

VARIA

– KÖZLEMÉNY –

MAGYARORSZÁGI ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSI
KEZDEMÉNYEZÉSEK STATISZTIKAI ELEMZÉSE

ANTALICZ Gabriella
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezető

A tanulmány célja elsősorban a Magyarországon eddig benyújtott népszavazási kezdeményezések elemzése, azért, hogy általa átfogó képet kapjunk az elmúlt években benyújtott népszavazási kezdeményezések mennyiségéről, azok kezdeményezőiről, a beadványok témájáról. Bár a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) honlapján jelenleg is fellelhetők statisztikai adatok,¹ azonban célszerű kibővíteni az ott lévő információk körét, ezzel lehetővé téve a népszavazási kérdések behatóbb tanulmányozását.²

Az NVB honlapján található adatok az Országos Választási Bizottság (OVV)/ NVB mandátumához igazodó több éves bontásban összefoglaló jelleggel tartalmaznak adatokat. Nagyobb csoportot képez a 2014. január 18-tól napjainkig tartó, több évet összefoglaló áttekintés, mely megadja a benyújtott és elbírált kezdeményezések számát, a benyújtott, de még el nem bírált, a visszavont, a Nemzeti Választási Iroda (NVI) elnöke által elutasított, valamint az NVB által elbírált népszavazási kezdeményezések számát. Számszerűen összefoglalja, az NVB hány esetben hitelesítette a kérdést és hány esetben tagadta meg azt. Külön összegzi azokat az ügyeket, amikor a hitelesítési eljárásba a jogorvoslat folytán a Kúria is bekapcsolódott, szemléltetve, ebből hány alkalommal hagyta jóvá az NVB döntését és hányszor változtatta meg azt vagy került sor a kezdeményezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítására.

Az NVB statisztikai kimutatása külön táblázatban foglalja össze a 2013. szeptember 30. – 2014. január 17., a 2010. május 14. – 2013. szeptember 29., a 2006. május 16. – 2010. május 13., a 2002. május 15. – 2006. május 15. és a 2002. május 15. – 2006.

¹ <https://bit.ly/2K3yB0g>

² KUKORELLI István: A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon. Népszavazások és népi kezdeményezések, 1988–2008. http://www.politikaiekvonyv.hu/online/mp20/1-05_kukorelli.html

május 15. közötti időszakot, azonban a 2002. május 15. előtti korszakra már nem terjed ki az adatközlés.

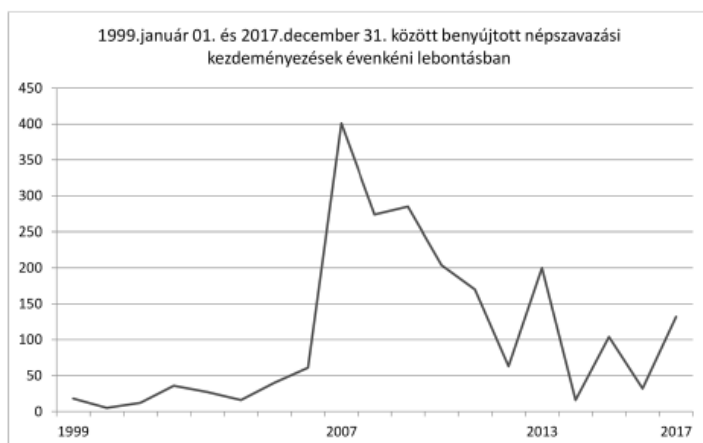
A népszavazási kezdeményezések vizsgálata során nehézséget jelent, hogy az NVB honlapján való kutatás sem teljesen zökkenőmentes. Míg korábban táblázatszerűen elrendezve, év szerinti bontásban voltak kereshetőek az egyes határozatok, addig jelenleg kizárólag a 2014. évtől kezdődően lelhetőek fel a népszavazási kezdeményezések. Emellett a 2014 előtti beadványokat nem az országos népszavazási kezdeményezések között találjuk, hanem a „határozatok” címszó alatt rejtőznek, az NVB hatáskörébe tartozó többi üggyel együtt, ahol a „népszavazás” szóra rákeresve listázhatók a népszavazási ügyekben hozott határozatok. Azonban sajnos még a szűrést követően is előfordul, hogy az NVB választási eljárással kapcsolatban hozott döntését a népszavazási kérdésben hozott döntésével együtt jeleníti meg a honlap, ami tovább nehezíti a releváns információk kiválogatását.

A honlapon szereplő, a 2014. évtől elérhető nyilvántartásban a kezdeményezés időpontja, az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, a szervezők neve, valamint a Nemzeti Választási Iroda (NVI) és az NVB kapcsolódó határozata szerepel, de magáról a döntésről – sor került-e a hitelesítésre vagy sem, ha megtagadták a hitelesítést, erre milyen okból került sor – csak akkor kapunk információt, ha egyesével végigolvassuk a határozatokat. Ezen okok miatt készült az alábbi elemzés, mely magában foglalja 1999. január 01. és 2017. december 31. között az OVI/OVB, valamint a helyükbe lépő NVI/NVB 1999. január 01. és 2017. december 31. napjáig indítványozott 2082 népszavazási kérdéssel kapcsolatban hozott döntését. A határozatok elemzése során merült fel, hogy célszerű lenne bővíteni azoknak a kritériumoknak a számát, amelyek alapján a vizsgálat készül, mert sem az NVB honlapján közzétett, sem az egyéb szakirodalom nem tartalmazza azokat a kiinduló információkat, amelyek segítségével pontos képet alkothatunk a magyarországi népszavazási kezdeményezések természetéről.

2. Az 1999. január 01. és 2017. december 31. között benyújtott népszavazási kezdeményezések számának alakulása

A korábban leírt folyamat első lépéseként évekre lebontott riport készült, mivel ezáltal áttekinthetőbbé vált, valójában milyen mennyiségű népszavazási kezdeményezésről beszélhetünk, valamint hogyan alakult a kezdeményezői aktivitás az elmúlt közel 20 év során.

Az 1999-es évtől kezdődően 2006-ig megközelítően azonos számú kérdést nyújtottak be az Országos Választási Irodához, minden évben 50 alatt marad a kezdeményezések száma. 2006-ban lassú emelkedés kezdődik, ami 2007-ben csúcsosodik ki. Ebben az évben 401 kezdeményezést terjesztettek elő, ami négyszerese a korábban megszokottnak, ráadásul a kérdések döntő többségének benyújtására az év második felében került sor, ezzel jelentősen megnehezítve, lelassítva az elbírálás menetét. Bár 2008–2011 között némileg csökkent a kezdeményezői aktivitás, azonban még így is eléri a 200–300 kezdeményezést évente. 2012-től nagyarányú kilengések tapasztalhatóak a benyújtott kezdeményezések mennyiségét tekintve.



1. számú ábra

A kérdések számának összesítésére a következő elvek mentén került sor. Ha a kérdés formai okok miatt elutasításra került, de pár napon belül ismételten benyújtották a kezdeményezést, akkor az a statisztikában egy kérdésként szerepel. Abban az esetben, amikor a kérdés hitelesítésre került, de a kezdeményezők az aláírásgyűjtésre nyitva álló időszak alatt visszavonták azt, majd pár hónap elteltével ismételten benyújtották, akkor két külön kérdésként került feltüntetésre. Egy kezdeményezésként került feltüntetésre az is, ha egyszerre olyan sok kérdést (pl. 162) nyújtottak be, hogy ezen okra hivatkozva került elutasításra az indítvány. Azonban külön kezdeményezésként szerepel, ha a beadványozó egyszerre nyújtott be több kérdést, de külön-külön aláírásgyűjtő ívet mellékelte hozzájuk akkor is, ha egy határozatban bírálták el és akkor is, ha mindegyikről egyedi határozat meghozatalára került sor. A kimutatás nem tartalmazza az Európai Unió népszavazási kezdeményezéseket, a honos népcsoportra nyilvánításra irányuló indítványokat, továbbá a vallási csoportosulások által kezdeményezett, az egyházkénti elismerésüket célzó indítványokat.

3. Kezdeményezések tárgya

A vizsgálat első lépcsőfoka, hogy melyek voltak azok a témák, amelyek a leginkább felkeltették a magyar választópolgárok érdeklődését. A lentebb olvasható rendszerezés nem teljes körű, az öt leggyakrabban érintett tárgykör került felsorolásra, ami egyben a megjelenés gyakoriságának sorrendjét is jelenti. A felsoroltak mellett található olyan témák is, amelyek egyik általam említett tematikus kategóriába sem sorolhatók, mivel mindösszesen egy-egy kérdés erejéig jelennek meg. Azonban nem lehetséges minden kezdeményezést külön-külön feltüntetni, ezért a kérdéseket különböző szempontok szerint csoportosítottam, illetve indokolt esetben az egyes csoportokon belül további alcsoportokat képeztem.

3.1. Választási eljárás, illetve annak szabályozása

A vizsgált kezdeményezések közel negyede, 565 kérdés érinti ezt a témát valamilyen megközelítésben.

A politikai pártok pénzügyi finanszírozásával 49, a képviselők számára biztosított költségtérítés témájával 37 indítvány foglalkozik. A parlament összetételének, létszámának megváltoztatásával 31 kérdés függ össze, valamint 22 kérdés a választási eljárás során alkalmazandó kampányszabályokat érinti.

3.2. Közpénzügyek

A közpénzügyi témában feltett 201 kérdést három nagyobb csoportba soroltam.

- Nagyobb csoportot képez oktatási, egészségügyi, szociális feladatok ellátására vonatkozó, valamint az adórendszerre, társadalombiztosításra, a nyugdíj-, valamint járulékfizetéshez kötődően feltett 87 kérdés.
- Hitelfelvétellel, korábban megkötött hitelszerződéssel kapcsolatosan 83 indítványt terjesztettek elő.
- Az állami vagyonnal való gazdálkodásra, állami hitelfelvételre, állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok működésére, állam által elfogadott költségvetésre vagy az állam által meghirdetett közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan 29 beadványra került sor.

3.3. Büntetőjog és igazságtétel

Ebben csoportban a benyújtott 159 kezdeményezésből a két legtöbbet érintett téma:

- Egyes cselekmények büntetendővé nyilvánításával vagy bűncselekmények büntetési tételének módosításával 96 kérdés foglalkozik.
- A korrupciót, a közélet tisztaságát 32 kérdés érinti.

3.4. Az állam szerveihez, intézményéhez, igazságszolgáltatás szervezetéhez kapcsolódó kérdések

- 57 kérdés vonatkozik a bíróságok szervezetrendszerére, működésére, eljárása, bírákra vonatkozó összeférhetlenségi szabályokra, bírák felelősségére (büntetőjogi, polgári jogi, fegyelmi), esküdtszéki munkára, ülnökrendszerre, ügyvédi képviselő eltiltására a bíróság előtti eljárásban.
- Az Alkotmánybíróság tagjaira, székhelyére, eljárására 33 kérdés irányul.
- Az OVB tagjainak megválasztásával, létszámával, eljárásával, felelősségével 29 kérdés foglalkozik.
- Az ügyészség működésére, az ügyészekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokra, a legfőbb ügyész személyére, megválasztásának módjára, visszahívására, újraválasztásának szabályaira 19 kérdés irányul.

3.5. A népszavazás intézménye

- Az összesen feltett 94 kezdeményezésből 49 szól a népszavazási eljáráshoz kapcsolódó olyan kérdésekről, mint a népszavazási eljárás során felmerült költségek viselése, az eljárásban résztvevők számára történő esélyegyenlőség biztosítása, a hitelesítési eljárásban résztvevő szervezetek és azok munkája.
- 29 kezdeményezés tárgya, hogy az alkotmány elfogadása vagy módosítása népszavazás útján történjen.

Az előbbieken felsorolt témák évről-évre visszatérően megjelennek, de emellett számos más kezdeményezés a közéleti aktualitásokra reagál, majd ezt követően eltűnik és nem tér vissza. Például az Országgyűlés által 2014. december 16-án elfogadott, az üzletek vasárnapi zárva tartásáról szóló törvényt 16 kezdeményezés érintette, amelyek mindegyike a nyitva tartás újbóli engedélyezését szerette volna elérni.³ 2016. április 11-én a kormány javaslatot tett az Országgyűlésnek a törvénymódosítás visszavonására, amelyet a képviselők meg is szavaztak. Ezt követően a kérdés lekerült a napirendről. De említésre méltó Marian Cozma, a veszprémi kézilabdacsapat játékosának halála is, akit 2009. február 8-án hajnalban halálra késeltek egy szórakozóhelynél. A brutális bűncselekmény elkövetése után, még a 2009-es év során őt, a halálbüntetés visszaállítását indítványozó kezdeményezés érkezett az OVB-hoz.

4. Kezdeményezők személye

A következőkben az elemzés két részre oszlik azért, hogy elkülönítve kerülhessenek bemutatásra az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (régii Nsztv.), továbbá az európai polgári kezdeményezésről valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) rendelkezései alapján benyújtott országos népszavazási kezdeményezések.

Az Nsztv. rendelkezései 2014. január 18. napján léptek hatályba, azonban az NVB már korábban megalakult, és a 2013. szeptember 06-án benyújtott népszavazási kezdeményezést már az NVB bírálta el 2013. szeptember 30-án meghozott 1/2013 számú határozatában. Mivel a tanulmánya alapvetően az OVB és az NVB gyakorlata közötti különbségeket és azonosságokat kívánja bemutatni, ezért az alábbi táblázatokban megjelenő adatok az 1999. január 01. és 2013. szeptember 29. valamint 2013. szeptember 30. és 2017. december 31. között fennálló állapotot tükrözik.

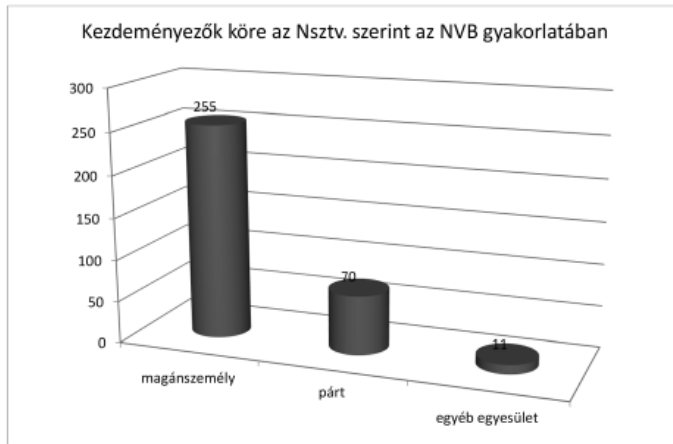
A kezdeményezők személyének bemutatása során az Nsztv.-ben meghatározott kezdeményezői kör képezi az összehasonlításához szükséges kiindulási alapot, hiszen a

³ A kérdések nagy részét az NVB elutasította, mivel azonos tárgykörre vonatkoztak. Két kérdés felelt meg az előírásoknak. Az MSZP által kezdeményezett következő kezdeményezés: „Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés a munka törvénykönyvéről szóló törvényt úgy módosítsa, hogy a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés esetén kétszáz százalék bérpótlék járjon?”, valamint Simonné Gercsényi Gabriella magánszemély kezdeményezése: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?” A Kúria felülvizsgálati eljárása később megállapította, hogy ez utóbbi kérdés nem egyértelmű, ezért megtagadta annak hitelesítését.

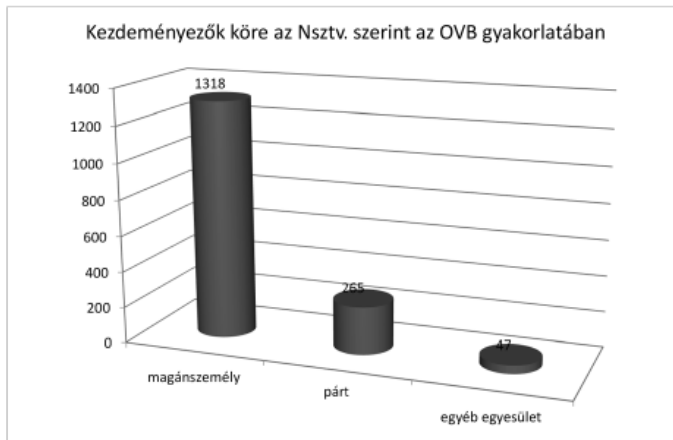
régi Nsztv. még nem határozta meg ilyen egzakt módon a kezdeményezésre jogosultak körét.

Az Nsztv. 2. § (1) értelmében országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést

- a) olyan magánszemély, aki az országgyűlési képviselők választásán választó lehet,
- b) párt,
- c) a nem párt jogállású egyesület (a továbbiakban: egyéb egyesület) a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben szervezhet.



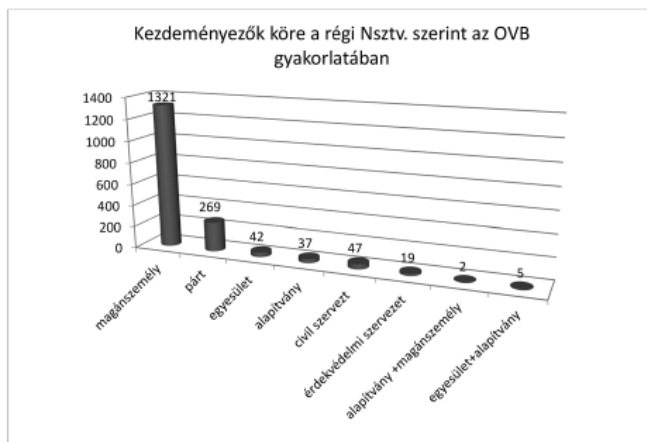
2. számú ábra⁴



3. számú ábra

⁴ A 14/2016 NVB határozattal elbírált kérdés kezdeményezője a kormány volt, mely a táblázatban nem került önállóan feltüntetésre.

A régi Nsztv. nem sorolja fel, kik lehetnek a népszavazás vagy népi kezdeményezés indítványozói, csupán arról rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban az országos népszavazáson és az országos népi kezdeményezésben mindenki részt vehet, aki az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkezik. Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az OVB-hez. Amennyiben kizárólag a régi Nsztv. hatálya alatt az OVB-hez benyújtott kérdések kezdeményezői körét vizsgáljuk, eltérő képet kapunk.



4. számú ábra⁵

Ahogy azt a mellékelt ábrák is mutatják, a kezdeményezők az esetek túlnyomó részében magánszemélyek, kisebb részben pártok.

Párt elnevezés alatt jelenik meg minden, pártok által benyújtott kezdeményezés, valamint a párt ifjúsági mozgalma,⁶ az országgyűlési képviselők egy csoportja⁷ és az

⁵ Az „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?” kérdés során az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazást, rendhagyó módon, maga az Alkotmány rendelte el, méghozzá a módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény által beiktatott 79.§-ában, egyidejűleg meghatározva a népszavazás ügydöntő jellegét, valamint időpontját. Ez a népszavazási kezdeményezés nem szerepel a statisztikában.

⁶ Például a 128/2002 OVB határozattal elbírált, „Támogatja-e, hogy az Országgyűlés – elismerve a választások megállapított és közzétett, országosan összesített legitím eredményét – tűzzön napirendre egy olyan tartalmú törvényt, amely elrendeli a 2002. évi országgyűlési választások szavazatainak újraszámolását?” kérdés, melynek kezdeményezője a Fidelitas.

⁷ Például a 442/2007 OVB határozattal elbírált kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy a pártok a központi költségvetésen kívül csak természetes személyektől fogadhassanak el támogatást?”) Lendvai Ildikó és a Magyar Szocialista Párt képviselőcsoportjához tartozó további 147 országgyűlési képviselő kezdeményezése.

önállóan, országgyűlési képviselőként előterjesztett kérdés is.⁸ Párt elnevezés alatt a parlamenti pártok és a parlamenten kívüli politikai pártok is feltüntetésre kerültek.⁹

Az egyértelműen konkrét párthoz köthető képviselő¹⁰ is a magánszemélyek között szerepel, ha nem a párt nevében vagy képviselőként nyújtotta be a kezdeményezését.

A kérdések kisebb csoportját az egyesületek, alapítványok, civil szervezetek és érdekvédelmi szervezetek terjesztették elő. Néhány alkalommal egyesület és alapítvány, valamint egyesület és magánszemély közös kezdeményezésére is sor került. Célszerűnek tartottam ezeket a szervezeteket önállóan kezelni, hiszen külön-külön is jelentős számú indítványt terjesztettek elő, így ez a típusú megkülönböztetés segít tovább árnyalni a beadványozók kilétét, valamint érzékelteti a népszavazási kezdeményezések benyújtása által korábban kifejtett közéleti tevékenységük arányát.

Egyesület és alapítvány megnevezés alatt az ekként bejegyzett társulások szerepelnek, civil szervezetek elnevezés alatt tüntettem fel a polgári köröket, a tudományos és kulturális tevékenységgel foglalkozó társaságokat, valamint azokat a településszövetségeket, melyeket önkormányzatok, helyi vállalkozások és helyi civil szerveződések alapítottak.

Az érdekvédelmi szervezet elnevezést gyűjtőfogalomként használok. Ebbe a csoportba tartoznak a munkavállalók érdekeit védő szakszervezetek, valamint más érdekvédelmi tevékenységet ellátó szervezetek is.¹¹

5. A népszavazási kérdések hitelesítési gyakorlata

5.1. A hitelesített kérdések aránya az OVB és az NVB gyakorlatában

Az alábbiakban bemutatott 5. és 6. számú táblázat kizárólag az OVB és az NVB döntéseit tartalmazza. Későbbi elemzés tárgyát fogja képezni jogorvoslati eljárás vizsgálata, vagyis azon beadványok életútja, amelyeknél az OVB/NVB a kérdés hitelesítését megtagadta és ezt követően a jogorvoslati eljárás során az Alkotmánybíróság/Kúria döntése következtében mégis sor került a hitelesítésére, illetve ha az OVB/NVB hitelesítette a kérdést és az Alkotmánybíróság/Kúria tagadta meg a hitelesítését.

Az 5. számú ábra azokat a döntéseket szemlélteti, ahol a kérdés hitelesítésére vagy annak megtagadására került sor, de ezen túl az OVB 6 esetben érdemi vizsgálat nélküli elutasította az indítványt, mivel a beadványozó nem mellékelte az aláírásgyűjtő ívet a kezdeményezéséhez, további 12 esetben az OVB elutasította a kérdést, mivel az

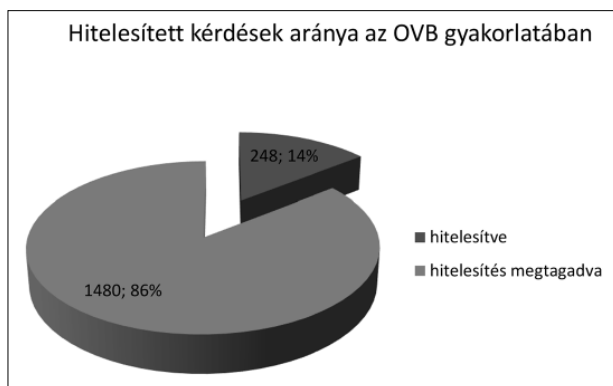
⁸ Például a 34/2005 OVB határozattal elbírált, „Egyetért-e Ön azzal, hogy a privatizáció korlátozása érdekében az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben határozza meg a tartós állami tulajdon körét?” kérdés kezdeményezője dr. Áder János országgyűlési képviselő.

⁹ A vizsgált esetek 14%-ában parlamenti pártok voltak a beadványozók, 86%-ban azonban parlamenten kívüli pártok terjesztettek elő népszavazási kezdeményezést.

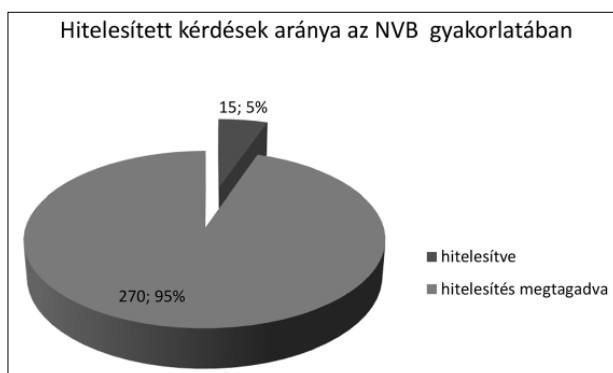
¹⁰ Például a 86/2017 NVB határozattal elbírált: „Egyetért-e azzal, hogy ne kezdődhessen új atomerőművi blokk építése Magyarországon, amíg a nagy aktivitású használt fűtőelemek végleges tárolásának helyéről nem születik parlamenti döntés?” kérdés kezdeményezője Dr. Szel Bernadett, a Lehet Más a Politika párt országgyűlési képviselője, társelnöke, aki nem politikusi minőségben, hanem magánszemélyként indítványozta a népszavazást.

¹¹ Például a Vállalkozók Érdekvédelmi Szövetsége.

nem tartozott hatáskörébe.¹² Az Alkotmány által Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása tárgyában előírt népszavazás esetén az OVB nem folytatott le hitelesítési eljárást, hanem határozatában megfelelőnek nyilvánította a szavazólap adattartalmát.



5. számú ábra



6. számú ábra

5.2. A formai és tartalmi megtagadási okok a kérdés hitelesítési eljárása során

Az országos népszavazási kezdeményezés és a népi kezdeményezés elbírálása során az OVB-re kettős feladat hárult, hiszen a kérdés formai és tartalmi ellenőrzését is el kellett látnia.

¹² Például a 20/2008 OVB határozattal elbírált kérdés „Megerősíti-e Ön az egészségbiztosítási pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről az Országgyűlés által elfogadott törvény azon rendelkezését, hogy egészségbiztosítási szolgáltatást csak ebben a törvényben foglaltak szerint létrehozott egészségbiztosítási pénztár nyújthat?” esetében az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt megerősítő népszavazásról való döntés az Országgyűlésnek olyan hatáskörébe tartozik, amelyek során fogalmilag kizárt a hitelesítési eljárás. Ezt a döntést az Alkotmánybíróság is megerősítette 64/2009 AB határozatában.

Az NVI és az NVB megalakulásával a kezdeményezés elbírálása kétszintűvé vált.¹³ A választópolgári kezdeményezés előzetes vizsgálatát az NVI elnöke végzi el a benyújtástól számított 5 napon belül, melynek keretében megvizsgálja, hogy a népszavazási kezdeményezés megfelel-e a formai előírásokra vonatkozó törvényi követelményeknek (pl. megvan-e a szükséges számú, érvényes támogató aláírás, a szervező mellékelte-e az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezésről szóló igazolást) a kérdés összhangban van-e az országos népszavazás alkotmányos céljával, fennáll-e az azonos tárgyú népszavazási kérdések benyújtására vonatkozó tilalom.

Az előzetes vizsgálat alapján az NVI elnöke

1. a népszavazási kérdést az NVB elé terjeszti, ha az a törvényi követelményeknek megfelel;
2. a kérdést határozattal elutasítja, ha a kezdeményezés nem felel meg a törvényi követelmények valamelyikének.

A népszavazási kérdés érdemi vizsgálatát az NVB végzi el a benyújtástól számított 30 napon belül, melynek keretében megvizsgálja, hogy a népszavazási kezdeményezés a jogszabályokban foglalt formai és tartalmi követelményeknek megfelel-e.

Az NVB az alábbi döntéseket hozhatja:

1. hitelesíti a népszavazási kérdést, ha a törvényi követelményeknek – azaz az Alaptörvényben és a népszavazási törvényben foglaltaknak – megfelel;
2. érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést, ha az szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz;
3. megtagadja a népszavazási kérdés hitelesítését, ha valamely törvényi követelménynek nem felel meg:
 - a kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik;
 - a kérdés az Alaptörvényben nevesített tiltott tárgykörbe ütközik;
 - a kérdés benyújtása nem felelt meg a népszavazási törvény követelményeinek;
 - a kérdés nem egyértelmű,
 - az azonos tárgyú kérdés a párhuzamossági moratórium alatt lett benyújtva.

A 7. számú táblázatban a formai ok miatti megtagadás alatt azok a kérdések szerepelnek, ahol kizárólag valamilyen formai előírásnak nem felelt meg a kezdeményezés.

Az OVB gyakorlatában ennek két leggyakoribb oka:

- az aláírásgyűjtő ív adattartama nem megfelelő,¹⁴ vagy
- az aláírásgyűjtés célja nem került feltüntetésre, azaz a beadványozó nem jelölte meg rajta egyértelműen, hogy országos népszavazást vagy országos népi kezdeményezést kíván indítványozni.

A 8. számú táblázatban megjelenő formai követelmények megsértése az NVI gyakorlatában a kérdés elutasításához vezet, melyek leggyakrabban a következők:

¹³ <http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek>

¹⁴ Például a 185/2007 OVB határozattal elbírált kérdés benyújtásakor az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az aláírást gyűjtő polgár aláírása számára fenntartott helyen a beadvány előterjesztője már aláírta.

- a kezdeményező nem nyújtotta be az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát;¹⁵
- nem az előírt mintának megfelelő aláírásgyűjtő ívet mellékelte;¹⁶
- nyilvántartásba vételi kötelezettség megsértése;¹⁷
- személyes adatok hiánya;¹⁸
- az előírtakhoz képest többlettartalom szerepel az aláírásgyűjtő íven (leggyakrabban előfordulási esete, hogy a szervező neve is feltüntetésre kerül az aláírásgyűjtő íven);¹⁹
- a kezdeményező nem gyűjtött össze elegendő támogató aláírást,²⁰ azaz nem érte el a minimálisan előírt 20 db-ot;
- az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés és a támogató választópolgári aláírásokat is tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő kérdés nem azonos;²¹
- elektronikusan került benyújtásra a kezdeményezés;²²
- nem lehet megállapítani, ki a kezdeményező;²³
- meghatalmazás hiánya;²⁴

¹⁵ 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.

¹⁶ A népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 10/2016. (VI. 28.) IM rendelet 1. és 2. számú mellékletében meghatározott mintának megfelelő aláírásgyűjtő ívet kell mellékelni a kérdés benyújtása során.

¹⁷ A Nemzet Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (NAIH) kérelmezni kell az adatkezelés nyilvántartásba vételét még az aláírásgyűjtés megkezdése előtt. Ennek elmulasztása Az információs önrendelkezési jog és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény megsértését – és a kérdés elutasítását – jelenti.

¹⁸ Például a 3/2014 NVI határozattal elbírált kérdés azért került elutasításra, mert a kezdeményező nem tüntette fel a lakcímét A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 3.§ (3) bekezdésének megfelelően.

¹⁹ A népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 10/2016. (VI.28.) IM rendelet 1. és 2. számú mellékletében meghatározott mintának megfelelő aláírásgyűjtő ívet kell mellékelni a kérdés benyújtása során, melyen az előírtakhoz képest többlettartalom nem szerepelhet.

²⁰ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 4. § (1) bek.

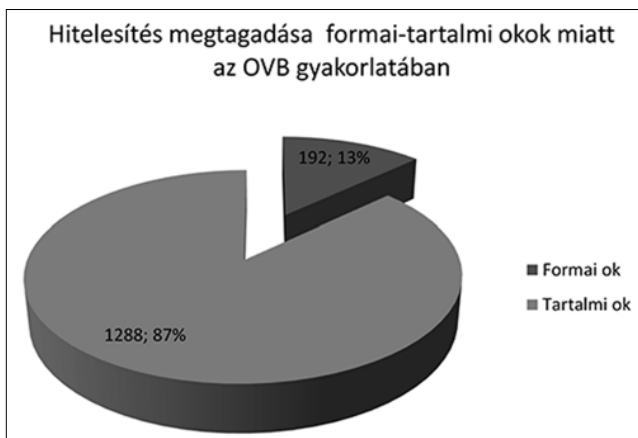
²¹ A 20/2015 NVI határozattal elbírált kérdés esetén merült fel az a probléma, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés és a támogató választópolgári aláírásokat is tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő kérdés nem volt azonos. Az Nsztv. 15. § (2) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdés 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.

²² Az Nsztv. 6. § (1) bekezdése értelmében a kezdeményezés benyújtása kizárólag személyesen vagy postai úton lehetséges.

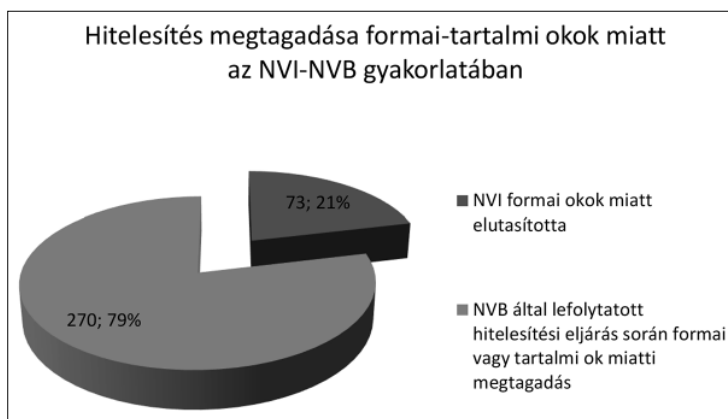
²³ Például a 17/2017 NVI határozattal elbírált, „Egyetért Ön azzal, hogy a pártok ne kapjanak állami támogatást az országgyűlési képviselők választásán kampánytevékenységre?” kérdés esetében nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy a kezdeményező a Civil Mozgalom Egyesület vagy a Civil Mozgalom, mint párt.

²⁴ Például a 20/2017 NVI határozattal elbírált, „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon büntetőjogi értelemben a kannabisz ne minősüljön kábítószernek, és a kannabisz, marihuána fogyasztásának,

- valamely egyesület nem a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggésben kezdeményezett népszavazást.²⁵



7. számú ábra

8. számú ábra²⁶

megszerzésének, tartásának és termesztésének ne legyen büntetőjogi következménye?” kérdés esetén a kezdeményezéshez csatolt meghatalmazáson szereplő adatok (hivatalos név és székhely) nem voltak azonosak szervezőnek a hatályos, civil szervezetek bírósági nyilvántartásában szereplő adataival.

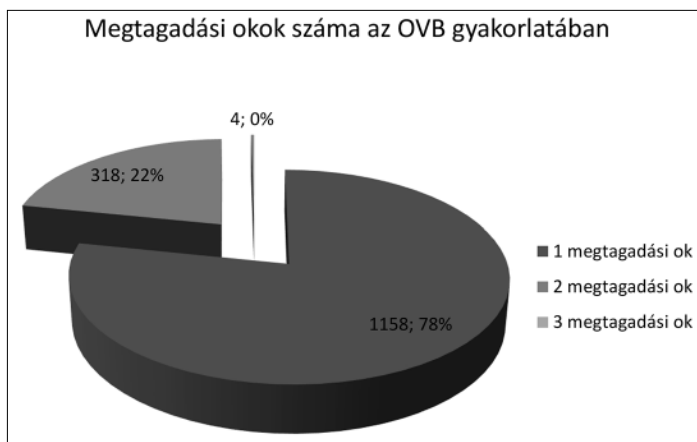
²⁵ Például a 20/2015 NVI határozattal elbírált kérdés esetén az elutasítás indoka az Nsztv. 2. § (1) bekezdés c) pontja, mely szerint országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést a nem párt jogállású egyesület is szervezhet, azonban kizárólag csak a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben.

²⁶ Az NVB megalakulás óta 1 esetben került sor érdemi vizsgálat nélküli visszautasításra, ami nem került feltüntetésre a táblázatban.

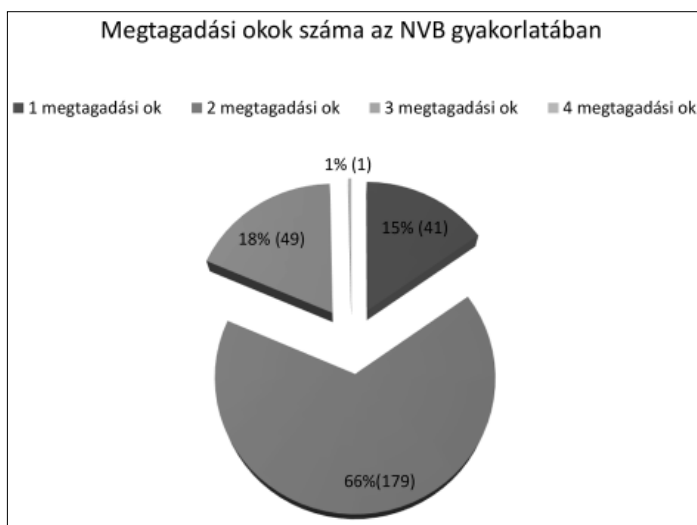
5.3. A megtagadási okok száma

Mivel az OVB formai és tartalmi hibák esetén egyaránt eljár, ezért a 9. számú ábrán a megtagadási okok között mind a kettő szerepel, így az egy megtagadási ok lehet formai vagy tartalmi, a két megtagadási ok között található olyan eset, ahol egy formai és egy tartalmi vagy két formai ok szerepel megtagadási okként stb.

A 10. számú ábrán az NVB hitelesítési gyakorlatában megjelenő formai vagy tartalmi megtagadási okok jelennek meg, hiszen az NVI által elutasított esetek a 8. számú ábrán már feltüntetésre kerültek, a kérdés ismételt benyújtása során pedig az NVB mind formai mind tartalmi szempontból megvizsgálja az indítványt.



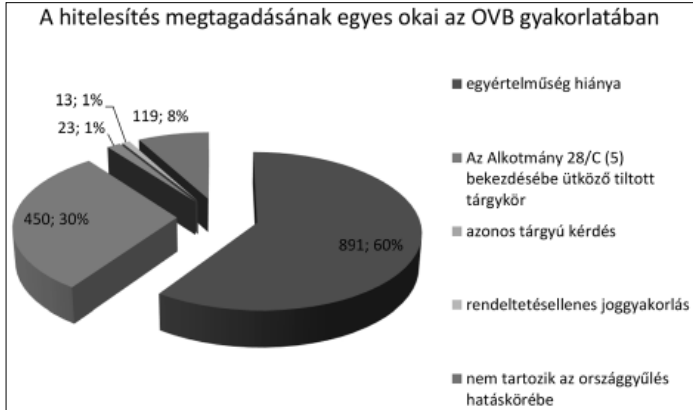
9. számú ábra



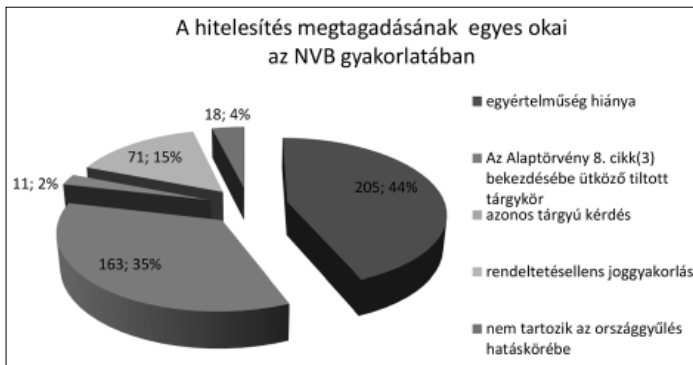
10. számú ábra

5.4. A tartalmi hitelesítés megtagadásának egyes okai

Az alábbi diagramokon kizárólag a kérdés tartalmi hitelesítést gátló okok kerültek fel-tüntetésre úgy, hogy minden egyes megtagadási ok külön szerepel. Tehát, ha a kérdés hitelesítése megtagadásra került, mert például nem volt egyértelmű és nem tartozott az országgyűlés hatáskörébe, akkor annak ellenére, hogy egy kérdésről van szó, a megtagadási ok kétszer fog szerepelni illusztrálva, hogy az egyes megtagadási okok mennyi-re játszanak jelentős szerepet a kérdések tartalmi megítélése során.



11. számú ábra



12. számú ábra

5.4.1. A kérdés egyértelműségének hiánya

Az egyik legnagyobb kihívást a választópolgárok számára a kérdés egyértelműségére vonatkozó követelmény teljesítése jelenti.

Sem a régi sem az új Nsztv. nem ad bővebb felvilágosítást arról, milyen az egyértelmű kérdés. A régi Nsztv. 13. § (1) szerint a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, az Nsztv. 9.§ (1) mindössze annyi segítséget ad: a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogal-

mazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.²⁷

A törvényben meghatározott a fogalmat az Alkotmánybíróság, a Kúria, valamint az OVB és az NVB töltötte meg tartalommal, ezért elkerülhetetlen a döntések elemzése.²⁸ Röviden összefoglalva az alábbi kritériumokat kell teljesítenie az egyértelmű kérdésnek:

- választópolgárnak pontosan tudnia kell, hogy miről szavaz;²⁹
- a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen;³⁰
- feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak;³¹
- kizárólag „igen” vagy „nem” választ lehessen rá adni;³²
- nem lehet kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan;³³
- nem irányulhat a kezdeményező saját véleményének törvénybe foglalására.³⁴

5.4.2. Tiltott tárgykör, mint megtagadási ok

A tiltott tárgy az Alkotmányban illetve az Alaptörvényben felsorolt tárgykör, mely bár az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ám ennek ellenére nem lehet róla országos népszavazást tartani. Ha a hitelesítési eljárás során kiderül, hogy az indítvány valamely tiltott tárgykört érinti, a kérdés hitelesítése megtagadásra kerül.

Az Alkotmány 28/C (5) bekezdése értelmében nem lehet országos népszavazást tartani:

- a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,
- b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,
- c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,
- d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,
- e) az Országgyűlés feloszlásáról,
- f) a Kormány programjáról,

²⁷ SZABÓ Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége. Korreferátum DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András: Az országos népszavazás Magyarországon című előadásához. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás*. I. kötet. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007. 100–104.

²⁸ BALOGH Zsolt – HOLLÓ András (szerk.): *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010. 1–9., 109–115.

²⁹ Knk.IV.37.457/2015/3.

³⁰ 52/2001 (XI.29.) AB.

³¹ 197/2011 OVB.

³² 36/2010 (III.31) AB.

³³ 26/2007. (IV. 25.) AB.

³⁴ 108/2013 OVB.

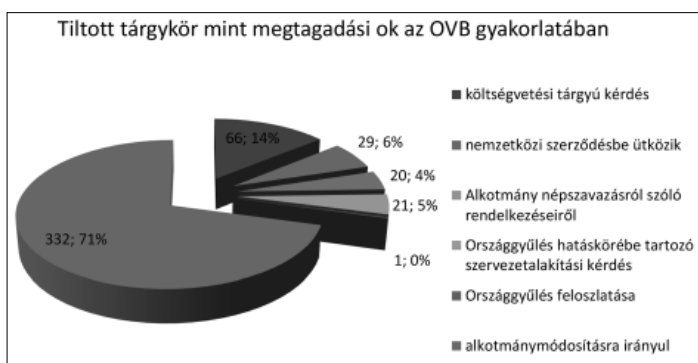
- g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,
- h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,
- i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,
- j) a közkegyelem gyakorlásáról.

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés az Alkotmánytól eltérően rendelkezik a tiltott tárgykörök vonatkozásában.

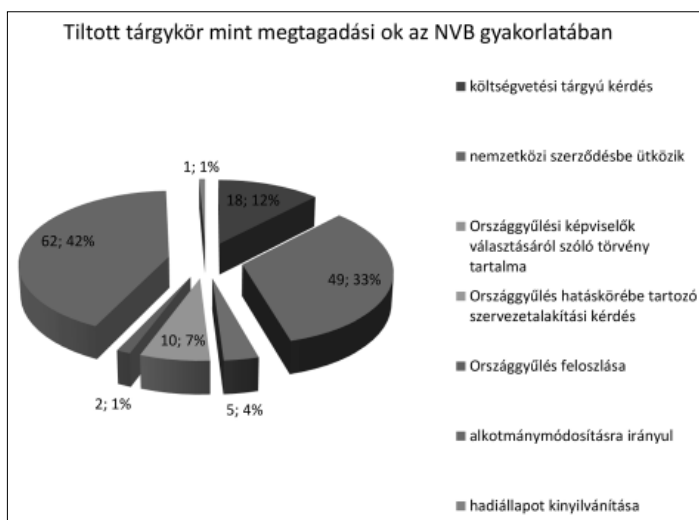
Nem lehet országos népszavazást tartani:

- a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
- b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adó-nemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;
- c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármes-terek, 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.

Az eltérések és az azonosságok figyelembevételével készült az alábbiakban látható két diagram. A teljesebb összehasonlítás érdekében az alkotmánymódosításra irányuló kezdeményezés, mint tiltott tárgykör az OVB gyakorlatát bemutató táblázatban is meg-jelenik annak ellenére, hogy az Alkotmány alapján nem volt tiltott tárgykör. A fel nem sorolt tárgykörökben eddig még nem érkezett népszavazási kezdeményezés.



13. számú ábra



14. számú ábra

Ahogy az 13. és 14. számú ábrán is látható, a kérdések legnagyobb arányban azért kerülnek elutasításra, mert alkotmánymódosításra irányulnak. Ide tartoznak azok a beadványok, melyek az alkotmányba ütköznek,³⁵ alkotmányellenesek,³⁶ alkotmány sértők³⁷ vagy alapjogi sérelmet³⁸ valósítanak meg. Az NVB gyakorlatában jelentős arányt képvisel a nemzetközi szerződésbe ütközés, mely az OVB gyakorlatához képest az ötszörösére emelkedett. A tiltott tárgykörbe tartozás problémájának bővebb elemzése a jövőben önálló tanulmány alapját fogja képezni.

5.4.3. Azonos tárgyú kérdés

Az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja szerint népszavazási kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés annak hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése szerint két kérdés abban az esetben tekinthető azonos tárgyúnak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre. Az ún. párhuzamossági moratórium jelentős mértékben enyhült a népszavazási törvény 2016. május 21-i módosításával: választópolgári kezdeményezések esetén az aláírások összegyűjtéséig most már párhuzamosan több, azonos tárgyú kérdés is elbírálásra kerülhet.

³⁵ 25/2006 OVB.

³⁶ 310/2007 OVB.

³⁷ 462/2007 OVB.

³⁸ 307/2009 OVB.

5.4.4. Rendeltetésellenes joggyakorlásra irányul

A rendeltetészerű joggyakorlás alapvetően a magánjogi viszonyok között érvényesülő alapvető szabály, amely arra kötelezi a jogalanyokat, hogy a jog adta intézményekkel azok eredeti céljának megfelelően éljenek, mert „az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik”³⁹. A joggal való visszaélés tilalmának elvével kapcsolatosan a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét közjogi összefüggésben alkalmazta utólagos normakontroll eljárásaiban az Alkotmánybíróság is. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a joggal való visszaélés tilalmának közjogi alkalmazása során valamely jogintézmény nem rendeltetészerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének.⁴⁰

5.4.5. A kérdés nem tartozik az országgyűlés feladat- és hatáskörébe

Az Alaptörvény 8. cikk (2) értelmében országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet,⁴¹ tehát minden beadvány esetén meg kell vizsgálni valóban a parlament hatáskörébe tartozik-e vagy sem,⁴² hiszen ha az például a köztársasági elnök⁴³ vagy valamely miniszter hatáskörébe tartozik,⁴⁴ ezen ok miatt a kérdés hitelesítését meg kell tagadni.

6. További kutatási irányok

A népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos elemző munka jelenleg is folyamatban van, hiszen a fentebb közölt táblázatok, illetve diagramok csak egy jelentős statisztikai adathalmaz első feldolgozásának legfelső rétegét mutatják be. A bemutatott szempontok szerinti elemzés csupán elsődleges betekintést enged, de nem képes a mélyben rejtőző összefüggésekre rávilágítani. Amennyiben például a kezdeménye-

³⁹ 18/2008. (III. 12.) AB határozat.

⁴⁰ 31/1998 AB határozat.

⁴¹ KOMÁROMI László: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság. Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2015/2. 81.

⁴² KOMÁROMI László: A kúria határozata a felcsúti labdarúgó stadionról szóló népszavazási kezdeményezésről, Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés problémája. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4. 37–47. <https://jema.hu/article.php?c=275>

⁴³ Például a 147/2002 OVB határozattal elbírált, „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon a 2002. évi országgyűlési választást megismételjük?” kérdés hitelesítésének megtagadására azért került sor, mert az országgyűlési képviselőválasztás kiírása a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor az indítvány feltételezi az Országgyűlés feloszlását – ami szintén a köztársasági elnök hatásköre –, vagy feloszlásának kimondását, ami ugyan az Országgyűlés hatáskörébe tartozna, ilyen döntés meghozatalára azonban az Országgyűlés népszavazás útján nem kötelezhető.

⁴⁴ Például a 34/2013 OVB határozattal elbírált, „Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2013-évben kiírt »Nyilvános koncessziós pályázati kiírás dohánytermék kiskereskedelmi jogosultság átengedésére« című pályázat kapcsán hozott minden döntést meg kell semmisíteni, és új pályázatot kell kiírni?” kérdés esetén a hitelesítés megtagadására azért került sor, mert az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért felelős miniszter látja el a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység szervezésének szakmai irányítását.

zők személyét alaposabban szemügyre vesszük, megfigyelhető, hogy egyes magánszemélyek illetve pártok kiemelkedően magas aktivitást mutatnak. Dr. F. J. és dr. G. K. magánszemélyek 137 kérdést terjesztettek elő, B. Z. magánszemély 120, Stekler Ottó a Zöld párt képviselőjében 58, dr. Sch. A. és Sch. G. magánszemélyek 39, Szepessy Zsolt az Összefogás Párt elnöke 37, Dr. SZ. I. magánszemély 33, S. M. 28, dr. K. A. magánszemély 27, dr. L. S. magánszemély 21 indítványt nyújtott be. Ez 500 kérdés, azaz az 1999. január és 2017. december 31. között feltett 2082 kérdés közel negyede ugyanahhoz a kilenc személyhez/személyekhez vagy párthoz köthető. Esetükben az is felmerült, hogy a népszavazás intézményével össze nem egyeztethető módon kívánják gyakorolni a kezdeményezési jogukat, hiszen a hatalmas mennyiségű kezdeményezés,⁴⁵ továbbá az azonos, illetve hasonló témában ugyanazon indítványozó által megfogalmazott kérdések⁴⁶ nagy száma sem felelősségteljesnek, sem pedig jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak nem tekinthető.

Szintén további kutatástól várható annak az összefüggésnek a mélyebb feltárása, amely a közvéleményt erősen foglalkoztató, esetenként indulatokat is felkorbácsoló konkrét esetek és az ebből fakadó népszavazási kezdeményezések között fennáll.

A halálbüntetés bevezetéséről a vizsgált időszakban 22 kérdést terjesztettek elő. Egy részüket időben eltérően, más részüket azonos időintervallumban. Ha abból a feltételezésből indulunk ki, hogy valamely társadalmi jelenség, cselekmény, történes ösztönzi a közösség tagjait a véleményük kifejezésére, a közéleti vitában való részvételre – amihez a népszavazás eszközt választják –, látható, hogy az olyan brutális bűncselekmények elkövetése, mint ami Marian Cozma halálához vezetett, felerősíti a társadalom tagjaiban az igényt az elkövető elleni teljes szigorral való fellépésre és hirtelen több indítványt is tesznek a halálbüntetés visszaállítására. Másrészt viszont a téma folyamatosan napirenden van 1999 óta, amire akár magyarázatul szolgálhatna az a tény is, hogy időszakosan visszatérően következnek be olyan bűncselekmények, melyek indokolják a közhangulat felfokozott állapotát, ezzel szemben a 22 kérdésből 9-et Tóth Tamás sárszentmihályi polgármester tett fel, aki – miután a fiát 1992-ben brutálisan meggyilkolták – személyes meggyőződésétől vezetve szakadatlanul szorgalmazza a halálbüntetés visszaállítását,⁴⁷ vagyis nem csak a közéleti, politikai események, hanem szubjektív jelenségek is befolyásolják a kezdeményezések tartalmát és azok volumenét.

⁴⁵ Például a 181/2011 OVB határozattal elbírált kérdésnél a kezdeményező egyszerre 162 kérdést terjesztett elő.

⁴⁶ „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden multi zárva legyen?"/ „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet nyitva legyen?"/ „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?"/ Egyetért-e Ön a Parlament által megszavazott „az üzletek nyitvatartásáról” szóló T/1914. törvényjavaslattal?” – kérdések kezdeményezője Szepessy Zsolt az Összefogás Párt elnöke.

⁴⁷ 1999-ben egy alkalommal az OVB 17/1999 határozatában hitelesítette az általa feltett következő kérdést: „Alulírottak egyetértünk az alábbi népi kezdeményezéssel: az Országgyűlés teremtesse meg a törvényi feltételeit a halálbüntetés visszaállításának, az aljas indokból, nyereségvágyból elkövetett gyilkosságok tettesreire.”