

VARIA

– KÖZLEMÉNY –

AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉS
FORMAI HIBA MIATTI ELUTASÍTÁSA

ANTALICZ Gabriella
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A legtöbb modern demokratikus állam alapelveként tekint a népszuverenitásra, mely szerint a hatalom forrása a nép. Nem véletlen, hogy a közhatalom gyakorlói szívesen vezetik vissza döntéseiket a népakaratra és az sem, hogy egy ország polgárai is szívesen nyúlnak a közvetlen demokrácia eszközeihez, ha szeretnének az ország ügyeivel kapcsolatban közvetlenül véleményt nyilvánítani két választás között.

A népszavazás intézményrendszere, mint a demokratikus hatalomgyakorlás egyik eszköze, méltán kap kiemelt figyelmet, azonban előfordulhat, hogy a népakarat kifejezését, nem az alkotmányos szinten szabályozott tiltott tárgykörbe ütközés vagy a jogszabályban előírt kérdés egyértelműsége vonatkozó szabályozás fogja meggátolni, hanem az, ha a kezdeményező rosszul tölti ki az aláírásgyűjtő ívet.

Kis dolognak tűnik mindez, talán ezért nem is kap nagyobb figyelmet, ugyanakkor az állampolgári hatalomgyakorlás előzetes feltétele a népszavazás kezdeményezésére irányuló akarat jogszabályokban meghatározott formában való kifejezése, az aláírásgyűjtő ív helyes kitöltése és a szükséges dokumentáció csatolása, így igen is nagy jelentősége van, és nem csak a kezdeményező oldaláról, aki megkísérli az előírásoknak megfelelően megszerkeszteni az általa fontosnak tartott kérdést, hanem az elbírálást végző szervek részéről is, hiszen az ő ügyterhük növekszik meg, ha a kérdés előterjesztői rendszeresen vétenek a formai követelményekkel szemben.

Az első népszavazási törvény hatálybalépése óta a kérdés benyújtására vonatkozó szabályozás erőteljes változáson ment át, hiszen 30 évvel ezelőtt még nem állt rendelkezésre az aláírásgyűjtő ív mintapéldány sem, míg mára az Nemzeti Választási Bizottság (NVB) tárgykörökre lebontott részletes leírással – és több-kevesebb sikerrel – igyekszik könnyebbé a szervezők dolgát.

2. A népszavazási kezdeményezések benyújtására vonatkozó jogszabályi háttér változása

A tanulmány nem foglalkozik a kormány vagy a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazásokkal, kizárólag a választópolgár, párt és egyéb egyesület által a népszavazási kezdeményezés alkalmával, a benyújtás során elkövetett formai hibákat kívánja bemutatni. A népszavazásra vonatkozó rendelkezések több szintje közül – Alaptörvény, törvény, rendeleti szint – a törvényi és rendeleti előírások változását mutatja be, hiszen ezek a jogszabályok tartalmazzák azokat a formai előírásokat, amelyeket a kezdeményezőnek a kérdés sikeres benyújtása érdekében be kell tartania.

Bár Magyarország Alkotmánya lehetővé tette a népszavazást, ennek gyakorlati alkalmazására a rendszerváltásig nem kerülhetett sor. A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény azonban már előírta, hogy a kezdeményező szervnek illetve személynek a népszavazásra bocsátandó kérdés (kérdések) megfogalmazására javaslatot kell tennie,¹ ezt követően a kérdést az Országgyűlés elnökénél előterjeszteni,² a kezdeményezés mellé pedig csatolni kell az aláírásgyűjtő ívet. A népszavazási eljárás során szintén alkalmazandó választójogi törvény³ pedig csak annyit mond, hogy a népszavazás lebonyolítására, eredményének megállapítására a választójogi törvényben foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. 1989 és 1998 között kis számú népszavazás illetve népi kezdeményezés előterjesztésére került sor. Ebben az időszakban nem a formai követelmények kerültek előtérbe, sokkal inkább az új demokratikus állam megteremtésének igénye, a közvetlen demokrácia beillesztése a jogi és társadalmi keretek közé – hogy minél gyorsabban igénybe lehessen venni a népszavazás és a népi kezdeményezés intézményét a gyakorlatban is –, így a jogszabályok a működőképességet tartották szem előtt, amit a kevésbé szigorú feltételek előírásával biztosított a jogalkotó.⁴

Az 1998-ban hatálybalépő népszavazási törvény⁵ már más politikai, társadalmi környezetben készült, ami a tartalmában is megmutatkozik. A népszavazási kezdeményezések benyújtására irányadó szabályok kibővültek, de továbbra is alkalmazni kellett az időközben szintén megváltozott választási eljárásról szóló törvény⁶ előírásait. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben (régii Nsztv.) új elemként jelent meg a kérdés előzetes ellenőrzése, mely feladatot ettől kezdve az Országos Választási Bizottság (OVB) látott el.⁷ Ha az aláírásgyűjtő ív nem felelt meg az előírásoknak, az OVB megtagadta annak hitelesítését.⁸ A jogszabály szerint

¹ A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 8.§ (2) bekezdés.

² A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 8. § (3) bekezdés.

³ 1989. évi XXXIV. törvény a választójogról.

⁴ KUKORELLI ISTVÁN: *Az országos népszavazás, 1989–1998.* http://www.politikaievkonyv.hu/online/mpl0/1-24_kukorelli.html

⁵ Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény.

⁶ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.

⁷ Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 2. §.

⁸ Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 10. §.

tartalmilag akkor volt helyes az aláírásgyűjtő ív kitöltése, ha azon a kezdeményező az aláírással azonos oldalon feltüntette a népszavazásra javasolt kérdést, saját kezűleg aláírta, és olvashatóan feltüntette családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.⁹ Ez az előírás a kezdeti szabályokhoz képest már jóval több támpontot adott a kezdeményezőnek, ami az OVB által végzett a kérdés előzetes ellenőrzésének eszközével együtt szigorúbb feltételeket állított a szervező elé.

A népszavazási kezdeményezésekre irányadó formai előírások terén az egyik legnagyobb változást a 2003¹⁰-ban megjelent aláírásgyűjtő ív mintapéldánya jelentette. Kezdetben csak a törvényi előírásokból lehetett megállapítani, hogyan kellene kinéznie az aláírásgyűjtő ívnek, ami miatt nem egységes tartalommal készültek el; ekkor azonban a 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet mellékletében bárki megtalálhatta az előírt, minden feltételnek megfelelő mintát.

A 2013-as év alapvetően átalakította a népszavazási kezdeményezés rendszerét. A népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXVIII. törvény (Nsztv.) megszüntette a népi kezdeményezés intézményét. Az Nsztv. mellett továbbra is alkalmazni kellett a szintén megváltozott választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (Ve.). A kérdések ellenőrzése két szintűvé vált. Az előzetes vizsgálatot – jelenleg is – a Nemzeti Választási Iroda (NVI) végzi, melynek során 5 napja van annak eldöntésére, hogy a kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt formai követelményeknek, összhangban van-e az országos népszavazás alkotmányos céljával és fennáll-e az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések benyújtására vonatkozó tilalom.

Ha a kérdés, minden előírásnak megfelel, átadja a NVB-nek, amely az érdemi vizsgálatot végzi. Ha a kérdés nem tett eleget valamely törvényi előírásnak, elutasította. Ebben az esetben ismételten előterjeszhető a kérdés, ezért előfordulhat, hogy a formai követelmények ismételt megsértésére kerül sor az NVB előtti eljárásban is.

Formai tekintetben újdonságot jelentett, hogy egy kezdeményezésben már csak egy kérdést lehetett feltüntetni. A magánszemély szervezőnek a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a személyazonosságát igazoló hatósági igazolványa számát kellett NVB-vel közölnie, továbbá csatolnia kellett legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírását is.

A külföldön élő magyar állampolgárok szavazati jogának bevezetése az országos népszavazás kezdeményezésére is hatással volt, hiszen ezt követően a szervezőnek a népszavazásra javasolt kérdés benyújtásához szükséges támogató aláírások összegyűjtése során ezt a körülményt is figyelembe kellett vennie, ezért olyan dokumentumon kellett azt előterjesztenie, melyen a kérdéssel azonos oldalon szerepel a támogató választópolgárok aláírása és szükséges adatai, ami magyarországi lakcímmel és személyi azonosítóval rendelkező választópolgárok esetében az olvasható családi és utónév, személyi azonosító és lakcím; magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében azonban a személyazonosságot igazoló hatósági igazolvány számát (ma-

⁹ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 118. §.

¹⁰ A belügyminiszter 34/2002. (XII. 23.) BM rendelete a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és az országos népi kezdeményezésen. Hatályba lépett: 2003. január 01.

gyar hatóság által kiállított érvényes személyazonosító igazolvány, útlevél vagy vezetői engedély) és születési idejét (év, hónap, nap) kellett feltüntetni.¹¹

3. A népszavazási kezdeményezés benyújtásához szükséges dokumentumok

3.1. A népszavazás kezdeményezéséről szóló, a kezdeményező személyes adatait is tartalmazó nyilatkozat

A népszavazás szervezőjének a kérdés előterjesztése során az aláírásgyűjtő ív és a népszavazási kezdeményezést támogató aláírásokat tartalmazó dokumentum mellett be kell nyújtania egy, a népszavazás kezdeményezéséről szóló nyilatkozatot, melyen fel kell tüntetnie a személyes adatait, valamint csatolnia kell a kérdés befogadásához szükséges iratokat. Ha az Nsztv. rendelkezéseiből nem is derülne ki a szervező számára, hogy milyen dokumentumokat kell csatolnia, a www.valasztas.hu oldalon részletest összefoglalót talál az alábbiak szerint:

1. számú ábra¹²

Magánszemély, szervező	Párt vagy egyéb egyesület, szervező
Az NVB-nek címzett dokumentum, amely tartalmazza a népszavazásra javasolt kérdést, továbbá:	
<ul style="list-style-type: none"> • a szervező nevét, • lakcímét, • személyi azonosítóját, személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár esetén a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát, (magyar hatóság által kiállított érvényes személyazonosító igazolvány, útlevél vagy vezetői engedély) • nyilatkozatát arról, hogy a kezdeményezést magánszemélyként nyújtja be, • saját kezű aláírását, 	<ul style="list-style-type: none"> • a párt vagy egyesület hivatalos nevét; • a párt vagy egyesület törvényes képviselőjének (több párt vagy egyesület esetén valamennyi törvényes képviselő) nyilatkozatát a kezdeményezés benyújtásáról; • a törvényes képviselő saját kezű aláírását; • egyéb egyesület esetében a kezdeményezés benyújtásakor hatályos létesítő okirat
a támogató aláírások (minimum 20, maximum 30)	

Az NVB által nyújtott tájékoztatás ellenére sem mindig sikerül a szervezőknek a nyilatkozatot előírászerűen kitölteni. Jellemző hibák a magánszemély vagy jogi személy adatainak hiánya vagy pontatlansága:

¹¹ A megkülönböztetés oka, hogy a magyarországi országos népszavazáson részt vehet a magyarországi lakcímmel nem rendelkező külföldön élő választópolgár is, akinek nem biztos, hogy van személyi azonosítója és nem feltétlenül szerepel a személyi adat- és lakcím nyilvántartásban ezért megadhatja a magyar állampolgárságát igazoló okirat (útlevél, honosítási okirat, állampolgársági bizonyítvány) számát is.

¹² Az 1.számú ábra 2019. július 21. napján még a táblázatban közölt adatokat tartalmazta, ugyanakkor a 2018. évi CXIII. törvény hatálybalépést követően, a táblázatban foglaltaktól eltérően, a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgárnak a személyazonosságát igazoló hatósági bizonyítvány számát és a születési idejét kell megadnia.

- A nyilatkozat nem tartalmazza az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló szándék kifejezését.
- A nyilatkozat benyújtása során a kezdeményező a személyes adatait nem vagy nem pontosan tünteti fel.
- Nem derül ki egyértelműen a nyilatkozatból, hogy a szervező, mint magánszemély, vagy mint párt/egyesület képviselője nyújtja be a kérdést.
- Párt esetén a kezdeményezéshez csatolt meghatalmazáson szereplő adatok (hivatalos név és székhely) nem azonosak szervezőnek a hatályos, a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában szereplő adataival.
- Hiányzik a képviseleti jog igazolása.
- Az egyéb egyesület a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben szervezhet népszavazást,¹³ ezért a létesítő okiratát is csatolnia kell a kérdés benyújtásakor.
- Nem lehet megállapítani, ki a kezdeményező.¹⁴

3.2. A népszavazási kezdeményezés benyújtásának módja

A népszavazási kezdeményezés elutasítását vonja maga után, ha a kérdést a szervező elektronikusan nyújtja be, mivel az Nsztv. 6. § (1) bekezdése értelmében a kezdeményezés benyújtása kizárólag személyesen vagy postai úton lehetséges.

3.3. Az aláírásgyűjtő ív

A formai követelmények változása leginkább az aláírásgyűjtő ív külső megjelenésén mérhető le. Jelenleg a www.valasztas.hu oldalon letölthető elektronikus formában a népszavazási kérdés benyújtásához szükséges aláírásgyűjtő ív-minta, vagy megtalálható a 26/2018. (IX.7.) IM rendelet 31. és 32. számú mellékleteként. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának kialakulása és fejlődése 3 szakaszra osztható:

1. szakasz: 1989. június 15. – 2002. december 31.

Az országos népszavazási kérdés benyújtása során a népszavazásról rendelkező törvények 1989 óta kötelező kellékként írták elő az aláírásgyűjtő ív meglétét és annak külső megjelenési formájáról is tartalmaztak előírást, de ennek ellenére minden kezdeményezőnek az előírások alapján saját magának kellett megszerkesztenie, hiszen 2003 előtt nem létezett az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya.

Az első részletesebb leírást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 118. § tartalmazta, mely szerint, valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni, az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük, az aláírásgyűjtő íveken a saját kezű aláírás mellett – az aláírás hitelességének ellenőrzése

¹³ Nsztv. 2. § (1) bekezdés.

¹⁴ Például a 17/2017 NVI határozattal elbírált kérés esetében nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy a kezdeményező a Civil Mozgalom Egyesület vagy a Civil Mozgalom, mint párt.

céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját, ezen felül pedig az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgárnak is el kell látnia az aláírásával.

A törvényi előírásoknak nem megfelelő, különböző természetű hibák között visszatérő gondot jelentett, hogy a szervezők az aláírásgyűjtő íven nem tüntették fel külön az „aláírást gyűjtő polgár aláírása” rovatot. Emiatt az Erzsébetligeti Polgári Kör és a Fidelitas több kezdeményezését is elutasították,¹⁵ míg végül magánszemélyek egy csoportja – miután a kérdésük ugyanezen okból elutasításra került¹⁶ – az Alkotmánybírósághoz fordult.

Az Alkotmánybíróság szerint a népszavazáshoz való jog az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből és a 70. § (1) bekezdéséből eredő alapvető jog. A népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételt. Eme alanyi jog korlátait az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően csak törvény állapíthatja meg, de sem a régi Nsztv. sem a régi Ve. nem írta elő, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán külön megjelölt helynek kell rendelkezésre állni az aláírást gyűjtő polgár aláírása részére, ezért a hitelesítést végző szerv sem támaszthatott ilyen követelményt a népszavazás kezdeményezőjével szemben, hiszen a

„jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki a tevékenységüket.”¹⁷

Mivel a régi Ve. 118. § (5) bekezdése nem határozta meg egyértelműen az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának kötelező megjelenési formáját, ezért az OVB sem utasíthatta volna el a benyújtott kezdeményezéseket. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatát megsemmisítette és új eljárásra utasította.¹⁸

2. szakasz: 2003. január 01. – 2016. június 27.

Az OVB 2/2003 számú döntésének megszületésekor még nem, de az Alkotmánybíróság 12/2003. (IV. 9.) számú határozatalakor már hatályba lépett a 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet¹⁹ (BM rendelet) melynek 5. számú mellékletének 6. mintája pontosan meghatározta, hogyan kell kinéznie az aláírásgyűjtő ívnek, így ezt követően az indít-

¹⁵ 125/2002 OVB határozat, 126/2002, 127/2002, 128/2002 OVB.

¹⁶ 2/2003 OVB.

¹⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB.

¹⁸ 12/2003. (IV. 9.) AB határozat.

¹⁹ A belügyminiszter 34/2002. (XII. 23.) BM rendelete a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és az országos népi kezdeményezésen. Hatályba lépett: 2003. január 01.

ványozóknak már kész sablon állt a rendelkezésére, az alábbi formában, így teljesebb képet kaphattak az aláírásgyűjtő ív külső megjelenéséről és adattartamáról.

2. számú ábra

Az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet a
..... határozatával kinevezte.

Budapest év hó nap nap.
P. H.

Országos Választási Iroda vezetője

ALÁÍRÁSGYŰJTŐ ÍV

5. melléklet 6. minta

Ahírottak országos népszavazás kitűzését kezdeményezték / országos népi kezdeményezést támogatunk az alábbi kérdésben:
(a népszavazásra bocsátandó kérdés szövege, illetve a népi kezdeményezés tárgya)

#	Olvasható családi és utónév	Személyi azonosító	Lakcím	Saját kezű aláírás
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				
11.				
12.				
13.				
14.				
15.				
16.				
17.				
18.				
19.				
20.				

Egy választópolgár a kezdeményezést csak egy aláírással támogathatja!

az aláírást gyűjtő polgár aláírása

A BM rendelet mellett a régi Ve. is részletesen szabályozta, hogyan kell kinéznie és mit kell tartalmaznia az országos népszavazás kezdeményezésére szolgáló aláírásgyűjtő ívnek: az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon szerepelniük, fel kell tüntetni rajta a kezdeményezést támogató választópolgár saját kezű aláírását, az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából szerepelnie kell a kezdeményező olvasható családi és utónevének, lakcímének, személyi azonosítójának. Minden egyes aláírásgyűjtő íven szerepelnie kell az aláírásokat gyűjtő személy aláírásának is. A népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés támogatása a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íven lehetséges,²⁰ vagyis kötelező az aláírásgyűjtés során ezt használni. Hasonló rendelkezést tartalmaz a régi Ve. 118.§ (1) bekezdés, amely alapján az aláírásokat csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát mindig olyan formában kell benyújtani a hitelesítésre, hogy az alkalmas legyen az aláírásgyűjtésre.

Mindenképpen előrelépést jelentett, hogy immár nem a jogszabályi rendelkezésekből kellett kiolvasni, hogyan kell kinéznie az aláírásgyűjtő ívnek, ettől függetlenül egyes szervezők számára továbbra is nehézséget jelentett a helyes kitöltés, ami leggyakrabban a következő módokon nyilvánult meg:

²⁰ Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 3. § (1) bekezdése.

- nem mellékeltek a beadványhoz aláírásgyűjtő ívet;²¹
- nem „aláírásgyűjtő ív” volt megnevezése;
- „MINTAPÉLDÁNY” feliratot is tartalmazott;
- beadványozó nem jelölte meg pontosan, hogy országos népszavazást vagy országos népi kezdeményezést kíván kezdeményezni;²²
- az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának jobb felső sarkában nemzeti jelképet tüntettek fel;
- az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának bal felső sarkában feltüntette a párt saját szimbólumát, nevét és annak rövidítését valamint elérhetőségeit;
- az aláírásgyűjtő íven a népszavazásra feltenni kívánt kérdésen túlmenően a népszavazással érintett törvény szövege is megtalálható volt;
- aláírásgyűjtő íven több kérdés szerepelt;
- az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés és a támogató választópolgári aláírásokat is tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő kérdés nem volt azonos;²³
- többletinformációt tartalmazott;²⁴
- a kezdeményezést támogatók sorszámozása nem volt folyamatos az aláírásgyűjtő íven;
- a személyi azonosító első és utolsó négy számjegyének helyét a többtől eltérő, sötétebb színnel jelölték;²⁵
- az aláírásgyűjtő íven a „személyi azonosító” helyett „személyi szám” megnevezés szerepelt;
- nem tartalmazta azt a figyelmeztetést, mely szerint egy választópolgár a kezdeményezést csak egy aláírással támogathatja;
- az aláírásgyűjtő ívet a szervező az „aláírást gyűjtő polgár aláírása” rovatban aláírta;

²¹ Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát minden esetben mellékelni kell a kérdéshez. E követelmény megsértése az OVB gyakorlatában a kérdés érdemi vizsgálat nélküli elutasítását eredményezte, az NVB eljárása során azonban elutasítási okként szerepel.

²² Az Nsztv. 2013-as hatálybalépésével megszűnt az országos népi kezdeményezés intézménye, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya is módosításra került. Míg korábban számos szervező elfelejtette feltüntetni az aláírásgyűjtő íven, hogy országos népszavazást vagy országos népi kezdeményezést kíván előterjeszteni, az Nsztv. hatálybalépésével és az országos népi kezdeményezés megszüntetésével ez a problémaforrás megszűnt.

²³ A 20/2015 NVI határozattal elbírált kérdés esetén merült fel az a probléma, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés és a támogató választópolgári aláírásokat is tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő kérdés nem volt azonos. Az Nsztv. 15. § (2) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdés benyújtása akkor megfelelő, ha a hitelesítés céljából benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a támogató választópolgárok aláírását és adatait tartalmazó aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel teljes mértékben azonos. Ez az azonosság pedig teljes nyelvtani egyezőséget jelent, mely magában foglalja a szó szerinti és az írásjelek használatának egyezőségét egyaránt.

²⁴ Például feltüntették rajta az oldalszám szót.

²⁵ Ez a jelölési mód alkalmas arra, hogy a választópolgárokból azt a képzetet keltse, hogy a személyi azonosító első és utolsó négy számjegyét nem kell megadnia.

- személyes adatok hiánya;²⁶
- a szervezők nevét, személyi azonosítóját és lakcímét is tartalmazta.

Különös jelentősége van annak, hogy az aláírásgyűjtő ív a legapróbb részletekig megfeleljen a törvény formai előírásainak,²⁷ amit a jogszabályok olyan, az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott formai előírásokkal biztosítanak, amelyek garanciát nyújtanak arra, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgár eredményesen támogassa a kérdés országos népszavazásra bocsátását, de az Alkotmánybíróság szerint az aláírásgyűjtő ív formai törvényellenessége akkor is megállapítható, ha az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem áll rendelkezésre, hiszen a jogszabályok pontos eligazítást adnak annak tartalmára nézve.²⁸ Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának megalkotásával a jogalkotó csupán a népszavazást kezdeményező választópolgár dolgát kívánja megkönnyíteni.²⁹

3. szakasz: 2016. 06. 28³⁰ – napjainkig

A népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 10/2016. (VI. 28.) IM rendelet és a jelenleg hatályos 17/2019 (VI.20.) IM rendelet 1. és 2. számú mellékletében található mellékleteként található meg az aláírásgyűjtő ív mintája, melyet beadás során ettől kezdve nem kötelező alkalmazni, bármilyen dokumentumon be lehet adni, mely tartalmazza a népszavazási kérdést, a jogszabályban meghatározott adatokat és a kezdeményező aláírását.

2016. 06. 28.-tól kezdve a szervezőknek figyelmet kell arra is fordítaniuk, hogy az aláírások gyűjtése során eltérő adatokat kell feltüntetnie a személyi azonosítóval rendelkező (3. számú ábra) és az azzal nem rendelkező (4. számú ábra) választópolgároknak, ami az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának változásából is látható.³¹

²⁶ Például a 3/2014 NVI határozattal elbírált kérdés azért került elutasításra, mert a kezdeményező nem tüntette fel a lakcímét.

²⁷ 49/2008. (IV. 22.) AB határozat.

²⁸ A 386/2007 OVB határozattal elbírált kérdés azért került elutasításra, mert az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak – egészen pontosan a BM rendeletben található mintának –, mivel azt az aláírást gyűjtő polgár aláírása számára fenntartott helyen a beadvány előterjesztője már aláírta, illetve nem jelölte meg rajta egyértelműen, hogy országos népszavazást vagy országos népi kezdeményezést kíván előterjeszteni. A problémát az okozta, hogy BM rendeletben szereplő mintát hatályon kívül helyezte a választási eljárásról szóló 1997 évi C. törvénynek az országos népszavazáson történő végrehajtásáról rendelkező 5/2008 (I.22.) ÖTM rendelete (ÖTM rendelet). Az ÖTM rendelet az aláírásgyűjtő ív mintáját már nem tartalmazta, ezért az aláírásgyűjtő ív megfeleléségét a régi Nsztv. és a régi Ve. szabályai alapján kellett megállapítani.

²⁹ Hasonló hibák a már hitelesített aláírásgyűjtő ívek kitöltése során is előfordultak. Például: az aláírásgyűjtő ív több rovatának adattartalma olvashatatlan volt, az aláírások nem a kérdéssel azonos oldalon szerepeltek, az aláírásgyűjtő ív másolata nem volt ellátva hitelesítési záradékkal.

³⁰ A népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 10/2016. (VI. 28.) IM rendelet hatálybalépése.

³¹ A megkülönböztetés oka, hogy a magyarországi országos népszavazáson részt vehet a magyarországi lakcímrel nem rendelkező külföldön élő választópolgár is, akinek nem biztos, hogy van személyi azonosítója és nem feltétlenül szerepel a személyi adat- és lakcím nyilvántartásban, ezért megadhatja a magyar állampolgárságát igazoló okirat (útlevél, honosítási okirat, állampolgársági bizonyítvány) számát is.

3. számú ábra

1. melléklet a 17/2019. (VI. 20.) IM rendelethez
 „1. melléklet a 10/2016. (VI. 28.) IM rendelethez

Országos népszavazás aláírásgyűjtő íve személyi azonosítóval rendelkező választópolgárok számára

■ ALÁÍRÁSGYŪJTÓ ÍV ■ sorszám: [a hitelesített kérdés szövege]

Olvasható családi és utónév	Stemélyi azonosító	Lakcím (település, utca, házszám)	Saját kezű aláírás
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Egy választópolgár egy kezdeményezést csak egy alkalommal tekinthet meg!

Az aláírásgyűjtő ívet azonosító kód helye	Az aláírók gyűjtő néve	Stemélyi azonosítója / cég / vállalat / vezetői engedély száma	Aláírása
---	------------------------	--	----------

MAGYAR KÖZTUDOMÁNYOS AKADÉMIA

2019

4. számú ábra

2. melléklet a 17/2019. (VI. 20.) IM rendelethez
 „2. melléklet a 10/2016. (VI. 28.) IM rendelethez

Országos népszavazás aláírásgyűjtő íve személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgárok számára

■ ALÁÍRÁSGYŪJTÓ ÍV ■ sorszám: [a hitelesített kérdés szövege]

Olvasható családi és utónév	Magyar hatóság által kiállított személyazonosító igazolvány vagy útlevél vagy vezetői engedély száma	Születési idő	Saját kezű aláírás
1		é. hó. nap	
2		é. hó. nap	
3		é. hó. nap	
4		é. hó. nap	
5		é. hó. nap	
6		é. hó. nap	
7		é. hó. nap	
8		é. hó. nap	
9		é. hó. nap	
10		é. hó. nap	
11		é. hó. nap	
12		é. hó. nap	
13		é. hó. nap	
14		é. hó. nap	
15		é. hó. nap	

Egy választópolgár egy kezdeményezést csak egy alkalommal tekinthet meg!

Az aláírásgyűjtő ívet azonosító kód helye	Az aláírók gyűjtő néve	Stemélyi azonosítója / cég / vállalat / vezetői engedély száma	Aláírása
---	------------------------	--	----------

2019

MAGYAR KÖZTUDOMÁNYOS AKADÉMIA

További változás, hogy – a választásokon alkalmazott ajánlásokhoz hasonlóan – a jogszabály a kezdeményezést támogató választópolgárok adatainál az anyja neve helyett a lakcím megadását kívánja. A mintapéldányon már nem kell feltüntetni hitelesítési záradék rovatot, mely már korábban is csak az Országos Választási Iroda vezetőjének munkáját segítette, hiánya nem szolgálhatott a kezdeményezés benyújtásának akadályául.³² A kezdeményezést támogatók aláírására szolgáló táblázat jelenleg 15 soros, de az ettől való eltérés nem érinti a kezdeményezés törvényességét.³³

Az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIII. törvény módosította az Nsztv. 10. § (1) bekezdését, így a hitelesítési eljárás során az NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint a törvényben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel, ugyanakkor hatályát veszítette a „ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek szövegrész”. A 2019-es év első felében eddig csak három esetben utasította el az Nemzeti Választási Iroda a benyújtott kezdeményezést formai hiba miatt, ráadásul mind a három kezdeményezés ugyanahhoz a személyhez köthető, ami nem alapozza meg, azt a feltevést, hogy tavaly új szakasz kezdődött volna az aláírásgyűjtő ív fejlődéstörténetében. Az aláírásgyűjtő ív módosítása ellenére a szervezők továbbra is jellemzően ugyanazokat a hibákat vétik a kitöltés során, ezért ez nem kerül még egyszer felsorolásra.

3.4. A támogató aláírásokat tartalmazó dokumentum

A kezdeményezés benyújtása során, a népszavazás kezdeményezéséről szóló nyilatkozat és az aláírásgyűjtő ív mellé csatolni kell a kezdeményezést támogató minimum 20, de maximum 30 személy aláírásával ellátott dokumentumot.³⁴ A támogató aláírások bevezetésére a komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrése érdekében került sor.³⁵ A komolytalan népszavazási kezdeményezéseket korábban az OVB nem bírálta el formai határozatot hozva, hanem levélben értesítette az előterjesztőt a kezdeményezés elutasításáról.³⁶ Idővel annyira megszorodtak a komolytalan kérdések, hogy a jogalkotó a támogató aláírások összegyűjtésének bevezetésével kívánta csökkenteni a számukat. Az Nsztv.-hez fűzött indoklás szerint a komolytalan kezdeménye-

³² 58/2011. (VI. 30.) AB határozat.

³³ 58/2011. (VI. 30.) AB határozat.

³⁴ Nsztv. 4. § (1) bekezdés.

³⁵ Ilyen komolytalan kezdeményezés volt például 2008-ban a Morvai Krisztina által előterjesztett: „Egyetért-e azzal, hogy a tojás előbb volt-e, mint a tyúk?”; „Egyetért-e azzal, hogy a kormányfő szolgálati kocsii helyett szolgálati rollerral járjon?”

³⁶ 2017-ben a Magyar Kétfarkú Kutya Párt kérdését – „Egyetért ön azzal, hogy az Országgyűlés Magyarországon tiltsa be a maghasadást?” – az NVI formális határozatban rendeltetésellenes joggyakorlásra hivatkozva utasította el. A hitelesítést végző szervnek a kérdés megítélésével kapcsolatos álláspontjának változása is hozzájárult ahhoz, hogy időközben megnövekedett a megtagadási okok között a rendeltetésellenes joggyakorlás, mint megtagadási ok számaránya.

zések kiszűrésére több megoldási lehetőség is felmerült,³⁷ amelyek közül a támogató aláírások összegyűjtése tűnt a legbiztosabb módszernek.

Az Nsztv. a már említett támogatói aláírások bevezetése mellett a hitelesítést végző szervezet kétszintűvé tételével is igyekezett „megszűrni” a benyújtott kérdéseket. Míg korábban az OVB végezte a kérdések formai és tartalmi ellenőrzését is, addig az Nsztv. hatálybalépése után az NVI feladatává vált az előzetes formai ellenőrzés, és csak ezt követően kerülhetett az NVB elé tartalmi vizsgálatra.³⁸ Kétségtelenül ellát egyfajta szűrő szerepet az NVI, viszont, ha a kezdeményező nem veszi figyelembe az NVI határozatában foglaltakat, akkor ismételt elutasításra számíthat, amivel az NVB ügyterhét is tovább növeli.³⁹ A leggyakoribb hibák a támogató aláírások benyújtása során:

- A kezdeményező nem csatolja a választópolgárok támogató aláírását tartalmazó dokumentumot.⁴⁰
- A támogató választópolgárok száma nem ért el a törvényi minimumot.
- Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem egyezik meg a támogató választópolgári aláírásokat is tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő kérdéssel.

3.5. A kezdeményezés egyéb okból történő elutasítása

Az NVI elnöke a formai feltételeknek való megfelelés mellett azt is vizsgálja, fennáll-e az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések benyújtására vonatkozó tilalom, valamint a kérdés összhangban van-e a népszavazás alkotmányos céljával, mely követelményeknek való megfelelés részben már tartalmi vizsgálatot jelent.

³⁷ A törvényben végül is megjelenő támogatói aláírások bevezetése mellett a komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrésére alkalmas módszerként a törvényhez fűzött indoklás szerint felmerült több más megoldási lehetőség is:

- ügyvédkényszer bevezetése (hátránya, hogy a tapasztalatok alapján a komolytalan kezdeményezések részben ügyvédektől származnak);
- a szervezők számának növelése: a szervező csak egy legalább 5 főből álló csoport lehet (hátránya, hogy a választási szervekkel való kapcsolattartás megnehezül, valamint az egyéni szervezői felelősség is csökken);
- igazgatási szolgáltatási díj megfizetésének előírása (hátránya, hogy alkotmányos politikai alapjog gyakorlásának lehetőségét köti pénzfizetéshez);
- az NVB elnöke saját hatáskörben elutasíthatja a komolytalan kérdést, de bármely NVB-tag kérheti, hogy mégis tűzzék a testület napirendjére (hátránya, hogy nem nyújt garanciát a kérdés visszaélés-szerű elutasítása esetére).

³⁸ Az NVI által elutasított kérdést ismételtelen elő lehet terjeszteni az NVB-nél, vagyis előfordulhat, hogy az NVI elutasítása ellenére az NVB is talál formai hibát.

³⁹ 4/2018. határozatával az NVI elutasította a kezdeményezést a nyilvántartásba vételi kötelezettség megsértése miatt, majd a szervező ismételtelen benyújtotta az NVB-nek, amely 997/2018 NVB határozatában részben szintén a nyilvántartásba vételi kötelezettség megsértése miatt tagadta meg a kérdés hitelesítését.

⁴⁰ Bár nem kötelező, de célszerű a támogató aláírásokat az aláírásgyűjtő íveken gyűjteni, biztosítva a szükséges adatok meglétét és helyességét.

3.5.1. Azonos tárgyú kérdések

Az Nsztv. 8. § rendelkezik arról, hogy nem lehet egy időben több azonos tárgyú kérdésben népszavazási kezdeményezést benyújtani, mivel az Országgyűlés azonos tárgyú kérdések esetén is csak egy népszavazást rendelhet el. Azt, hogy mi számít azonos tárgykörnek, mindig az Országgyűlés jogalkotási kötelezettsége szempontjából kell megítélni. Abban az esetben is azonos tárgyú a két népszavazási kezdeményezés, ha nem ugyanarra irányul, de ugyanazon jogviszony szabályozására vonatkozó – azonos, részben azonos vagy ellentétes – jogalkotási kötelezettséget teremtene az Országgyűlés számára.⁴¹ Az azonos kérdések közül azt illeti meg az elsőbbség, amelyet a benyújtás során korábban láttak el időbélyegzővel. Mivel akár hónapokba is telhetett, míg egy-egy tárgykört ismételtelen elő lehetett terjeszteni, ezért az Nsztv. 2016. május 21-i módosítása enyhített a szabályozáson.⁴² Így jelenleg azt követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés, ha

- a) az NVB jogerős határozata megállapította, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer,
 - aa) a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig,
 - ab) a népszavazás megtartásáig, vagy
 - ac) a népszavazás megtartásától számított 3 évig
- b) a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást jogerősen elrendelte
 - ba) a népszavazás megtartásáig, vagy
 - bb) a népszavazás megtartásától számított 3 évig.

A jóhiszemű szervezők számára segítséget jelent a <http://www.valasztas.hu/4226> oldal, ahol folyamatosan figyelemmel kísérhető, hogy ki, milyen tárgyban, mikor terjesztett elő kezdeményezést,⁴³ így elkerülhető az azonos tárgyú kérdések benyújtása.⁴⁴

3.5.2. A népszavazás alkotmányos céljával való összhang megléte

Az NVI elnöke az Alkotmánybíróság által korábban kimunkált gyakorlat figyelembevételével hoz döntést a népszavazás alkotmányos céljával való összhang meglétéről.

⁴¹ Knk.IV.37.234/2015/2.

⁴² A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény.

⁴³ Volt olyan szervező, aki 162 darab népszavazásra és népi kezdeményezésre irányuló kérdésből álló csomagot nyújtott be Országos Választási Bizottsághoz egy kísérőlevéllel együtt, melyben azzal fenyegeti a Testületet, hogy amennyiben a Bizottság a kérdések hitelesítésének megtagadásáról dönt, úgy 1000 darab kérdést fog a következő alkalommal benyújtani. („*Legközelebb 1000 db kérdést adok be, elutasítás esetén!*”) Az egy időben azonos, illetve hasonló tárgykörben benyújtott aláírásgyűjtő ívekhez beadványozó kísérőlevelében a következő magyarázatot fűzi: „*[I]őbb kérdésem hasonló témát takarhat, de azért, hogy legyen jó közötte!*”

⁴⁴ A 2016-os dömpinget követően 2017-ben és 2018-ban nem került sor azonos tárgykörbe tartozás miatt kérdés elutasítására.

Az Alkotmánybíróság már 52/1997. (X. 14.) határozatában az országos népszavazás jogintézményével kapcsolatban rámutatott arra, hogy

„az előzetes alkotmányossági vizsgálat funkciója az, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárja és eldöntse azokat a jogvitákat, amelyek a kérdés népszavazásra bocsáthatósága, illetőleg a kérdés megfogalmazása kapcsán felmerülnek. Nem szabad ugyanis – sem helyi, sem országos népszavazás keretében – kitenni a választópolgárokat annak, hogy csak utólag, az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki: azt a kérdést, amelynek népszavazásra bocsátását támogatták, nem a törvény által megkövetelt módon fogalmazták meg, illetőleg a tárgykör valamely okból nem képezheti népszavazás tárgyát.”

Továbbá a 26/2007. (IV. 25.) határozatában azt is megfogalmazta:

„[...] csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. Ha az Alkotmánybíróság által meghatározott elveknek nem felel meg a beadott kérdés, mert nem egyeztethető össze a jogintézmény alkotmányos céljával, nem alkalmas rá, hogy a választópolgárok jogait és kötelezettségeit hosszú távon meghatározza, az NVI elnöke a kérdést elutasítja.”⁴⁵

4. Népszavazás és adatvédelem

Nem csak magánszemélyek, hanem pártok is rendszeresen megfélemlítettek arról, hogy az Nsztv. hatálybalépésével⁴⁶ már a népszavazási eljárás során is biztosítani kellett az adatvédelmi szabályok betartását. Az Nsztv. 4. § (2) bekezdése előírta⁴⁷ az országos népszavazást kezdeményező szervezők számára, hogy a támogató aláírások gyűjtésének megkezdése előtt az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba jelentsék be. Talán a törvény hatálybalépésekor ez az előírás nem kapott akkora figyelmet vagy pusztán a szervezők figyelmetlensége az oka, de rendszeresen elfelejtették csatolni a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósága (NAIH) által kiadott igazolást az adatkezelés bejelentéséről.

⁴⁵ Például 16/2015 határozatával az NVI elutasította az „Egyetért-e Ön azzal, hogy Orbán Viktort, Magyarország miniszterelnökét, Csányi Sándort, OTP Bank Nyrt. elnök-vezérigazgatóját, Pólt Pétert, Magyarország legfőbb ügyészét huszonöt-huszonöt év börtönbüntetés végrehajtására kötelezzék, valamint teljes vagyonukat kobozza el az állam, a devizahitelesek éven keresztül bünszövetkezetben elkövetett népiértés, és más bűntettek miatt?” kérdést, mivel az nem felelt meg a formai követelményeknek, a nyilvántartásba vételi kötelezettség megsértésével került beadásra és a népszavazás alkotmányos céljával is összeegyeztethetetlen volt. Az NVI elnökének elutasítását követően a kezdeményező ismételt benyújtotta szó szerint ugyanazt a kérdést, amit az NVI 18/2018 határozatában újból elutasított.

⁴⁶ Az Nsztv. 24.§ rendelkezik a személyes adatok védelméről.

⁴⁷ Hatályon kívül helyezte az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIII. törvény.

Az adatvédelmi szabályok megsértése miatti elutasítási okok jellemzően a következők voltak:

- A kezdeményező nem csatolta az adatvédelmi nyilvántartásba való felvételtől szóló igazolást.
- Megkezdte az aláírásgyűjtést még mielőtt megkapta volna rá az engedélyt.
- Korábban benyújtott kérdéshez kapcsolódóan kért nyilvántartásba vételi engedélyt csatolt az újabb kérdése benyújtása során.

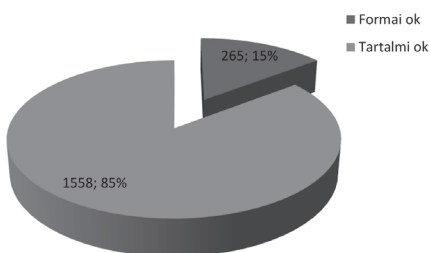
A vonatkozó adatvédelmi előírások alkalmazása kezdetén nem volt teljesen világos sem a szervezőnek, sem a hitelesítést végző szervnek, mit jelent a gyakorlatban az aláírásgyűjtés során a személyes adatok védelme, amit a NAIH állásfoglalása⁴⁸ segített tisztázni. Minden egyes aláírásgyűjtés esetén új adatkezelési cél és új adatbázis keletkezik, ezért minden kezdeményezés új nyilvántartásba vételi kötelezettséget teremt, vagyis minden előterjesztett kérdés esetén –akkor is, ha egy szervező egy időben nyújt be több kérdést – külön-külön kell igazolni az adatkezelés nyilvántartásba vételének megtörténtét. A személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezés hatálybalépését követő több év elteltével is elutasításra kerültek kérdések azért, mert a szervező megfeledezett erről a kitéletről. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVIII. törvény 2018. július 26-ai hatálybalépését követően a kérdés hitelesítéséhez az NVI valamint az NVB nem követelte meg az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezést, amivel sikerült kiküszöbölni egy jelentős formai megtagadási okot.

5. Konklúzió

Nem lehet legitimnek tekinteni a népszavazást, ha a választópolgár nem tudja miről szavaz, de ha nem is jut el a kérdés a választópolgárig, akkor a népszavazás legitimitásával kapcsolatos kérdés merőben felesleges, ezért a formai hibák a népszavazás intézményének kiemelkedő alkotmányos jelentőségére tekintettel ugyanolyan fontos szerepet játszanak, mint a tartalmiak, akkor is, ha arányaiban kisebb számban jelennek meg.

5. számú ábra⁴⁹

Hitelesítés megtagadása formai-tartalmi okok miatt



Kezdeményezői oldalról meglepően sok triviális probléma merül fel, egy egyszerű formanyomtatvány, jelen esetben az aláírásgyűjtő ív kitöltése során. Ez nem csak azért fontos, mert ennek hiányában a népszavazási kezdeményezés nem lesz sikeres, de azért is, mert a kezdeményező

⁴⁸ NAIH/2015/2734/2/N.

egyben választópolgár is, akinek később formailag és tartalmilag is értelmeznie kell a szavazólapot.

Mindenképpen szükség van az aláírásgyűjtő ív kitöltéséhez pontos instrukciókra a siker érdekében, amit a 12/2003. (IV. 9.) AB határozat és a 49/2008. (IV. 22.) AB határozat is jól példáz. Csak pozitívan lehet értékelni azt a jogalkotói szándékot, hogy a lehetőségekhez mérten minél több információval igyekszik segíteni a népszavazást kezdeményező választópolgárokat, azonban ezeknek az információknak igazodnia kell a hatályos törvényi szabályozáshoz, amelyek időnként gyorsan változnak. Alig lépett hatályba a 26/2018. (IX. 7.) IM rendelet, melynek 31. és 32. számú mellékleteként volt megtalálható az aláírásgyűjtő ív mintája, máris felváltotta a jelenleg hatályos 17/2019 (VI.20.) IM rendelet, aminek az 1. és 2. számú melléklete ad iránymutatást. Már nem kötelező az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát használni, ezért a gyorsan változó jogszabályi környezetben kell a kezdeményezőnek helyesen kitölteni a szükséges dokumentumokat, hiszen az Alkotmánybíróság korábbi döntésével összhangban, mindig a jogszabály tartalmát kell alapul venni és nem az aláírásgyűjtő ív mintáját. További nehézséget jelenthet a kezdeményezőnek, hogy nem feltétlenül van tisztában azzal, mi az a formai elem, amiben eltérhet a mintapéldánytól és mi az amiben nem? A 17/2019 (VI.20.) IM rendelet 1. és 2. számú mellékletében található aláírásgyűjtő ív mintapéldánya jelenleg 15 soros és jogszabályi rendelkezés nincs arról, hogy hány sort tartalmazhat. Az Alkotmánybíróság döntéséből⁵⁰ tudható, ha a kezdeményező az aláírásgyűjtő íven nem 15 sort tüntet fel, az nem fogja érinteni a kezdeményezés törvényességét, vagyis nem csak a jogszabályok ismerete, hanem a vonatkozó alkotmánybírói vagy kúriai ismeretek meglétére is szükség lehet az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának tudatosan helyes megszerkesztéséhez, ezért ebben az esetben a szigorúbb előírás (az aláírásgyűjtő ív előre meghatározott tartalommal való kötelező használata) hatékonyabban segíti a kezdeményezőt.

Az a kezdeményező, aki előzetesen tájékozódik, a kérdés benyújtása során esetlegesen elkövetett hibáit az NVI határozatásban foglalt instrukciók betartásával újra beadja az NVB-nek, a formai követelményeket teljesíteni tudja.⁵¹ Ettől eltérő csoportot alkotnak azok a személyek, akik a népszavazás intézményét nem rendeltetésének megfelelően kívánják használni, de ők nem is kívánnak megfelelni sem a formai, sem tartalmi előírásoknak, így nincs jelentősége a törvényi előírások részletességének vagy az aláírásgyűjtő ív kitöltéséhez nyújtott tájékoztatásnak, ugyanúgy, ahogyan a komolytalan kérdések benyújtói esetében sem. A komolytalan kezdeményezések kiszűrésé-

⁵⁰ 58/2011. (VI. 30.) AB határozat

⁵¹ Ha egy kezdeményező ugyanabban az időpontban több kérdést is előterjesztett, előfordult, hogy az összes kérdés hitelesítését ugyanazon hiba miatt kellett megtagadni. A 11/1999 határozatával az OVB megtagadta a kérdés hitelesítését, de ugyanaz a kezdeményező következő alkalommal (13/1999 OVB határozattal elbírált kérdésben) már nem vétett formai hibát, tehát megfigyelhető egyfajta tanulási folyamat. De ennek az ellenkezője is igaz, hiszen például Miczán József, aki 2007-ben minden formai feltételt teljesített, 2015-ben már az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát sem csatolta a benyújtott kérdéséhez.

re nincsen tökéletes mód⁵² – és ha ma már nem is dömpingszerűen jelenik meg⁵³ – a népszavazási kezdeményezések benyújtása során egy újabb formai hibalehetőséget rejt magában a támogató aláírások szabályszerű összegyűjtése és leadása, ráadásul nem feltétlenül gátolja meg a szervezőket a kérdés újbóli – vagy hasonló más kérdés – előterjesztésében.⁵⁴

Ha a kezdeményező egyéb egyesület, a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben szervezhet⁵⁵ népszavazást, ezért a létesítő okiratát is csatolnia kell a kérdés benyújtásakor, amit a szervezők gyakran elfelejtenek. Nyilvánvalóan megkönnyíti az elbírálást végző szerv dolgát, ha a kezdeményező minden szükséges igazolást csatol, viszont ha a jogalkotó előírta a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásba⁵⁶ vételét, akkor érdemes lenne használni a nyilvántartás nyújtotta előnyöket, nemcsak azért, hogy csökkenjen a hibásan benyújtott kezdeményezések száma, hanem akár környezetvédelmi megfontolásból is megérné csökkenteni a népszavazási kezdeményezés előterjesztése során a papír alapú dokumentumok számát, vagy ösztönözni az elektronikus kapcsolattartást, ahogyan az számos más területen már működik.⁵⁷ Ugyanez elmondható a kérdés elektronikus úton történő benyújtására is, aminek a műszaki, technikai feltételei adottak lennének, valójában csak a jogalkotói akarat gátolja a működését.

⁵² A komolytalan népszavazási kezdeményezések során inkább az a kérdés, miért gondolja úgy bárki, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eszközének nem kell megadni a kellő tiszteletet, ami viszont már nem jogi, hanem szociológiai kérdés, amit a jog eszközeivel nem lehet hatásosan kezelni.

⁵³ SZIGETI Péter: *A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007.* [Magyarország Politikai Évkönyve 20.] 2007. 251–252.

⁵⁴ A Magyar Kétfarkú Kutya Párt – amely magát vicepártként azonosítja – beadványait rendszerint nem a nép megkérdezésének célja motiválja, ennek ellenére például az „Egyetért ön azzal, hogy Magyarországon új atomerőművi blokk csak a felcsúti Pancho Aréna 50 méteres körzetében épülhessen?” kérdésüket az NVI megfelelőnek találta, bár később az NVB megtagadta a hitelesítését rendeltetésellenes joggyakorlásra hivatkozással.

⁵⁵ Nsztv. 2. § (1) bekezdés.

⁵⁶ A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény

⁵⁷ Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény

