

az Alkotmánybíróság részére
1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Tárgy: amicus curiae beadvány

Beadványozó: dr. Jánossy András Péter
[redacted] agánszemély

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1168-4/2018
Érkezett:	2018. SZEPTEMBER 04. Személy
Példány:	1+1
Melléklet:	1
Kezelőiroda:	1

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Dr. Jánossy András Péter beadványozó az Alkotmánybíróság előtt fekvő IV/1168/2018. számú üggyhöz kapcsolódóan

amicus curiae

beadványt nyújt be, amelynek keretében

- **egyrészt** azt javasolja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alkalmazásával terjessze ki a vizsgálatát a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 38. § (3) bekezdésére – amit a fenti ügyiratszámú alkotmányjogi panasz nem támad –, és állapítsa meg, hogy a bekezdés által megvalósított jogi szabályozás hiányos az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma tekintetében – aminek következtében az Országgyűlés által mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn –, továbbá hívja fel az Országgyűlést az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 46. § (1) bekezdése alkalmazásával arra, hogy a jogalkotói feladatát a hiányosság orvoslásával teljesítse;
- **másrészt** azt javasolja, hogy az Alkotmánybíróság terjessze ki a vizsgálatát az Nsztv. 8.§ (3) bekezdésére is, s erre a jogi szabályozásra vonatkozólag is – megállapítva annak ugyanazon okból való hiányosságát – hívja fel az Országgyűlést arra, hogy a jogalkotói feladatát a hiányosság orvoslásával teljesítse.

Indokolás

[1] A beadványozó (abban az ügyben mint indítványozó) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 233. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alkalmazásával helyi népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában a Kúria által hozott végzés ellen alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amit az Alkotmánybíróság fenti ügyszámon nyilvántartásba vett. Az indítvány érdemi befogadásáról az Alkotmánybíróság a jelen beadvány benyújtásáig még nem hozott döntést.

[2] Az alkotmányjogi panasz az Nsztv. 40. § (3) bekezdését támadja, ami előírja, hogy ha a szervező a helyi népszavazásra javasolt kérdést a helyi választási iroda vezetője elutasító határozatának közlését követő tizenöt napon belül nyújtja be ismételt, az Nsztv 38. § alkalmazásában az első benyújtás időpontját kell a kérdés benyújtása időpontjának tekinteni.

[3] Ez a kapcsolat az Nsztv. két rendelkezése között megteremti a feltételét az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alkalmazásának. A bekezdés értelmében ugyanis: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja..., ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll”.

[4] Az Nsztv. 38.§ (3) bekezdésének szövege: „Két kérdés abban az esetben tekintendő azonos tárgyúnak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának a képviselő-testületre”.

[5] Az Nsztv. 8.§ (3) bekezdésének szövege: „Két kérdés abban az esetben tekintendő azonos tárgyúnak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre”.

[6] Az Nsztv. 38.§ (3) bekezdéséről az alkotmánybírósági vizsgálat az Alaptörvény idézett rendelkezése folytán terjeszthető ki az Nsztv. 8.§ (3) bekezdésére: A tartalmi összefüggést az Nsztv. két rendelkezése között azok közhatalom-gyakorlásbeli szerepének párhuzamossága és szöveges egyezése adja. Továbbá mindkét megfogalmazás – lejjebb bemutatandó – tartalmi hiányosságáról joggal feltételezhető, hogy amiatt állt elő, mert elkerülte a jogalkotó figyelmét.

[7] Az Nsztv. preambuluma ekképpen rögzíti a törvény célját:

„Alkotmányos alapelv, hogy a hatalom birtokosa a nép. Hatalmát az Alaptörvény keretei között, elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Ugyanezen jogok a helyi közhatalom gyakorlása keretében a helyi önkormányzat közösségét is megilletik.

Ezekre az elvi alapokra figyelemmel, az Alaptörvény 8. cikkének és 31. cikk (2) bekezdésének végrehajtására az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:”

[8] Ténylegesen az Nsztv. az említettek mellett az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének a végrehajtására is szolgál. De a három szöveghelyhez való közvetlen kapcsolódáson túl az Nsztv. alkotmányos összefüggései szerteágzóbbak:

[8/a] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország demokratikus jogállam. A „demokratikus” jelezőt a (3) bekezdés úgy konkretizálja, hogy Magyarországon a közhatalom forrása a nép. A négy közhatalmi ág – jogalkotó, (a végrehajtást) ellenőrző, végrehajtó, bírói – közül az elsőt kettőt illetően a (4) bekezdés tovább konkretizál: „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. A képviseleti hatalomgyakorlás jelentését egyfelől az 1. cikk bontja ki – specifikálva, hogy Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés, és lerögzítve annak feladat- és hatáskörét –, másfelől a 31. cikk (1) bekezdése, amely kimondja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Ezekhez kapcsolódik egy-egy rendelkezés a népszavazás útján való közvetlen hatalomgyakorlás intézményéről: a 8. cikk, illetve a 31. cikk (2) bekezdés. A XXIII. cikk (7) bekezdésének funkciója, célja az, hogy a népszavazás intézményéhez való hozzáférés jogát biztosítsa a választópolgárok számára.

[8/b] Az Alaptörvény *R) cikk* (3) bekezdése előírja, hogy Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával összhangban kell értelmezni. Ebből és az Alaptörvénynek a(z egykori Alkotmányával megegyező) logikájából fakadóan közvetve az állami berendezkedésünk alapját érintő, tehát alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy az Nsztv.-beli jogi szabályozások tartalmilag teljeseke-e, avagy hiányosak.

[8/c] Egy további tartalmi szempont fakad abból, hogy a *XXIII. cikk* az Alaptörvény „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetében helyezkedik el, amelynek az Alaptörvény szerkezetében az a funkciója, hogy az ember alapvető egyéni és közösségi jogai gyakorlásának alkotmányos garanciáit megteremtse. E szerkezeti helyzet egyértelműsíti, hogy a népszavazás szervezésének az Alaptörvény *XXIII. cikk* (7) bekezdése által biztosított joga az ember (mint választópolgár) alapvető közösségi joga.

[9] A fentiekből az Nsztv.-nek a jelen beadványban támadott két rendelkezésére mindenekelőtt az a lényeges tartalmi követelmény következik, hogy a törvénynek biztosítania kell a szervező számára azt a jogot, hogy specifikálhassa az általa népszavazásra javasolt kérdésnek **a jogi tárgyát, tehát azt, hogy** (érvényes és eredményes népszavazás esetén) a képviselő-testület – illetve az Országgyűlést – **jogalkotásra, avagy egyéb határozat meghozatalára akarja kötelezni.** Ennek a kívánalomnak az Nsztv. a jelenlegi formájában nem felel meg.

[9/a] Annak ellenére nincsen biztosítva az Nsztv. megszövegezésében ez a szervezői jog, hogy a 39. § (1) bekezdés értelmében a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles; a 9.§ (1) bekezdés értelmében pedig a(z országos) népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, 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.

[9/b] A szabályozás elégtelenségének mintegy „kísérleti bizonyítékát” adta a Fővárosi Választási Iroda (FVI) vezetőjének, majd a Fővárosi Választási Bizottságnak (FVB), harmadikként a Kúriának a döntése a beadványozó mint szervező által népszavazásra javasolt kérdés hitelesíthetősége tárgyában, hiszen a kérdés szövege rögzítette, hogy a felvetett ügyben a kezdeményezés jogalkotási kötelezettség keletkeztetésére irányul. — Az alkotmányjogi panasz [2] bekezdése tartalmazza a kérdés szövegét; az [5] bekezdése pedig ismerteti az FVI vezetőjének álláspontját, a [10], [14] és [23] bekezdés az FVB (elliptikusan kifejtett) álláspontját, a [31] bekezdés a Kúria teljesen explicit álláspontját. Nem lehet kétség az iránt, hogy a Kúria az álláspontjának kialakításakor szem előtt tartotta az Alaptörvény 28. cikkét, ami előírja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, továbbá hogy az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek... megfelelő... célt szolgálnak. Tehát a Kúria álláspontja alapján bizonyítottnak tekinthető, hogy az Nsztv. 38.§ (3) vonatkozásában „nem helytálló az az álláspont, amely szerint a kérdésazonosságot eleve kizárja, ha más döntési formát (önkormányzati rendeletet vagy határozatot)... eredményez a kérdés alapján megtartandó népszavazás”. Nyilván az Nsztv. 8. § (3) vonatkozásában sem.

[10] A [8] – [8/c] bekezdésekben összefoglalt alaptörvényi összefüggésekből következő másik lényeges tartalmi követelmény az Nsztv.-nek a jelen beadványban támadott két rendelkezésére nézvést, hogy a törvénynek biztosítania kell a szervező számára azt a jogot, hogy specifikálhassa az általa népszavazásra javasolt kérdésnek **a konkrét tárgyát célját.**

[10/a] Ez a szervezői jog annak ellenére nincsen biztosítva az Nsztv. megszövegezésében, hogy az Nsztv.-nek a [9/a] bekezdésében idézett két rendelkezése előírja a kérdés egyértelműségét, aminek – illetve a hiányának – a jelentőségét és kritériumait az Alkotmánybíróság a határozataiban részletesen kidolgozta.

[10/b] A [9/b] bekezdésben említett népszavazási kérdés szövegével kapcsolatban az FVI, az FVB, illetve a Kúria által kifejtett álláspont megszületése és tartalma dokumentálja, hogy az Nsztv.-beli jogi szabályozás elégtelen a másodikként levezetett népszavazási szervezői jog biztosítására. A jelen beadványozó mint szervező magában a népszavazási kérdés szövegében rögzítette, hogy a kezdeményezésnek mi a szándékolt tárgyi célja, azaz milyen tevékenység önkormányzat általi megtiltására irányul. Majd ezt részletesen értelmezte az FVB előtt azzal, hogy rámutatott a kivitelezési tevékenység és az előkészületi tevékenység közötti különbségre (az adott esetben ráadásul: egy konkrét árvízvédelmi műtárgy típus létrehozatala, és bárminemű árvízvédelmi létesítmény létrehozásának helyi előkészületei közötti különbségre, továbbá a csak egyetlen szubjektum által elhatározható kivitelezés és a bárki által végezhető előkészítő tevékenységek közötti különbségre) – lásd az ismertetést az alkotmányjogi panasz [13/] és [13/c] bekezdésében. A nyelvi elemzést a Kúriához benyújtott felülvizsgálati kérelmében kiegészítette azzal, hogy végigelemezte a kivitelezési tevékenységgel, illetve az előkészületi tevékenységgel kapcsolatban az összes lehetséges népszavazási kimenetek esetében az önkormányzati képviselő-testületre háruló kötelezettségeket. — Ezen elemzéseket nem cáfolva a Kúria is az FVI-vel és az FVB-vel azonos véleményt fogalmazott meg. Tehát ennek alapján bizonyítottnak tekinthető, hogy az Nsztv. 38.§ (3) vonatkozásában ``nem helytálló az az álláspont, amely szerint a kérdésazonosságot eleve kizárja, ha... ugyanazon tárgyra vonatkozó, de eltérő (kiegészítő) tevékenységet eredményez a kérdés alapján megtartandó népszavazás... A kérdésazonosság szempontjából nincs annak jelentősége, hogy megépítésről vagy az építés előkészítéséről van szó.'' Nyilván az Nsztv. 8. § (3) vonatkozásában sincsen jelentősége.

[11] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Nsztv. e két rendelkezése nem tudja biztosítani az Alaptörvényből a népszavazásra mint közösségi emberi jog gyakorlására levezethető lényeges tartalmi követelmények érvényesülését – mivel a rendelkezések megfogalmazásában nem kellőképpen egyértelmű, hogy mikor tekintendő két kérdés azonos tárgyúnak –, továbbá hogy **ennek oka az, hogy az Országgyűlés a törvény megalkotásakor elmulasztotta definiálni, hogy mi értendő a népszavazási kérdés „tárgya”-nak fogalma alatt.**

A beadványozó hozzájárul a nevének közzétételéhez.

Budapest, 2018. szeptember 4.

Tisztelettel:



dr. Jánossy András Péter indítványozó