

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

2017. november 27.

Lukonits Ádám (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék)

I. A DEMOKRATIKUS HATALOMGYAKORLÁS. A HATALOMGYAKORLÁS FORMÁI. A NÉPSZUVERENITÁS ALANYI KÖRE (ld. a választójogosultságról szóló előadást)

II. A KÖZVETLEN HATALOMGYAKORLÁS FORMÁI

1. A közvetlen hatalomgyakorlás klasszikus intézményei

- A közvetlen demokrácia klasszikus intézményei között (i) a népgyűlést, (ii) a népszavazást, és (iii) a népi kezdeményezést szoktuk felsorolni.
- A népgyűlés a közvetlen hatalomgyakorlás legősibb formája. Alkalmazása ma már csak ott és annyiban lehetséges, ahol szociálisan homogén, kis közösség létezik, amely lehetővé teszi, hogy minden polgár adott helyen és időben összegyűljön, egymással vitatkozzon, és a döntést közösen hozzák meg.
- A népszavazásnak alapvetően két fajtája létezik. Népszavazás során egyrészt a választópolgárok közvetlenül, titkos szavazással dönthetnek a választópolgárok vagy a meghatározott állami szervek által előterjesztett kérdésben (ún. plebiszcitum). Másrészt a képviseleti szerv előzetes vitája és határozathozatala után, de annak kihirdetése előtt a választójoggal rendelkező polgárok elé terjeszthetik a javaslatot, amely csakis akkor válik jogszabállyá, ha a polgárok a szavazás során elfogadják azt (ún. referendum). Utóbbi esetben tehát a döntés megoszlik, a jogszabály elfogadásához egyszerre szükséges a képviseleti szerv elfogadó határozata, illetve az aktív polgárok jóváhagyó, beleegyező döntése.
- A népi kezdeményezés (népi iniciativa) esetében meghatározott számú, választójoggal rendelkező állampolgár kezdeményezheti bizonyos javaslataival kapcsolatban azt, hogy ezeket a javaslatokat a parlament, illetve a helyi ügyek esetében az önkormányzati képviselő-testület kötelezően megtárgyalja. Nem jelent tehát konkrét hatalmi döntést, mindösszesen a tárgyalást képes kikényszeríteni.
- A mai magyar jogrendszer egyedül a népszavazást ismeri. Bár lehetőség van népi kezdeményezésre is, ezt nem a magyar, hanem az uniós jog teszi lehetővé a választópolgárok számára (a magyar jog csak annyiban, hogy meghatározott keretek között elismeri az uniós jog hatályát Magyarországon).

2. A népszavazások típusai

- A népszavazások típusai között különbséget teszünk (i) alkotmányos, törvényhozási és önkormányzati népszavazás között a népszavazás tárgya szerint, (ii) preventív és successzív népszavazás között a népszavazás időpontja szerint, (iii) konstitutív és abrogatív népszavazás között a népszavazás hatálya szerint, (iv) kötelező és fakultatív népszavazás között a népszavazás jogi alapja szerint, illetve (v) konzultatív és ügydöntő népszavazás között a népszavazás kötőereje szerint.

- Alkotmányra vonatkozik a népszavazás, ha annak szövege előírja, hogy az alkotmány-módosítást vagy az új alkotmány elfogadását népszavazásnak kell jóváhagynia. Törvényhozási népszavazás esetén a törvényjavaslatot vagy a parlament által már elfogadott törvényt terjesztik a választópolgárok elé véleményezésre, illetőleg jóváhagyásra. Az önkormányzati rendelet esetében ugyanez ez a megoldás érvényesül.
- A preventív népszavazás megelőzi az állami (önkormányzati) aktust, mivel a jövőbeni népszavazás számára rögzít elveket, illetőleg ad programot. A szukcesszív népszavazás időrendben követi a képviseleti szerv döntését, és annak érvényességét keletkezeti vagy lehetetlenné teszi.
- A konstitutív népszavazás érvényességet vagy hatályt ad egy normának. Az abrogatív népszavazás (népi vétó) kizárólag valamely norma megsemmisítésére irányul, anélkül, hogy egy másikkal helyettesítené.
- Kötelező a népszavazás, ha az alkotmány kifejezetten előírja népszavazás tartását vagy azt, hogy bizonyos kezdeményezői kör esetében kötelező megtartani a népszavazást. Fakultatív a népszavazás, ha a kezdeményezőre van bízva, hogy él-e ezzel a jogával, illetőleg ha a kezdeményezés önmagában nem elegendő az elrendeléshez, hanem más szerv jóváhagyó döntése is szükséges.
- Ügydöntő népszavazás esetén a választóknak a népszavazásra bocsátott kérdésben hozott jóváhagyó vagy elutasító döntése a képviseleti szervet kötelezi, attól nem térhet el. Konzultatív népszavazáskor a választópolgárok véleménynyilvánítása nem kötelező a képviseleti szerve, a népszavazás eredményéhez képest eltérő döntést is hozhat.

3. A népszavazások helye és szerepe a magyar jogrendszerben

- Hazánkban a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviseleti hatalomgyakorlás [ld. Alaptörvény B) cikk (4) bek., 2/1993. (I. 22.) AB határozat]. Vagyis népszavazások tartására kivételes esetekben, meghatározott feltételek teljesülése esetén kerülhet sor, amennyiben a nép a képviseleti hatalomgyakorlás minőségével elégedetlen, ezért a saját kezébe veszi a döntéshozatalt. A jogbiztonság, a kiszámíthatóság és a társadalmi élet irányításának és alakításának stabilitása azonban megkívánja a képviseleti hatalomgyakorlás elsődlegességét, a nép általi közvetlen uralom kivételességét.
- Amennyiben azonban népszavazás tartására sor kerül, vagyis a nép közvetlenül gyakorolja a hatalmát, a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll [ld. 52/1997. (X. 14.) AB határozat]. Ilyenkor a képviseleti hatalomgyakorlás nem mehet szembe a népszavazás eredményével, köteles azt, meghatározott keretek között, tiszteletben tartani.

III. AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS

- Az országos népszavazás szabályozása az Alaptörvényből, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényből (Nsztv.), az Alkotmánybíróság és a Kúria joggyakorlatából, illetve a különféle választási szervek gyakorlatából ismerhető meg.
- Az országos népszavazás esetében, sorrendben, kilenc dolog vizsgálandó: (i) az alanyi kör, (ii) a kezdeményezők köre, (iii) a népszavazás tárgya, (iv) a szervezéstől a benyújtásig terjedő szakasz, (v) a hitelesítés, (vi) az aláírásgyűjtés és annak ellenőrzése, (vii) a népszavazás elrendelésétől a népszavazás megtartásáig terjedő szakasz, (viii) a népszavazás érvényessége és eredményessége, valamint (ix) a népszavazás kötőereje.

1. Az országos népszavazás alanyi köre

- Az alanyi kör azt mutatja meg, hogy kik azok, akik országos népszavazáson részt vehetnek: **mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó** [ld. Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek.]. Az Alaptörvény tehát összeköti a népszavazáson való részvételt az országgyűlési képviselők választásán való szavazással. Vagyis aki megfelel az aktív parlamenti választójog feltételeinek és nincs kizárva annak gyakorlásából, az országos népszavazáson részt vehet, és fordítva, csakis ő vehet részt.

2. Az országos népszavazás kezdeményezői

- A kezdeményezői kör azt mutatja meg, hogy kik azok, akik országos népszavazás tartását kezdeményezhetik: **legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el** [ld. Alaptörvény 8. cikk (1) bek.]. Az Alaptörvény tehát a kötelező és a fakultatív népszavazás intézményét egyaránt elismeri, azzal, hogy az Országgyűlés csakis legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére köteles az adott népszavazás elrendelésére, minden más esetben mérlegelhet és saját belátása szerint dönthet.

3. Az országos népszavazás tárgya

- A népszavazás tárgya azt határozza meg, hogy a feltett kérdés, vagyis maga a népszavazás milyen tárgykörökre vonatkozhat: **országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet** [ld. Alaptörvény 8. cikk (2) bek.]. Vagyis kizárólag olyan tárgykörben lehet népszavazást tartani, amelyre adott választ után az Országgyűlés képes általános jogalkotó szervként kezelni, vagyis amelyet képes a jogalkotás útján a hatályos jogba átültetni. Amennyiben ugyanis érvényes és eredményes népszavazás tartására kerül sor, annak eredménye azt fogja megmutatni, hogy a képviseleti hatalomgyakorlás legfőbb letéteményesének, a közvetlenül választott általános jogalkotó szervnek, vagyis az Országgyűlésnek a népakaratot nem sikerült megfelelően figyelembe vennie és a megalkotott jogszabályokban megjelenítenie, és hogy ezt a nép miként, milyen főbb irányok mentén kívánja orvosolni.
- Bár elsőre úgy tűnhet, hogy mivel az Országgyűlés jogalkotási hatásköre általános [ld. Alaptörvény 1. cikk (2) bek. b) pont, 46/2006. (X. 5.) AB határozat], vagyis az Alaptörvény, a nemzetközi jog és uniós jog által meghatározott keretek között gyakorlatilag bármilyen témára vonatkozhat, országos népszavazás is bármilyen témában tartható. Ehhez képest **az Alaptörvény meghatároz bizonyos, ún. kizárt tárgyköröket, amelyekben nem lehet országos népszavazást tartani** [ld. Alaptörvény 8. cikk (3) bek.]:
 - (i) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
 - (ii) a központi költségvetésről, adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről;
 - (iii) az országgyűlési, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról;
 - (iv) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;

- (v) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről;
- (vi) az Országgyűlés feloszlásáról;
- (vii) képviselő-testület feloszlásáról;
- (viii) hadiállapot, rendkívüli állapot és szükségállapot, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;
- (ix) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésekről;
- (x) közkegyelem gyakorlásáról.

4. Az országos népszavazás tartására irányuló kezdeményezés szervezésétől a népszavazási kezdeményezés benyújtásáig

- A népszavazás kezdeményezőit el kell határolnunk a népszavazási kezdeményezés szervezőitől: **országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést olyan magánszemély, aki az országgyűlési képviselők választásán választó lehet, párt, és nem párt jogállású egyesület szervezhet** [Id. Nsztv. 2. § (1) bek.]. A szervező tehát maga nem vesz részt a népszavazás kezdeményezésében (kivéve, ha választópolgár a saját népszavazását szervezi meg), helyette technikai, infrastrukturális és egyéb eszközökkel (így pl. a párttagok név- és címjegyzékének rendelkezésre bocsátásával, a telefonos közvéleménykutatások eredményeinek ismertetésével, „standolással”, a népszavazási kezdeményezést népszerűsítő szóróanyagok terjesztésével) járul hozzá a népszavazás megtartásához. Ritka ugyanis, hogy a választópolgár egymaga képes legyen összegyűjteni a minimálisan szükséges 100 000 támogató aláírását (és akkor az Országgyűlés még mindig dönthet úgy, hogy nem rendel el népszavazást a kérdésben, vagyis ahhoz, hogy a népszavazást kötelezően elrendeljék, valójában 200 000 aláírást szükséges összegyűjteni).
- A népszavazási eljárás ténylegesen a népszavazásra javasolt kérdés benyújtásával indul meg: **a szervezőnek a népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – be kell nyújtania a Nemzeti Választási Bizottsághoz** [Id. Nsztv. 3. § (1) bek.]. Fontos, hogy **egy aláírásgyűjtő íven csakis egy kérdés szerepelhet, illetve a kérdést legalább 20, de legfeljebb 30 választópolgár támogató aláírásával ellátva kell benyújtani** [Id. Nsztv. 3. § (2) bek., 4. § (1) bek.]. Ettől némiképp eltér, ha a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményez népszavazást, mivel ilyenkor a javasolt kérdést – hitelesítés céljából – ugyanúgy a Nemzeti Választási Bizottsághoz kell benyújtani, azonban nem kell aláírásgyűjtő ívet használni, illetve a kérdést nem kell támogató aláírásokkal ellátni (Id. Nsztv. 5. §).
- Közös követelmény viszont a népszavazási kérdés egyértelműsége: **a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá hogy az Országgyűlés el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles** [Id. Nsztv. 9. § (1) bek.]. A bírói joggyakorlat alapján az egyértelműség vizsgálatakor arra keressük a választ, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétséget kizáróan megválaszolható-e, eldöntendő kérdés esetén arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehet-e felelni, a választópolgár számára a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető-e, illetve hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen [Id. 52/2001. (XI. 29.) AB határozat].

5. Az országos népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése

- A benyújtott kérdés hitelesítésekor előbb a Nemzeti Választási Iroda, majd a Nemzeti Választási Bizottság jár el, és előbb formai, majd tartalmi szempontból vizsgálják meg a kérdést.
- A formai vizsgálat során a Nemzeti Választási Iroda érdeemben nem merül el a kérdésben. Bár értelmezi azt, vizsgálata megmarad a legalapvetőbb (formai és funkcionális) előírásoknak való megfelelés szintjén: **ha a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a formai feltételeknek, a Nemzeti Választási Iroda elnöke a kérdést a benyújtásától számított 15 napon belül határozattal elutasítja, és nem terjeszti a Nemzeti Választási Bizottság elé. A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a Nemzeti Választási Bizottság napirendjére kell tűzni, kivéve, ha a támogató választópolgárok száma – beleértve a magánszemély szervezők számát is – nem éri el a húszat [ld. Nsztv. 10. § (1)-(2) bek.].**
- A tartalmi vizsgálatot már a Nemzeti Választási Bizottság végzi, és az Alaptörvényben, valamint az Nsztv-ben a kérdéssel szemben támasztott valamennyi követelményre (így pl. az országgyűlési hatáskör meglétére, a kizárt tárgykörök érintettségére, a kérdés egyértelműségére, a három éves moratóriumszabályra) kiterjed: **a kérdést a Nemzeti Választási Bizottság akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel, illetve ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak. A Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított 30 napon belül dönt. A Nemzeti Választási Bizottság döntésével szemben, 15 napon belül a Kúriához lehet fordulni jogorvoslatért, amely a határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja. A Kúria döntésével szemben további jogorvoslatnak helye nincs [ld. Nsztv. 11. § (1) bek., 29. § (1) bek., 30. § (1) bek.].**
- A tartalmi alapú vizsgálathoz tartozik, de külön kezelendő, amikor a kérdés szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz. Ilyenkor a Nemzeti Választási Bizottság a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja (vagyis nem kezd érdemi vizsgálatba, amelynek végén elutasítaná a kérdés hitelesítését). **A Nemzeti Választási Bizottság döntésével szemben, 15 napon belül a Kúriához lehet fordulni jogorvoslatért, amely a határozatot helybenhagyja vagy a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítja. A Kúria döntésével szemben további jogorvoslatnak helye nincs [ld. Nsztv. 12. §, 29. § (1) bek., 30. § (2) bek.].**

6. A népszavazási kezdeményezést támogató aláírások gyűjtése és a benyújtott aláírásgyűjtő ívek ellenőrzése

- A népszavazási kérdés hitelesítése után elindulhat a népszavazás tartását támogatók aláírásainak összegyűjtése: **a Nemzeti Választási Iroda az igénylést követően haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet.** Az aláírásgyűjtő ív megléte elengedhetetlen, ugyanis országos népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést kizárólag a Nemzeti Választási Iroda által kiadott aláírásgyűjtő íven lehet támogatni. A támogató aláírás utólag nem vonható vissza [ld. Nsztv. 14. § (1) bek., 15. §

(1) bek.]. Értelemszerűen nem szükséges aláírást gyűjtenie a **köztársasági elnöknek és a Kormánynak, az általuk benyújtott kérdés hitelesítéséről a Nemzeti Választási Bizottság elnöke 5 napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét** [ld. Nsztv. 14. § (4) bek.].

- **A szervező 120 napon belül, egy alkalommal nyújthatja be** a népszavazás kitzűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés **aláírásgyűjtő íveit a Nemzeti Választási Irodához** az aláírások ellenőrzése céljából. **Az aláírásgyűjtő ív benyújtását követően a népszavazási kezdeményezés nem vonható vissza** [ld. Nsztv. 19. § (1) bek., 20. §].
- **Az aláírásokat a Nemzeti Választási Iroda ellenőrzi, az aláírások ellenőrzésének eredményét a Nemzeti Választási Bizottság határozatban állapítja meg.** Az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos kifogás elbírálása a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozik [ld. Nsztv. 21. § (1) bek., 22. § (3) bek., 28. § (2) bek.].

7. Az országos népszavazás elrendelésétől a népszavazás megtartásáig

- A szükséges számú aláírás birtokában rendelkezni lehet a népszavazás elrendeléséről: **a népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről az Országgyűlés dönt, 30 napon belül** [ld. Nsztv. 25. § (2) bek.]. **Amennyiben legalább 200 000 választópolgár kezdeményezi népszavazás tartását, az Országgyűlés nem mérlegelhet:** köteles elrendelni a népszavazást. **Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság bárki indítványára felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közétételét követő 15 napon belül kell beérkeznie a bírósághoz** [ld. Abtv. 33. § (1) bek.]. Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja [ld. Abtv. 33. § (2) bek.].
- Fontos szabály, hogy ahogy a választópolgári kezdeményezés sem vonható vissza egy idő után, úgy **a köztársasági elnök és a Kormány is csak meghatározott ideig állhatnak el a kezdeményezéstől: ez a népszavazás elrendelésének pillanata**, amely után a kezdeményezés már nem vonható vissza (ld. Nsztv. 26. §).
- **Az elrendelt népszavazás időpontját a köztársasági elnök az elrendeléstől számított 15 napon belül tűzi ki** [ld. Nsztv. 67. § (1) bek.].
- Az elrendelt népszavazás megtartására a választási eljárás szabályai szerint kerül sor [ld. Nsztv. 1. § (1) bek.].

8. Az országos népszavazás érvényessége és eredményessége

- A népszavazás érvényessége azt mutatja meg, hogy minimum hány választópolgárnak kell részt vennie a szavazáson ahhoz, hogy a népszavazás joghatás kiváltására alkalmas legyen. Míg a népszavazás eredményessége arra utal, hogy a szükséges számú választópolgár a megfogalmazott kérdésre elegendő számú azonos választ adott. Ennek megfelelően: **az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott** [ld. Alaptörvény 8. cikk (4) bek.]. Csakis akkor beszélhetünk tehát a kezdeményezők szemszögéből

nézve sikeres népszavazásról, ha az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoggal rendelkező összes választópolgár több mint fele érvényes szavazatot adott le, és a leadott szavazatok több mint fele azonos (vagyis nincs szavazategyenlőség).

9. Az országos népszavazás eredményének kötőereje

- A népszavazás eredményének kötőereje arra utal, hogy az Országgyűlés a népszavazás eredményének megfelelő jogszabályi környezetet köteles-e kialakítani, és ha igen, milyen határidővel, illetve hogy a megváltozott jogszabályi környezet a jogalkotót meddig fogja kötni: **az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni. A népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított 3 évig kötelező** [ld. Nsztv. 31. § (1)-(2) bek.].

IV. A HELYI NÉPSZAVAZÁS

- A helyi népszavazás szabályozása nagyvonalakban követi az országos népszavazásnál megismerteket. A szabályok itt is az Alaptörvényből, az Nsztv.-ből, a bírói joggyakorlatból, illetve a különféle választási szervek gyakorlatából ismerhetők meg.
- A vizsgálandó dolgok köre és sorrendje szintén azonos.

1. A helyi népszavazás alanyi köre

- Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, **aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó** [ld. Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek.].

2. A helyi népszavazás kezdeményezői

- Helyi népszavazást kezdeményezhet **a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, illetve az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb 10%-nál, és nem lehet több 25%-nál.** A képviselő-testület **köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte** [ld. Nsztv. 34. § (1)-(2) bek.].

3. A helyi népszavazás tárgya

- **A helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben** [ld. Nsztv. 32. § (1) bek.].
- **Nem lehet helyi népszavazást tartani** [ld. Nsztv. 32. § (2) bek.]:
 - (i) a költségvetésről és a zárszámadásról;
 - (ii) a helyi adókról;
 - (iii) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdéssről;
 - (iv) a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.

- A helyi népszavazás esetében a kizárt tárgykör mellett megjelenik a kötelező tárgykör kategóriája is, amely másfajta szűkítése a lefedhető tárgyköröknek: **a képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő** (ld. Nsztv. 33. §).

4. A helyi népszavazás tartására irányuló kezdeményezés szervezésétől a népszavazási kezdeményezés benyújtásáig

- Helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést olyan magán-személy, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet, párt, illetve egyéb egyesület szervezhet [ld. Nsztv. 35. § (1) bek.].
- A szervezőnek a helyi népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – **be kell nyújtania a helyi választási bizottsághoz**. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet [ld. Nsztv. 36. § (1)-(2) bek.].
- A helyi népszavazásra javasolt kérdést **úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles** [ld. Nsztv. 39. § (1) bek.].

5. A helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése

- A benyújtott kérdés hitelesítésekor előbb a helyi választási iroda, majd a helyi választási bizottság jár el, és előbb formai, majd tartalmi szempontból vizsgálják a kérdést.
- A formai vizsgálatot során **ha a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a formai feltételeknek, a helyi választási iroda vezetője a kérdést a benyújtásától számított 5 napon belül határozattal elutasítja, és a kérdést nem terjeszti a helyi választási bizottság elé. A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a helyi választási bizottság napirendjére kell tűzni** [ld. Nsztv. 40. § (1)-(2) bek.].
- A tartalmi vizsgálat alatt pedig **a helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Nsztv-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel, illetve ha az aláírásgyűjtő ív a jogszabályokban foglalt előírásoknak megfelel. A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított 30 napon belül dönt. A helyi választási bizottság döntésével szemben, 15 napon belül, a törvényszékhez lehet fordulni, amely a határozatot helyben hagyja vagy megváltoztatja. A törvényszék döntésével szemben további jogorvoslatnak helye nincs** [ld. Nsztv. 41. § (1)-(2) bek., 57. §].

6. A népszavazási kezdeményezést támogató aláírások gyűjtése és a benyújtott aláírásgyűjtő ívek ellenőrzése

- **A helyi választási iroda vezetője, 5 napon belül, hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, és átadja azt a szervezőnek. A helyi választás kitűzésére**

irányuló választópolgári kezdeményezést kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton lehet támogatni. A támogató aláírás nem vonható vissza [ld. Nsztv. 43. § (1) bek., 44. § (1) bek.].

- **A szervező 30 napon belül, egy alkalommal nyújthatja be** a helyi népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés **aláírásgyűjtő íveit a helyi választási bizottsághoz** az aláírások ellenőrzése céljából. **Az aláírásgyűjtő ív benyújtását követően a kezdeményezés nem vonható vissza** [ld. Nsztv. 47. § (1) bek., 48. §].
- **A helyi választási bizottság gondoskodik az aláírások ellenőrzéséről.** Az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogás elbírálása a helyi választási bizottság hatáskörébe tartozik. A helyi választási bizottság határozata elleni fellebbezést a területi választási bizottság bírálja el [ld. Nsztv. 49. § (1) bek., 56. § (2) bek.].

7. A helyi népszavazás elrendelésétől a népszavazás megtartásáig

- **A helyi népszavazás elrendeléséről 30 napon belül dönt a képviselő-testület** (ld. Nsztv. 53. §). Amennyiben az önkormányzati rendeletben meghatározott számú **választópolgár kezdeményezi, a képviselő-testület nem mérlegelhet:** köteles elrendelni a helyi népszavazást. **A képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni fülvizsgálati kérelmet – a törvényszékhez címezve – a helyi választási bizottsághoz kell benyújtani, úgy, hogy a határozat közzétételét követő 15 napon belül megérkezzen** [ld. Nsztv. 58. § (1) bek.]. A törvényszék a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a helyi választási bizottság, illetve a törvényszék nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja [ld. Nsztv. 58. § (3) bek.].
- **A képviselő-testület bizottsága, valamint tagjai a népszavazás elrendeléséig vonhatják vissza az általuk benyújtott helyi népszavazási kezdeményezést** (ld. Nsztv. 54. §).
- **A helyi népszavazás időpontját a helyi választási bizottság tűzi ki, 15 napon belül** [ld. Nsztv. 81. § (1) bek.].
- Az elrendelt népszavazás megtartására a választási eljárás szabályai szerint kerül sor [ld. Nsztv. 1. § (1) bek.].

8. A helyi népszavazás érvényessége és eredményessége

- A helyi népszavazás **érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott** (ld. Nsztv. 59. §).

9. A helyi népszavazás eredményének kötőereje

- **A képviselő-testület – ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet – köteles a helyi népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni. A döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított 1 évig kötelező** [ld. Nsztv. 60. § (1)-(2) bek.].

V. AZ ORSZÁGOS ÉS A HELYI NÉPSZAVAZÁS ÖSSZEHASONLÍTÁSA

| ORSZÁGOS ÉS HELYI NÉPSZAVAZÁS | | |
|--------------------------------------|---|---|
| | Országos népszavazás | Helyi népszavazás |
| Alanyi kör | „Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.” [At. XXIII. cikk (7) bek.] | „Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.” [At. XXIII. cikk (7) bek.] |
| Kezdeményezők | „Legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el.” [At. 8. cikk (1) bek.] | „Helyi népszavazást kezdeményezhet a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede, b) a képviselő-testület bizottsága, c) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb (...) 10%-nál, és nem lehet több (...) 25%-nál.” [Nsztv. 34. § (1) bek.] „A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.” [Nsztv. 34. § (2) bek.] |
| Tárgya | „Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.” [At. 8. cikk (2) bek.] | „A helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben.” [Nsztv. 32. § (1) bek.] |
| Kizárt és kötelező tárgykörök | „Nem lehet országos népszavazást tartani a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről; b) a központi költségvetésről, (...) adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről (...); c) az országgyűlési (...), a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az EP képviselők választásáról (...); d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről; e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdésről; f) az Országgyűlés feloszlásáról; g) képviselő-testület feloszlásáról; h) hadiállapot (...), rendkívüli állapot és szükségállapot (...), valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról; i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről; j) közkegyelem gyakorlásáról.” [At. 8. cikk (3) bek.] | „Nem lehet helyi népszavazást tartani a) a költségvetésről és a zárszámadásról, b) a helyi adókról, c) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdésről, d) a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.” [Nsztv. 32. § (2) bek.] „A képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő.” (Nsztv. 33. §) |
| Szervezés | „Országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést a) olyan magánszemély, aki az országgyűlési képviselők választásán választó lehet, b) párt, c) a nem párt jogállású egyesület (...) szervezhet.” [Nsztv. 2. § (1) bek.] | „Helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést a) olyan magánszemély, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet, b) párt, c) egyéb egyesület (...) szervezhet.” [Nsztv. 35. § (1) bek.] |
| Benyújtás | „A szervezőnek a népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – be kell nyújtania a Nemzeti Választási Bizottsághoz.” [Nsztv. 3. § (1) bek.] „Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet.” [Nsztv. 3. § (2) bek.] „A kérdést legalább 20, de legfeljebb 30 választópolgár támogató aláírásával ellátva kell benyújtani.” [Nsztv. 4. § (1) bek.] | „A szervezőnek a helyi népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – be kell nyújtania a helyi választási bizottsághoz.” [Nsztv. 36. § (1) bek.] „Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet.” [Nsztv. 36. § (2) bek.] „A helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá (...) a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.” [Nsztv. 39. § (1) bek.] |
| | „A köztársasági elnök és a Kormány az általa kezdeményezett népszavazásra javasolt kérdést – hitelesítés céljából – benyújtja a Nemzeti Választási Bizottsághoz.” (Nsztv. 5. §) | |
| | „A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá (...) az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.” [Nsztv. 9. § (1) bek.] | |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Hitelesítés (formai alapú vizsgálat) és jogorvoslat</p> | <p>„Ha a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a [formai] feltételeknek, (...) a Nemzeti Választási Iroda elnöke a kérdést a benyújtásától számított 15 napon belül határozattal elutasítja, és nem terjeszti a Nemzeti Választási Bizottság elé. (...)” [Nsztv. 10. § (1) bek.]</p> <p>„A Nemzeti Választási Iroda elnökének határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a Nemzeti Választási Bizottság napirendjére kell tűzni, kivéve, ha a támogató választópolgárok száma – beleértve a magánszemély szervezők számát is – nem éri el a húszat.” [Nsztv. 10. § (2) bek.]</p> | <p>„Ha a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a [formai] feltételeknek, a helyi választási iroda vezetője a kérdést a benyújtásától számított 5 napon belül határozattal elutasítja, és a kérdést nem terjeszti a helyi választási bizottság elé. (...)” [Nsztv. 40. § (1) bek.]</p> <p>„A helyi választási iroda vezetőjének határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a helyi választási bizottság napirendjére kell tűzni.” [Nsztv. 40. § (2) bek.]</p> |
| <p>Hitelesítés (tartalmi alapú vizsgálat) és jogorvoslat</p> | <p>„A Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított 30 napon belül dönt. A (...) kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az [Nsztv-ben] a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.” [Nsztv. 11. § (1) bek.]</p> <p>„Ha a kérdés szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, a Nemzeti Választási Bizottság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést.” (Nsztv. 12. §)</p> <p>„(...) A Kúria [az NVB-hez benyújtott, 15 napon belül megérkezett kérelemre] a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.” [Nsztv. 29. § (1) bek., 30. § (1) bek.]</p> <p>„(...) A Kúria [az NVB-hez benyújtott, 15 napon belül megérkezett kérelemre] a Nemzeti Választási Bizottságnak a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozatát helybenhagyja, vagy a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.” [Nsztv. 29. § (1) bek., 30. § (2) bek.]</p> | <p>„A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított 30 napon belül dönt. A helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az [Nsztv-ben] a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.” [Nsztv. 41. § (1) bek.]</p> <p>„A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.” [Nsztv. 41. § (2) bek.]</p> <p>„A törvényszék [a közvetlenül hozzá vagy a helyi választási bizottsághoz benyújtott, 15 napon belül megérkezett kérelemre] a helyi választási bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja; döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.” (Nsztv. 57. §)</p> |
| <p>Aláírásgyűjtés</p> | <p>„(...) a Nemzeti Választási Iroda az igénylését követően haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet.” [Nsztv. 14. § (1) bek.]</p> <p>„Országos népszavazás elrendelésére irányuló (...) kezdeményezést a Nemzeti Választási Iroda által kiadott aláírásgyűjtő íven lehet támogatni. A támogató aláírás nem vonható vissza.” [Nsztv. 15. § (1) bek.]</p> <p>„A Nemzeti Választási Bizottság elnöke a köztársasági elnök vagy a Kormány által benyújtott kérdés hitelesítéséről (...) 5 napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.” [Nsztv. 14. § (4) bek.]</p> | <p>„(...) 5 napon belül a helyi választási iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, és azt átadja a szervezőnek. (...)” [Nsztv. 43. § (1) bek.]</p> <p>„Helyi népszavazás kitzűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton lehet támogatni. A támogató aláírás nem vonható vissza.” [Nsztv. 44. § (1) bek.]</p> |
| <p>Aláírások ellenőrzése és jogorvoslat</p> | <p>„A szervező (...) 120 napon belül, egy alkalommal nyújthatja be a népszavazás kitzűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából. (...)” [Nsztv. 19. § (1) bek.]</p> <p>„Az aláírásgyűjtő ív benyújtását követően a szervező nem vonhatja vissza a népszavazási kezdeményezést.” (Nsztv. 20. §)</p> <p>„A Nemzeti Választási Iroda ellenőrzi az aláírásokat. (...)” [Nsztv. 21. § (1) bek.]</p> <p>„Az aláírások ellenőrzésének eredményét a Nemzeti Választási Bizottság határozatban állapítja meg.” [Nsztv. 22. § (3) bek.]</p> <p>„Az aláírásgyűjtéssel [és az aláírások ellenőrzésével] kapcsolatos kifogás elbírálása a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozik.” [Nsztv. 28. § (2) bek.]</p> | <p>„A szervező (...) 30 napon belül, egy alkalommal nyújthatja be a helyi népszavazás kitzűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit a helyi választási bizottsághoz az aláírások ellenőrzése céljából.” [Nsztv. 47. § (1) bek.]</p> <p>„Az aláírásgyűjtő ív benyújtását követően a szervező nem vonhatja vissza a kezdeményezést.” (Nsztv. 48. §)</p> <p>„A helyi választási bizottság gondoskodik az aláírások ellenőrzéséről. (...)” [Nsztv. 49. § (1) bek.]</p> <p>„Az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogás elbírálása a helyi választási bizottság hatáskörébe tartozik. A helyi választási bizottság határozata elleni fellebbezést a területi választási bizottság bírálja el.” [Nsztv. 56. § (2) bek.]</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Elrendelés, időpont tűzés és jogorvoslat</p> | <p>„A népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről (...) 30 napon belül (...) dönt az Országgyűlés.” [Nsztv. 25. § (2) bek.]</p> <p>„A köztársasági elnök és a Kormány a népszavazás elrendeléséig visszavonhatja az általa benyújtott népszavazási kezdeményezést.” (Nsztv. 26. §)</p> <p>„A népszavazás időpontját a köztársasági elnök (...) 15 napon belül tűzi ki.” [Nsztv. 67. § (1) bek.]</p> <p>„Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság (...) bárki indítványára (...) felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő 15 napon belül be kell érkeznie.” [Abtv. 33. § (1) bek.]</p> <p>„(...) az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet (...) a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja.” [Abtv. 33. § (2) bek.]</p> <p>„Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.” [Abtv. 33. § (3) bek.]</p> | <p>„A helyi népszavazás elrendeléséről (...) 30 napon belül dönt a képviselő-testület.” (Nsztv. 53. §)</p> <p>„A képviselő-testület bizottsága, valamint tagjai a helyi népszavazás elrendeléséig visszavonhatják az általuk benyújtott helyi népszavazási kezdeményezést.” (Nsztv. 54. §)</p> <p>„A helyi népszavazás időpontját a helyi választási bizottság (...) 15 napon belül tűzi ki.” [Nsztv. 81. § (1) bek.]</p> <p>„A képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet – a törvényszékhez címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő 15 napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz.” [Nsztv. 58. § (1) bek.]</p> <p>„(...) a törvényszék a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet (...) a helyi választási bizottság, illetve (...) a törvényszék nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. A törvényszék nem vizsgálja érdemben azt a felülvizsgálati kérelmet, amelyben a kérelmező a kérdés tartalmát illető, valamint a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.” [Nsztv. 58. § (3) bek.]</p> |
| <p>Megtartás</p> | <p>„Az [Nsztv.] hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (...) Általános részét – az [Nsztv-ben] foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.” [Nsztv. 1. § (1) bek.]</p> | |
| <p>Érvényesség és eredményesség</p> | <p>„Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.” [At. 8. cikk (4) bek.]</p> | <p>„A helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.” (Nsztv. 59. §)</p> |
| <p>Kötőerő</p> | <p>„Az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni.” [Nsztv. 31. § (1) bek.]</p> <p>„A népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított 3 évig kötelező.” [Nsztv. 31. § (2) bek.]</p> | <p>„A képviselő-testület – ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet – köteles a helyi népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni.” [Nsztv. 60. § (1) bek.]</p> <p>„Az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított 1 évig kötelező.” [Nsztv. 60. § (2) bek.]</p> |

VI. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS

- Az európai polgári kezdeményezés az Európai Bizottsághoz benyújtott javaslat, amelyben felkérlik a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő jogalkotási tervezetet az alapszerződések végrehajtása céljából. A szabályozás leginkább az uniós alapszerződésekben, illetve a polgári kezdeményezésről szóló, az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott 211/2011/ EU rendeletből (EPK rendelet) ismerhető meg.
- A polgári kezdeményezés esetében, sorrendben, hét dolog vizsgálandó: (i) a kezdeményezés alanyi köre, (ii) a szervezők, (iii) a kezdeményezés tárgya, (iv) a nyilvántartásba vétel, (v) a támogató nyilatkozatok gyűjtése és ellenőrzése, (vi) az aláírók száma, illetve (vii) a kezdeményezés benyújtása és megvitatása.

1. Az európai polgári kezdeményezés alanyi köre

- Az európai polgári kezdeményezés résztvevőinek uniós polgároknak kell lenniük, akik elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort [ld. EPK rendelet 3. cikk (1), (4) bek.].

2. Az európai polgári kezdeményezés szervezői

- Mindenekelőtt kiemelendő, hogy az EPK rendelet másfajta értelemben használja a „szervezők” kifejezést, mint az Nsztv.: szervezőnek a kezdeményezőket tekinti, míg az Nsztv. szerinti szervezői tevékenységet leginkább a polgári bizottság, illetve a bizottság által állított képviselő és helyettes látja el, illetve az esetlegesen kapcsolódó különféle szervezetek, csoportok.
- **A szervezőknek polgári bizottságot kell létrehozniuk, amely legalább 7 olyan személyből áll, akik legalább 7 különböző tagállamban rendelkeznek lakóhellyel.** A szervezők kijelölnek egy képviselőt és egy helyettest, akik a teljes eljárás alatt kapcsolattartó szerepet töltenek be a polgári bizottság és az uniós intézmények között, és akiket felhatalmaznak a polgári bizottság nevében történő felszólalásra és eljárásra [ld. EPK rendelet 3. cikk (2) bek.].

3. Az európai polgári kezdeményezés tárgya

- **Bármely olyan területre vonatkozóan** lehet polgári kezdeményezéssel élni, **amelyen a Bizottság hatáskörébe tartozik a jogalkotási javaslatok előterjesztése** [ld. EPK rendelet 2. cikk 1. pont].

4. Az európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele

- A javasolt polgári kezdeményezés aláíróitól származó támogató nyilatkozatok összegyűjtése előtt **a szervezőknek nyilvántartásba kell vetetniük a polgári kezdeményezést az Európai Bizottsággal, különös tekintettel a javasolt kezdeményezés tárgyára és céljaira.** Az információkat az Unió valamely hivatalos nyelveinek egyikén kell eljuttatni a Bizottsághoz, a Bizottság által erre a célra rendelkezésre bocsátott online nyilvántartás segítségével [ld. EPK rendelet 4. cikk (1) bek.].
- **A Bizottság 2 hónapon belül a javasolt polgári kezdeményezést** egyedi nyilvántartási szám alatt **nyilvántartásba veszi**, és erről visszaigazolást küld a szervezőknek, feltéve, hogy (i) megalakult a polgári bizottság és kijelölték a kapcsolattartó személyeket; (ii) a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy az alapszerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; (iii) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű; és (iii) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan ellentétes az Unió alapértékeivel. Amennyiben e feltételek nem teljesülnek, a Bizottság visszautasítja a nyilvántartásba vételt [ld. EPK rendelet 4. cikk (2) bek.].

5. Az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtése és ellenőrzése

- A támogató aláírások gyűjtéséért a szervezők felelnek. **Papír alapon vagy elektronikusan gyűjthetők a támogató nyilatkozatok, az EPK rendelet mellékletében meghatározott mintának megfelelő formanyomtatvány segítségével.** Az aláírók egy adott polgári kezdeményezést csak egyszer támogathatnak [ld. EPK rendelet 5. cikk (1)-(3) bek.].

- **A támogató nyilatkozatokat** a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított **legfeljebb 12 hónapon keresztül lehet gyűjteni** [ld. EPK rendelet 5. cikk (5) bek.].
- **A kezdeményezés a támogató nyilatkozatok benyújtásáig vonható vissza** [ld. EPK rendelet 4. cikk (5) bek.].
- **A szervezők az aláírók lakóhelye vagy állampolgársága szerinti tagállamok választási szerveihez nyújtják be a támogató nyilatkozatokat ellenőrzés céljából.** A hatáskörrel rendelkező hatóságok legkésőbb a kérelem kézhezvételétől számított 3 hónapon belül a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban megfelelő ellenőrzéseknek vetik alá a benyújtott támogató nyilatkozatokat [ld. EPK rendelet 8. cikk (1)-(2) bek.].

6. Az európai polgári kezdeményezés aláíróinak száma

- Az EPK rendelet nem az érvényesség és az eredményesség terminológiáját használja, hanem helyette az aláírók (vagyis a támogató nyilatkozatok) minimálisan szükséges számát határozza meg: **a polgári kezdeményezés aláíróinak legalább a tagállamok egynegyedéből kell származniuk, akiknek a nyilvántartásba vétel időpontjában el kell érniük az EPK rendelet melléklete által meghatározott, a tagállamok méreteihez igazodó minimális szavazatszámokat** (Magyarország esetében ez 16 500 aláírás), **de legalább 1 millió aláírást** [ld. EPK rendelet 7. cikk (1)-(2) bekezdés, I. melléklet].

7. Az európai polgári kezdeményezés benyújtása és megvitatása

- A tagállami szervek általi ellenőrzés lefolytatása után, **a szükséges igazolás birtokában a szervezők benyújthatják a polgári kezdeményezést a Bizottságnak** [ld. EPK rendelet 9. cikk (1) bek.].
- **A Bizottság megfelelő szinten fogadja a szervezőket, és lehetővé teszi számukra a polgári kezdeményezéssel felvetett kérdések részletes ismertetését, ha kell, közmeghallgatást tart, illetve 3 hónapon belül közleményben foglalja össze a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit,** az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait [ld. EPK rendelet 10. cikk (1) bek., 11. cikk].
- **A Bizottság nem köteles a kezdeményezés nyomán jogalkotási javaslatot előterjeszteni.** Ha a Bizottság jogalkotási javaslat előterjesztése mellett dönt, a szokásos jogalkotási eljárás indul el: a Bizottság javaslata a jogalkotó (rendszerint az Európai Parlament és a Tanács, vagy bizonyos esetekben csak a Tanács) elé kerül, és elfogadása esetén jogszabály válik belőle.

KULCSFOGALMAK

népszuverenitás • képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás • politikai részvételi jog • a közvetlen demokrácia intézményei • országos és helyi népszavazás • kötelező és fakultatív népszavazás • ügydöntő (és véleménynyilvánító) népszavazás • népszavazási tárgykör • tiltott tárgyak • kezdeményezés • hitelesítés • aláírásgyűjtés • a népszavazás elrendelése • érvényesség • eredményesség • a népszavazás jogkövetkezményei • a népszavazás kötőereje • népi kezdeményezés • népi vétó • európai polgári kezdeményezés • választási szervek • jogorvoslat • bírói jogvédelem

JOGFORRÁSOK

- **Magyarország Alaptörvénye:** B) cikk (3) és (4) bekezdés, XXIII. cikk, 8. cikk, 31. cikk (2) bekezdés;
- **a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.):** 2. § (1) bekezdés, 3. § (1)-(2) bekezdés, 5. §, 9. § (1) bekezdés, 10. § (1)-(2) bekezdés, 11. § (1)-(2) bekezdés, 14-15. §, 19. § (1) bekezdés, 20. §, 26. §, 31-34. §, 35. § (1) bekezdés, 36. § (2) bekezdés, 39. § (1) bekezdés, 40. § (1)-(2) bekezdés, 41. §, 53-54. §, 59-60. §, 67. § (1) bekezdés;
- **az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.):** 33. §;
- **az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) az európai polgári kezdeményezésről:** 2. cikk, 5. cikk (5) bekezdés;
- **alkotmánybírósági határozatok:** 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, indokolás IV.3. (népszavazási kérdés egyértelműsége)

TANANYAG

Az előadásvázlat a prezentációval kiegészítve.

AJÁNLOTT IRODALOM

Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2011. 205-212.

Lóránt Csink: Tendencies of Direct Democracy in Hungary – Referendums in the New Basic Law. Iustum Aequum Salutare 2013. 4. sz.

Komáromi László: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság – reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára. Közjogi Szemle 2015. 2. sz.

László Komáromi: Participatory Democracy: International and European Tendencies, Constitutional Framework in Visegrad Countries, Hungarian Instruments and Experiences. Iustum Aequum Salutare 2015. 3. sz.

Zoltán Tibor Pállinger: Direct Democracy in Europe: Current Discussions. Iustum Aequum Salutare 2013. 4. sz.

James Organ: Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals. European Constitutional Law Review 2014. 10. sz.