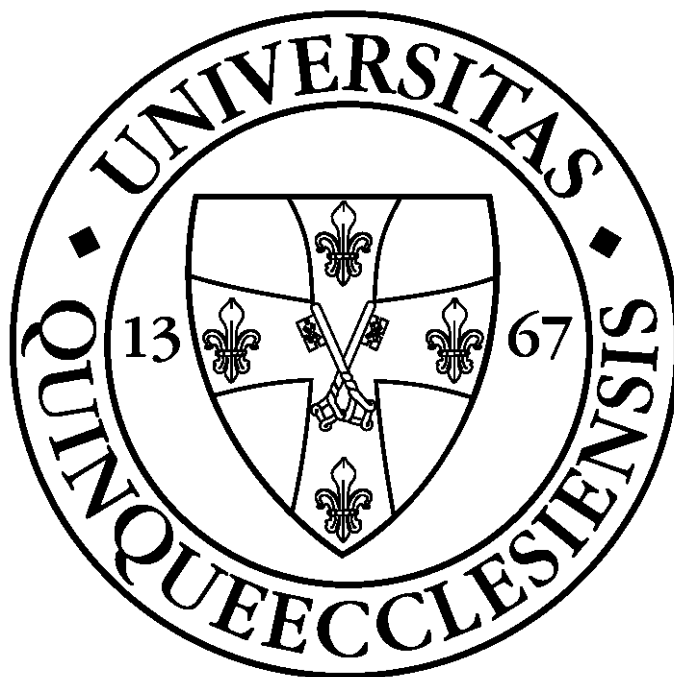


Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Dr. Sasvári Róbert

**AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS SZABÁLYOZÁSA
ÉS GYAKORLATA JOGALKALMAZÓI SZEMPONTBÓL**

Doktori értekezés tézisei



Témavezető: Prof. Dr. habil. Fábián Adrián Ph.D.

Budapest, 2021. szeptember

Tartalomjegyzék

Summary	3
I. Az értekezés kutatási feladatának összefoglalása	6
II. A kutatás módszerei és célkitűzései	8
1. A kutatás módszerei	8
2. Kutatási célkitűzések, hipotézisek.....	9
III. Az elért kutatási eredmények és azok hasznosítási lehetőségei	10
IV. A doktorjelölt témakörben készült publikációinak jegyzéke	13

Summary

According to Article B) Section (4) of the Fundamental Law of Hungary, “*The power shall be exercised by the people through elected representatives or, in exceptional cases, directly*”. The means of direct exercise of power is the referendum, which has been in the focus of political and public interest in Hungary almost continuously since the change of regime in 1990. A referendum or a popular initiative allows the people to "seize" the direct decision-making at any time. However Article 8 Section (3) of the Fundamental Law of Hungary lists the issues in which a national referendum may not be held. Essentially this can be understood as a rule of competence, because there is no place for the direct will of people on what cannot be held in a national referendum, but it has to be decided by the National Assembly. The Fundamental Law lists in ten points the subjects in which a referendum may not be held and on the basis of which the Hungarian National Election Commission after an in-depth examination refuses to certify the question proposed for referendum by its resolution.

The author of this thesis was a member and Vice-Chairman of the former National Electoral Committee from 2010 to 2013. Since 2013, he has been a member of the National Electoral Commission (hereinafter: NEC), which, as an independent body of voters subject only to the law, plays a central role in the procedures for national referendums. The NEC decides on the authentication of the question to be put to the referendum, publishes its decision to authenticate or reject the question on the official website of the elections, and its decision to authenticate the question, or its announcement on the refusal of authentication in the Hungarian Gazette, establishes the results of the verification of signatures, decides on objections to the collection of signatures, approves the content of the ballot papers for the national referendum, supervises the counting of votes cast by post and votes cast at foreign representations, establishes the results of the referendum, publishes an announcement on the results of the referendum. On 24 September 2015, as a member of the NEC, I participated in the scientific conference "*The Regulation and Practice of Referendums in Europe and Hungary*" (hereinafter referred to as the NKE Conference), jointly organised by the National University of Public Service and the National Election Office (hereinafter referred to as the NVO), where distinguished foreign and Hungarian experts and legal practitioners of referendums shared their thoughts and experiences with each other and the audience. At the Conference, Prof. Dr. András Patyi, as President of the NEC and Rector of the National University of Public Service, and Dr. Ilona Pálfi, as President of the National Election Office (hereinafter: NEO), saw the reason for the popularity of the

referendum in Hungary in the fact that "*the Hungarian legislation on referendums has made this instrument of direct exercise of power quite widely available, and those who expressed their opinion against the majority of the people's representation have often made use of this possibility.*" Dr. habil. Adrián Fábán, in his presentation at the same conference on "*The role and practice of the NEC in the authentication of questions in national referendum initiatives*", argued that "*In my view, the provisions of the Fundamental Law and the Nsztv. impose rather strict limits on referendum initiatives and questions.*" The seemingly contradictory opinions cited above raise the question of whether Hungarian referendum legislation is among the more permissive internationally, or whether, on the contrary, it imposes "strict limits" on initiators. For this reason, the present Dissertation, after clarifying the concept and function of referendums, will provide an introduction to the universal history of referendums, their institutional profile and the models of referendums. Then, I will recall the history of the regulation of referendums in Hungary and the issues and results of the seven national referendums held after the regime change. I will then look at the national referendum legislation and practice in neighbouring countries and the European Union's expectations of Member States in relation to referendums. In the second part of the Dissertation, the current Hungarian legislation and practical issues concerning the national referendum procedure are discussed. After the chronology of the procedure, a separate chapter deals with the role of the NEC, the NEO, the Curia and the Constitutional Court in the referendum procedure. Finally, as an unique cases, I would like to present the anomalies of the authentication of the public interest question on the Sunday closing of shops and the history of the procedure for the authentication of the question of the so-called "*quota referendum*", the most recent national referendum. The Dissertation will of course conclude with a summary, after which we can reflect on the place of Hungarian regulation and practice of national referendums in international comparison, whether it is characterised by 'wide applicability' or 'strict limits' for the initiators.

In creating this dissertation, I aim to achieve the following objectives:

- in the first part of the Dissertation, in order to properly delimit the scope of the legal institution of indirect exercise of power, especially the referendum, I examined the historical development and evolution of the legal institution of referendum with the help of historical and exogenetic research methods, so that in this respect the present-day Hungarian and international regulatory and legal practice aspects can be examined,
- also in this first part, using a dogmatic method, I deal with the conceptual elements of democracy, forms of direct exercise of power and the referendum, their

interrelationships, and the characteristics of the referendum, legal cases and their features can be examined,

- in the second half of the Dissertation, I subjected the relevant international recommendations and domestic regulations to a critical analysis, and with the help of the same method, I examine the cases arising in the jurisprudence of domestic constitutional bodies in relation to referendums, in order to identify how these have contributed to the development of the institution of referendums and to identify further directions of development,
- finally, I will examine two cases already mentioned in this Summary, which have had a major impact on Hungarian domestic practice, in order to draw conclusions and suggestions on the specific characteristics of these cases in relation to the domestic regulation of referendums and the practice of the related law enforcement bodies.

I. Az értekezés kutatási feladatának összefoglalása

A közvetlen hatalomgyakorlás eszköze a népszavazás, amely rendszerváltozást követően szinte folyamatosan a politikai és közjogi érdeklődés középpontjában állt. A jelen értekezés szerzője 2010-től 2013-ig tagja és elnökhelyettese volt az Országos Választási Bizottságnak, majd 2013 óta tagja a Nemzeti Választási Bizottságnak (a továbbiakban: NVB), amely a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szerveként központi szerepet tölt be az országos népszavazásokra vonatkozó eljárásokban. A NVB az országos népszavazáson – többek között - dönt a népszavazásra feltenni kívánt kérdés hitelesítéséről, a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról szóló határozatát közzéteszi a választások hivatalos oldalán, a kérdés hitelesítéséről szóló határozatát, illetve a hitelesítés megtagadásáról szóló közleményét a Magyar Közlönyben közzéteszi, megállapítja az aláírások ellenőrzésének eredményét, dönt az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogásról, jóváhagyja az országos népszavazás szavazólapjainak adattartalmát, felügyeli a levélben leadott szavazatok és külképviselleteken leadott szavazatok megszámlálását, megállapítja a népszavazás eredményét, közleményt tesz közzé a népszavazás eredményéről. A NVB tagjaként 2015. szeptember 24. napján részt vettem a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) és a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) közös rendezésében tartott „A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon” című szakmai konferencián (a továbbiakban: NKE Konferencia), ahol a népszavazás kiváló külföldi és magyar szakértői, jogalkalmazói osztották meg gondolataikat, tapasztalataikat egymással és a hallgatósággal. A Konferencián Prof. Dr. Patyi András, mint a NVB elnöke és a NKE rektora, valamint Dr. Pálfi Ilona, mint a NVI elnöke a népszavazás intézményének magyarországi népszerűségének okát abban látták, hogy „a népszavazásra vonatkozó magyar szabályozás meglehetősen szélesre tárta a közvetlen hatalomgyakorlás eme eszközének alkalmazhatóságát, és e lehetőséggel a népképviseleti többséggel szemben véleményt formálók gyakran éltek is.” Dr. habil. Fábíán Adrián ugyanezen a konferencián „a NVB szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében” című előadásában úgy vélekedett, hogy „Az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben található rendelkezések – felfogásom szerint – meglehetősen szigorú korlátokat jelentenek a népszavazási kezdeményezésekre, illetve a kérdésekre vonatkozóan.” A fent idézett, ellentétesnek látszó vélemények alapján felmerül a kérdés, hogy a magyar népszavazási szabályozás nemzetközi viszonylatban a megengedőbbek közé tartozik-e, vagy éppen ellenkezőleg, „szigorú korlátokat” ró a kezdeményezőkre. Ennek okán az értekezésben a

népszavazás fogalmának és funkciójának tisztázása után megvizsgálom a népszavazások egyetemes történetét, intézményi profilját és a népszavazási modelleket. Ezután a népszavazások szabályozásának magyarországi történetére tekintek vissza és felelevenítem mind a hét, a rendszerváltozást követően megtartott országos népszavazás kérdéseit, eredményeit. Az értekezés megfelelő megalapozására a nemzetközi kitekintés során áttekintem a szomszédos országok országos népszavazási szabályozását és gyakorlatát, illetőleg részletesen elemzem az Európai Unió népszavazásokkal kapcsolatos elvárásait a tagállamokkal szemben. Az értekezés a második felében az országos népszavazási eljárásra vonatkozó hatályos magyar szabályozással és gyakorlati kérdésekkel foglalkozok. Az eljárás kronológiájának bemutatása után külön fejezet szól a NVI, a NVB, a Kúria, illetőleg az Alkotmánybíróság szerepéről a népszavazási eljárásban. Végül konkrét ügyként a vasárnapi boltzárral kapcsolatos közérdeklődést felkeltő kérdéshitelesítésének anomáliáit, valamint a legutóbbi országos népszavazás, az ún. „kvóta-népszavazás” kérdésének hitelesítésével kapcsolatos eljárás történetét szeretném ismertetni. A disszertáció választ kíván adni arra a kérdésre, hogy az országos népszavazások magyarországi szabályozása, illetőleg gyakorlata milyen helyet foglal el a nemzetközi összevetésben, valóban a „szélesre tárt alkalmazhatóság” jellemzi, illetőleg „szigorú korlátokat” jelent a kezdeményezők részére.

II. A kutatás módszerei és célkitűzései

1. A kutatás módszerei

A disszertációban, az ott lehatárolt részekhez illeszkedő kutatási módszereket választottam annak érdekében, hogy érdemben vizsgálhatóak legyenek a 2. fejezetben meghatározott hipotézisek és elérhetővé váljon a kutatás során kitűzött célok megvalósítása. Ennek megfelelően,

- a disszertáció első részében, a közvetett hatalomgyakorlási formák, kiemelten a népszavazás jogintézményének megfelelő körbehatárolása érdekében történeti és exogenetikus, célkutató módszer segítségével megvizsgáltam a népszavazás jogintézményének történeti kialakulását és fejlődését, hogy erre tekintettel vizsgálhatóvá váljanak a jelen kor, magyar és nemzetközi szabályozási és joggyakorlatban mutatkozó vonatkozásai,
- szintén ebben az első részben dogmatikai módszer alkalmazásával foglalkozok a demokrácia, közvetlen hatalomgyakorlási formák és a népszavazás fogalmi elemeivel, azok összefüggéseivel, hogy később ezekre tekintettel vizsgálhatóvá váljanak a népszavazásra vonatkozó adottságok, jogeseteket, értelmezhetőek legyenek ezek jellemzői,
- az értekezés második felében kritikai elemzésnek vettem alá a vonatkozó nemzetközi ajánlásokat és hazai szabályozást és ugyanilyen módszer segítségével vizsgálom meg a népszavazással kapcsolatos hazai alkotmányos szervek joggyakorlatában felmerülő jogeseteket, annak érdekében, hogy azonosítható legyen, hogy ezek miként járultak hozzá a népszavazás intézményének fejlődéséhez illetve, hogy azonosíthatóak legyenek a további fejlődési irányok,
- végül pedig megvizsgálom két, a bevezetőben már említett a hazai gyakorlatban nagy hatást gyakorló jogesetet, annak érdekében, hogy ezek egyedi jellemzőit megragadva következtetéseket és javaslatokat tudjak levonni a népszavazás hazai szabályozása, a kapcsolódó jogalkalmazó szervek joggyakorlata vonatkozásaiban.

2. Kutatási célkitűzések, hipotézisek

A doktori kutatás során az alábbi kutatási célkitűzések kerültek meghatározásra:

- feltárni és az elméleti-történeti módszerek segítségével elemezni a közvetlen hatalomgyakorlási formák, kiemelten a népszavazás alkotmányos intézményét, annak történeti fejlődéséből adódó jellemzőket,
- meghatározni a magyar szabályozás karakterisztikáját, jellegét a lefolytatott elméleti-történeti elemzés és a népszavazásra vonatkozó nemzetközi elvárások és ajánlások tükrében,
- kritikai szemszögből megvizsgálni a népszavazásra vonatkozó hazai szabályozást és annak érvényesülését a kapcsolódó alkotmányos szervek gyakorlatában, kiemelt tekintettel a népszavazással érintett kérdések hitelesítésével kapcsolatos eljárásra, a népszavazáshoz esetlegesen kapcsolódó bírói felülvizsgálati kérdésekre és az egyes felmerülő jogesetekre,
- a fenti célkitűzéseket felhasználva végül pedig központi célkitűzése az értekezésnek, hogy megállapításokat és javaslatokat tegyen a hazai szabályozás és joggyakorlat fejlesztése tekintetében.

Az értekezés során az alábbi hipotézis vizsgálatát tűztem ki célul: a magyar, népszavazásra vonatkozó szabályozás szigorúbb szabályokat és korlátokat állít fel a népszavazási kezdeményezésekkel szemben, mint az Európában mutatkozó átlagos szabályozási gyakorlat.

III. Az elért kutatási eredmények és azok hasznosítási lehetőségei

A disszertációban tárgyalt álláspontom szerint megállapítható, hogy a magyar népszavazási szabályozás nemzetközi viszonylatban nem tartozik a szigorúbbak közé, az országos népszavazási kezdeményezések jogi feltételei nem tűnnek teljesíthetetlenek. Az elutasított kezdeményezések száma azonban magas. Ennek – többek között - oka lehet, hogy a népszavazási kérdés egyértelmű és a tiltott tárgyköröket nem érintő megfogalmazásában rejlő kihívásnak a kezdeményezők többsége nem tud eleget tenni. A népszavazásra feltett kérdések legtöbb esetben az egyértelműségi teszten buknak el, azon belül is a választópolgári egyértelműség tekintetében. Összességében elmondhatjuk, hogy a hatályos jogi környezet többé-kevésbé jó alapot teremt hazánkban a közvetlen demokrácia gyakorlásához, a népszavazások kezdeményezésének lehetősége széles kör számára biztosított, ugyanakkor az egyértelműségi követelmények és a tiltott tárgykörök jelentős mértékben korlátozzák azt, hogy konkrétan milyen kérdés bocsátható népszavazásra. A NVB csupán akkor utasíthatja vissza érdemi vizsgálat nélkül a népszavazási kezdeményezést, ha az szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz. Ez a szabály megkönnyíti az állampolgároknak a kérdés megfogalmazását, azonban azt is magában foglalja, hogy a nyilvánvalóan magyar nyelvtani-, illetőleg nyelvhelyességi hibát tartalmazó kérdéseket is érdemben kell vizsgálnia a testületnek. Ezek a kérdések csak akkor akadhatnak fenn a szűrőn, amennyiben a nyelvtani hibát tartalmazó kérdés egyértelműségi hibában is szenved. A népszavazás intézményének komolysága azonban megkívánná, hogy a nyilvánvalóan nyelvtani hibában szenvedő kérdések ne jussanak el a közzétételig. Az országos népszavazások gyakoriságát jelentősen befolyásolja még az előírt feltételrendszer, amelyet a népszavazás kezdeményezéséről és a népszavazás eredményességéről szóló rendelkezések tartalmaznak. Az országos népszavazási eljárás lebonyolítását végző államigazgatási szervek rendszere megnyugtatóan biztosított. A nemzetközi kitekintésünkben érdekességként olvashattuk például, hogy Ausztriában a Szövetségi Belügyminisztérium a választások vezető testülete és a belügyminiszter látja el a Szövetségi Választási Bizottság elnöki tisztségét. Magyarországon a NVI egy független, autonóm államigazgatási szerv, amelyet a választások előkészítéséhez és lebonyolításához kapcsolódó központi feladatok ellátására hozott létre a jogalkotó. Az országos népszavazási kezdeményezéseknek azonban többszörös szűrőn kell áthaladnia a voksolásig. Ezek a szűrők hivatottak megakadályozni, hogy az alkotmányellenes vagy banális kérdések eljussanak a jelentős költséget jelentő népszavazás megtartásáig, ugyanakkor felelősek azért is, hogy

országos népszavazást eredményező kérdést feltenni nem egyszerű feladat. Nem csak az Alaptörvény, az Nsztv., illetőleg a Ve., hanem további jogszabályok pontos ismerete is szükséges hozzá, ezen felül megfelelő eljárási gyakorlat a NVI, a NVB, a Kúria és az Alkotmánybíróság előtti procedúrákban. A NVB határozatának Kúriai felülvizsgálati eljárásában ezért is jelenik meg az ügyvédkényszer. A jogorvoslati eljárás többszintűvé vált azzal, hogy az Alkotmánybíróság kimondta: saját szerepe a népszavazással kapcsolatos jogorvoslati rendszerben elkerülhetetlen. Megállapította, hogy a választásra vonatkozó speciális szabályozás csak a Kúria döntéséig tárgyalja a jogorvoslati rendszert, viszont az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság jogosult a Kúria összes döntésének alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára annak ellenére, hogy a felülvizsgálata kivételes. Vagyis nem vette vissza a Kúriától az általános jogorvoslati szerepet. Láthattuk, hogy ezen többszintű jogorvoslati rendszer eredményeként egy jogerősen hitelesített kérdéssel szemben is lehetősége van még az állampolgároknak alkotmányossági panaszt benyújtani. Az eljárási kööttségek ellenére az országos népszavazási kezdeményezések népszerűsége nem csökken, és évről évre, egyre többen vállalkoznak arra, hogy az általuk fontosnak ítélt társadalmi problémákra országos népszavazás kezdeményezésével hívják fel a polgártársaik figyelmét. A NVB-ban tagként eltöltött évek során tapasztaltam, hogy az országos népszavazási kezdeményezést szervező választópolgárok többségének valóban csupán ez a figyelemfelkeltés a célja, nem egy érvényes és eredményes országos népszavazás kieszközlése. A kezdeményezők közül a többség megelégszik azzal, hogy a népszavazásra szánt kérdése megjelenik a választas.hu oldalon, illetőleg a Magyar Közlönyben. Sokszor a NVB, illetőleg a Kúria kérdést hitelesítő határozata ellenére sem kezdődik meg az aláírásgyűjtés. Ennek egyébként a politikai indíttatásokon túl az is indoka lehet, hogy az érvényességi küszöb Magyarországon az EU ajánlásokkal ellentétben túlzottan magas. A jelen értekezés III.2.2. pontjában láthattuk, hogy a Velencei Bizottság által létrehozott Népszavazási Kódex a népszavazásoknál kifejezetten ellenzi bármiféle érvényességi küszöb bevezetését. A részvételi küszöb elutasításának fő indokát abban jelölte meg, hogy ebben az esetben a kampány racionálisan irányulhat a népszavazáson való részvételtől való tartózkodásra is. Magyarországon a részvételi küszöb 50%-os, ami nemzetközi összehasonlítás alapján kimondottan magasnak mondható, és a Kvóta-népszavazás alkalmával tapasztalhattuk is, hogy egyes politikai szereplők valóban a szavazástól történő távolmaradás mellett kampányoltak. A Kormány által kezdeményezett betelepítési kvótával kapcsolatos népszavazásnál azt is tapasztalhattuk, hogy a részvétel nem érte el az érvényességi küszöböt, annak ellenére, hogy a hatályos szabályozás igyekszik olyan körülményeket teremteni, amelyek minden magyar

állampolgár számára lehetővé teszik, hogy részt vegyenek a népszavazáson. A disszertáció bevezetésében idézett két vélemény, a Dr. Prof Patyi András által említett „szélesre tárt alkalmazhatóság”, illetőleg a Dr. habil. Fábíán Adrián által megfogalmazott „szigorú korlátok” - közül nem lehet egyértelműen kimondani, hogy melyik jellemző általánosságban az országos népszavazás magyarországi szabályozására. Figyelemmel kell lennünk arra, hogy a népszavazás, mint a hatalomgyakorlás közvetlen eszköze másodlagos, és túlzottan gyakori alkalmazása az alkotmányos rendszer fennállását is veszélyeztetné. Ebből a szempontból érthető a jogalkotó törekvése, hogy különböző jogi eszközökkel bizonyos korlátokat szabjon az alkalmazhatóságával szemben. A túl szigorú korlátok azonban szinte lehetetlenné tehetik a választópolgárok részéről az országos népszavazás kezdeményezésének sikerességét. Konklúzióként levonhatjuk, hogy az országos népszavazások esetében mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás területén nehéz a középutat megtalálni.

IV. A doktorjelölt témakörben készült publikációinak jegyzéke

Hungarian Regulation of the National Referendum. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata of 2019/2020. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. (Megjelenés alatt).*

Hungarian Regulation of Subjects Excluded from the Referendum. *Közigazgatási és Infokommunikációs Jogi PhD tanulmányok, 2(1), 2021. (Megjelenés alatt).*

Evolution of the National Referendum Requirements in Hungary. *Jogi- és társadalomtudományi közlemények a közösségek szolgálatában, V., 2021. 122 o.*

A „kvóta-népszavazás” kérdésének hitelesítésével kapcsolatos eljárás – jogalkalmazói szempontból. *JURA, 2017/2., 411-420. o.*

Ismertető Tőkés Rudolf: A Harmadik Magyar Köztársaság Születése című munkájához. *Jogtörténeti Szemle, 2016/1., 79-81. o.*

A 2016. február 23-án benyújtott országos népszavazási kezdeményezések vizsgálata – jogalkalmazói szempontból. *Eljárásjogi Szemle, 1(4), 2016, 16-21. o.*

Országos népszavazási kezdeményezések - „újrátöltve”. *Kodifikáció, 4(2), 2015, 32-40. o.*

Ismertető Tőkés Rudolf: A Harmadik Magyar Köztársaság Születése című könyvéről. *Pro Publico Bono, 3(2), 2015, 170-175. o.*

Az új választási eljárási szabályozás gyakorlati tapasztalatai Műhelykonferencia 2014. július 9. NKE Ludovika Campus. *Új Magyar Közigazgatás, 7(4), 2014, 105-108. o.*