelmét.