

- 50 <http://www.parlament.hu/irom40/07459/07459-0001.pdf>
- 51 <http://www.parlament.hu/irom40/06915/06915-0001.pdf>
- 52 A miniszteri válasz nem jelzi, hogy bruttó vagy nettó bérről van-e szó.
- 53 Melyik a legkisebb költséggel a célokat leginkább szolgáló, a gyakorlatban működni képes – másként: hatékony, eredményes és megvalósítható (feasible) – megoldás?
- 54 Bár ez a modell a gyakorlatban kevésbé működik ilyen egyértelműen, e kérdésbe itt nem tudunk belemenni.
- 55 Jó összefoglalást ad B. Guy Peters: Politicization: What Is It and Why Should We Care? In: Civil servants and politics: A delicate balance (szerk. Christine Neuhold – Sophie Vanhooacker – Luc Verhey). Springer, London 2013.
- 56 György Gajdusчек: Civil Service in CEE Countries: Where Institutions Do Not Work? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2012. 5. sz. 161–168. o.

## CHRONOWSKI NÓRA

egyetemi docens (NKE RTK KRI)

külső kutató (MTA TK JTI)

## VINCZE ATTILA

egyetemi magántanár (Wirtschaftsuniversität Wien)

egyetemi docens (Andrássy Egyetem)

# NÉPSZAVAZÁSOK UNIÓS ÜGYEKBEN ÉS A MAGYAR GYAKORLAT<sup>1</sup>

## BEVEZETÉS

A demokrácia elve mind az Európai Unió, mind a tagállamok alkotmányjogában központi helyet foglal el, ugyanakkor legalább annyi kihívás éri, és legalább annyira összetett módon, mint a szintén alapvetőnek tekintett jogállam-elvet. A tanulmányunk a komplex problémakör egyetlen szűk szeletét vizsgálja meg: azt, hogy az uniós ügyekről szóló tagállami népszavazások funkcionálisan az integrációs szervezet demokratikus legitimitációját szolgálhatják-e, vagy azzal ellentétes hatású, kétélű fegyvernek minősülnek-e.

Az alkotmányokban kifejezett demokrácia-elv számos jogi garanciája közé tartozhat a közvetlen hatalomgyakorlás – a népszavazás és a népi kezdeményezés – intézményeinek elismerése és szabályozása, azzal azonban, hogy ezek tagállamonként rendkívül változatos alkotmányjogi konstrukcióban léteznek.

Ebben a tanulmányban átfogó összehasonlításra nem vállalkozunk, csupán azt tekintjük át röviden, hogy az egyes tagállamokban uniós kérdésekben tartott népszavazások miként megszervezhetők. Ezt követően néhány hazai népszavazás és népszavazási kezdeményezés alkotmányjogi konzekvenciáit foglaljuk össze, amelyből kirajzolódik, hogy miként is működik jogilag a közvetlen demokrácia uniós ügyekben Magyarországon.

## DIREKT DEMOKRÁCIA AZ UNIÓBAN – AZ UNIÓS ÜGYEKBEN TARTOTT NÉPSZAVAZÁSOK RENDSZERE

Mielőtt az uniós ügyekről szóló tagállami népszavazások megszervezését elvégeznénk, érdemes röviden utalni arra, hogy a közvetlen hatalomgyakorlási formák közül az uniós jogban csak a legenyhébb eszköz, az európai polgári kezdeményezés intézményesült,<sup>2</sup> az uniós szintű népszavazás – mint a képviselői szervek döntését kiváltó (ügydöntő) vagy befolyásoló (véleménynyilvánító) közvetlen néprészvételi forma – nem ismert.<sup>3</sup> Uniós szinten az is kérdéses lenne, hogy melyik döntéshozóra gyakorolható a „nép” befolyást: az uniós jogalkotó szerveire? Vagy a tagállamokra? Még a 2000-es évek hajnalán Jürgen Habermas, német filozófus felsorakoztatott érveket amellett, hogy a szerződéses alapok gyökeres reformja esetén, így például egy európai alkotmányszerződésről érdemes lenne páneurópai referendumot tartani, mivel ez Európa-szerte vitát generálna, és pozitív hatást gyakorolhatna az európai közvéleményre.<sup>4</sup> Mindazonáltal, az ilyen referendumnak, amely a tagállamok ratifikációs döntéseit determinálná vagy befolyásolná, nincsenek meg az uniós alkotmányjogi alapjai,<sup>5</sup> mert az európai polgárok választójoga csak a helyhatósági, valamint az európai parlamenti választásra vonatkozik, és természetesen eljárási szabályai sincsenek. Minthogy még az európai parlamenti választások esetében sem sikerült egységes választási

rendszer kialakítani, rendkívül kétséges, hogy ha komolyan fel is merülne az uniós népszavazáshoz való jog elismerése, akkor – a tagállamoknak a jogintézményhez való sokszínű hozzáállására tekintettel – miként lehetne olyan eljárási szabályokat elfogadni, amelyek mellett működőképes maradna a jogintézmény.

Az európai ügyekről szóló népszavazásokkal szemben felvethetőek mindazok az érvek, amelyek általában megfogalmazódnak a direkt népi döntéshozatallal szemben nemzeti dimenzióban is:<sup>6</sup> a komplex kérdések igen-nem típusú megválaszolása túlságosan leegyszerűsítő, ezért kockázatos vagy lehetetlen, a polgárok – felkészültség vagy érdeklődés hiányában – nem rendelkeznek kellő információval az adott ügyről, vagy nem ösztönzi őket semmi arra, hogy összeegyeztessék az egyéni érdekeiket és a politikai választási lehetőségeiket;<sup>7</sup> a népszavazási kampány manipulatív, adott esetben érdekében állhat a népszavazási kampányban részt vevő szervezeteknek a dezinformáció, alkalmas eszköz arra, hogy hosszas politikai alkuk eredményeként létrejövő kompromisszumos döntéseket megvívózzanak olyan politikai erők, amelyeknek ez érdekében áll, például mert az alkufolyamatban nem tudták érvényesíteni érdekeiket, viszont nem kell döntési alternatívát kínálniuk.

Ez nem jelenti azt, hogy a tagállamokban ne tartanak rendszeresen népszavazásokat az Unióról, 1972 óta már több mint ötven alkalommal került erre sor.<sup>8</sup> Ezeket a népszavazásokat azonban a tagállamok alkotmányjoga határozza meg, így feltételeik, anyagi alkotmányjogi alapjaik, eljárásuk és következményeik rendkívül változatosak.

Ha tárgyuk szerint csoportosítani akarjuk az uniós ügyekben tartott tagállami népszavazásokat, akkor alapvetően három kategóriát különíthetünk el.<sup>9</sup>

Az első csoportba az *uniós tagság tényével összefüggő népszavazások* tartoznak. Ezek irányulhatnak a saját csatlakozás demokratikus legitimációjára – erre számos alkalommal volt példa (így Írország, Dánia és Norvégia 1972-ben; Ausztria, Finnország, Svédország és Norvégia ismét 1994-ben; Csehország, Magyarország, Lengyelország, Málta, Szlovákia, Szlovénia, Litvánia, Észtország, Lettország és Románia – utóbbi a csatlakozást lehetővé tevő alkotmánymódosításról – 2003-ban; Horvátország 2012-ben). Előfordult, hogy egyes tagállamokban más államok belépéséről tartottak népszavazást (pl. Franciaországban a bővítésről, 1972-ben). Végül sor került már a kilépés legitimációjára is (az elhíresült Brexit-referendum alkalmával, 2016-ban, de a britek szavaztak már a kilépésről 1975-ben is, akkor a maradási választva; illetve tagállam területi egysége is döntött már a távozás mellett, Grönland 1982-ben).

A második típust az alapító szerződésekkel, azok módosításával, jellemzően a szerződés vagy a módosító szerződés tagállami ratifikációjával összefüggő népszavazások jelentik (pl. a dán népszavazások az egységes európai okmányról 1986-ban, két alkalommal a mastrichti szerződésről 1992-ben és 1993-ban; a spanyol, a luxemburgi, a francia és a holland népszavazás az Unió alkotmányát létrehozó szerződésről 2005-ben, az ír népszavazások a lisszaboni szerződésről 2008-

ban és 2009-ben). Az ilyen referendumot néhány – kevés – tagállamban maga az alkotmány teszi lehetővé (lásd például a dán alkotmány 20. cikkét, vagy az ír alkotmány alkotmánymódosításra vonatkozó 46. cikkét).

A harmadik esetkör pedig az *uniós politikákhoz köthető népszavazások* jelentik (például a politikai unióról Olaszországban 1989-ben, az euró bevezetéséről Dániában 2000-ben és Svédországban 2003-ban, a görög adósságrendezésről 2015-ben, az EU–Ukrajna társulási megállapodásról Hollandiában 2016-ban, és ebbe a sorba illeszkedett a magyar „kvótareferendum” is 2016-ban).<sup>10</sup> Ezekkel kapcsolatban fontos szempont, hogy nem közvetlenül uniós aktusra vonatkoznak, mivel az összeegyeztethetetlen az uniós jog elsőbbségének elvével, hanem az uniós politikai kérdést belső politikai döntési javaslatná transzformálják, de – eléggé vitatható módon – így is lehet hatása egy érvényes és eredményes népszavazásnak az uniós jog tagállami végrehajtására.

## MAGYARORSZÁGI NÉPSZAVAZÁSOK ÉS NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉSEK UNIÓS ÜGYEKBE

A szerteágazó tagállami szabályok miatt itt most nem térhetünk ki részletesen az előző pontban említett példákra, megelégszünk azzal, hogy az uniós ügyekben megtartott vagy kezdeményezett magyarországi népszavazási kérdések alkotmányjogi hátterét elemezzük.

### A CSATLAKOZÁSRÓL SZÓLÓ NÉPSZAVAZÁS

Magyarország uniós csatlakozását népszavazás előzte meg az Alkotmány – eleve tranzitórius, vagyis korlátozott időbeli hatályú – 79. §-a alapján.<sup>11</sup> Ez az ügydöntő népszavazás<sup>12</sup> legitimálta a csatlakozási szerződés aláírását, és ezzel azt, hogy a csatlakozás időpontjában fennálló európai jog, mind az alapszerződések, mind az azok alapján korábban kibocsátott másodlagos jog alkalmazhatóvá vált Magyarországon abban a formában és azoknak a kondícióknak megfelelően, ahogy azt a csatlakozási szerződés tartalmazza.<sup>13</sup> A népszavazás a csatlakozás tényére vonatkozott, egyszeri alkalomra szólt. Az uniós csatlakozást előkészítő alkotmánymódosítás folyamatában nem merült fel az, hogy konkrétan a csatlakozási szerződésről szóljon a népszavazás, és az sem, hogy későbbi uniós szerződésmódosítások esetén általában szükség lenne ismételt népszavazásra.<sup>14</sup>

Ebből nem következik, hogy a csatlakozást megerősítő népszavazás elegendő legitimációs bázis az alapító szerződések későbbi átfogó módosítása esetén, de a csatlakozás időszakában fennálló struktúra legitimációjához, magyar szemszögből mindenesetre sokban hozzájárult. A lisszaboni szerződés vizsgálatakor ez a kérdés ugyanakkor nem merült fel [143/2010. (VII. 14.) AB határozat], és az alkotmányos identitást posztuláló 22/2016. (XII. 5.) AB határozat<sup>15</sup> sem tartotta megemlítenedőnek, hogy egy szuverén népszavazási döntés volt az uniós tagság alapja.

Az ügydöntő népszavazás azonban még nem elég önmagában a tagsággal összefüggő kérdések legitimációjához. Az Alkotmánybíróság ugyanis kezdetektől fogva azt az álláspontot fogadja el, hogy az Országgyűlés hatásköre minden kérdés eldöntésére kiterjed, ezzel szemben a népszavazással történő döntéshozatal kivételes (894/B/1990. AB határozat). Ezt az elvi álláspontot erősítette meg az Alkotmánybíróság 1993-ban az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott határozatában, amelyben kimondta, hogy a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő, népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben, és a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást [2/1993. (I. 22.) AB határozat]. Később többször megerősítésre került, hogy az Alkotmány (jelenleg az Alaptörvény) megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, az Országgyűlés e jogkörében az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el [1260/B/1997. AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) AB határozat]. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja pedig – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatból merítve – már kifejezetten kizárja a népszavazási tárgykörök közül az alaptörvény-módosításra irányuló kérdést.

Ez a logika alkalmazható az uniós tagsággal összefüggő népszavazásra is. Rendszertanilag vizsgálva ugyanis az Alkotmány csak annyiban hatalmazhatta fel a választópolgárokat a csatlakozás népszavazás útján történő eldöntésére, amennyiben azt az Alkotmány más rendelkezései nem zárták ki, és amennyiben maga az Alkotmány képes (volt) az uniós jog „fogadására”. Egyébként a népszavazás burkolt alkotmánymódosítást jelentett volna, amire népszavazással nem kerülhet sor. Ez igaz az Alaptörvény esetében is, ha például a tagság megszüntetéséről szóló népszavazás ötlete merülne fel, mert az az E) cikk módosítását jelentené.

#### NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉS AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYÁRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉSRŐL

Történt kísérlet az alapító szerződések módosításának tagállami ratifikációjával összefüggő népszavazás kezdeményezésére is 2004-ben.

A Pajzs Szövetség aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) azzal, hogy országos ügydöntő népszavazást kíván kezdeményezni a következő kérdésben: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió alkotmányának létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?”

Az OVB ezt elutasította, mivel a népszavazásra feltett kérdés ütközik a Magyar Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmányban foglalt kötelezettségvállalással, vagyis egy hatályban lévő nemzetközi szerződéssel.

A történethez hozzátartozik, hogy ebben az időpontban az európai alkotmányról szóló szerződést Magyarország még nem ratifikálta. Ezért a kezdeményezők jogorvoslattal fordultak az Alkotmánybírósághoz,<sup>16</sup> mivel álláspontjuk szerint nem hatályban lévő, ratifikált szerződésről volt szó, ezért arra nem terjedt ki az alkotmányi tilalom.

Az Alkotmánybíróság az 58/2004. (XII. 14.) AB határozatában a következőket hangsúlyozta: „Annak eldöntése, hogy a *már aláírt, nagy jelentőségű nemzetközi szerződést* – így az Alkotmányszerződést – a Magyar Köztársaság a konkrét tartalommal végül *megerősíti-e vagy sem* (vagyis annak elismerése, hogy az adott tartalmú nemzetközi szerződésnek a Magyar Köztársaság részese kíván-e lenni vagy sem) – az [Alkotmányszerződés] esetében többek között az Alkotmány 2/A. §-a alapján is – *az Országgyűlés hatáskörébe tartozik*. [...] A szerződés aláírása tehát csak valószínűsíti, hogy az állam részese kíván lenni az adott tartalmú szerződésnek, ám nem jelenti egyben ennek kötelezettségét is. Így az Országgyűlésnek valódi döntési lehetősége van a szerződés megerősítésének kérdésében (ez azonban nincs meg a szerződés tartalmának vonatkozásában). Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint népszavazás az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben tartható. Mivel a nemzetközi szerződés megerősítése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, amely döntés tartalmára (megerősítés vagy meg nem erősítés) nézve *az Országgyűlést semmiféle, nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség sem terheli, ezért önmagában abban a kérdésben, hogy az Országgyűlés megerősítsen-e vagy sem egy nemzetközi szerződést, kezdeményezhető és tartható népszavazás*. [...] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB döntését megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.”

A többségi vélemény igyekezett a problémát kivenni az uniós kontextusból. A határozathoz Harmathy Attila alkotmánybíró fűzött különvéleményt,<sup>17</sup> aki – szemben a többséggel – nyitott volt a probléma uniós jogi vonatkozásaira, és arra mutatott rá, hogy nem egyszerűen az Országgyűlés, hanem a közös hatáskörgyakorlást szabályozó uniós szerződés kihirdetéséhez előírt kétharmados többség követelménye miatt az alkotmányozó hatalom számára fenntartott kérdésről van szó, amelynek népszavazás általi eldöntése viszont – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően<sup>18</sup> – elvonná az alkotmányozó hatalom hatáskörét. A különvélemény szerint az Alkotmány – és most ugyanígy az Alaptörvény – az alkotmányozó hatalomnak tartja fenn a hatáskörgyakorlás átengedésével kapcsolatos nemzetközi szerződések megerősítését és kihirdetését.<sup>19</sup>

#### UNIÓS POLITIKÁKHOZ KAPCSOLÓDÓ NÉPSZAVAZÁSI KÉRDÉSEK

A harmadik típusba sorolható, uniós politikákhoz köthető népszavazási kérdések közül elsőként a 2016-ban teljesezésbe ment „kvótareferendum” által felvetett alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozunk, majd az Európai Ügyészségre vonatkozó kezdeményezéseket tekintjük át.

1. A kvótareferendum esetében előjáróban érdemes figyelembe venni, hogy ennél a népszavazásnál nem a közvetlen hatalomgyakorlás magyar alkotmányjogban ismert tiszta formájáról volt szó, azaz nem közvetlen választópolgári kezdeményezés alapján indult az eljárás, hanem a Kormány kezdeményezte, amely esetben a nép, azaz a választópolgárok szerepe a szavazat leadására korlátozódik, ez tehát sokkal inkább vegyes, mintsem tiszta közvetlen hatalomgyakorlás,<sup>20</sup> amely az érvényes népszavazás alapján meghozandó állami (parlamentari) döntést csak szűkebben képes legitimálni. E szempont viszont a 2016-os kvótanépszavazás érvénytelensége miatt számunkra nem releváns.<sup>21</sup> Politikai szempontból a Kormány szándéka az volt, hogy a menekültügyi eljárások relokációjáról szóló EUT-határozat<sup>22</sup> végrehajtásának tagállami megakadályozásához közvetlen nép általi megerősítést, avagy demokratikus legitimitációt szerezzen. Ami ugyan nem sikerült, de a népszavazás magyar anyagi és eljárási szabályainak értelmezési kereteit meglehetősen igénybe vette a bírói kontrollmechanizmus annak érdekében, hogy a népszavazást meg lehessen tartani.<sup>23</sup>

A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) a 14/2016. (III. 2.) számú határozatával hitelesítette a Kormány országos népszavazási kezdeményezésének a kérdését, amely így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

A kérdés hitelesítésekor a következő szempontokat szükséges vizsgálni: az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e a kérdés, nem tartozik-e kizárt tárgykörbe, és végül megfelel-e a (jogalkotói és választópolgári) egyértelműség követelményének. Nézzük, milyen érveket sorakoztatott fel a Kúria.<sup>24</sup>

A fő érvelési irány a következő:

„Nem ért egyet a Kúria azzal az állásponttal, amely a népszavazás lehetősége kérdését kizárólag az Európai Unió döntéshozatala, szervezete és működési rendje szempontjából teszi vizsgálat tárgyává és ennek alapján vonja le azt a következtetést, mely szerint az Európai Unió működésével való összefüggés a népszavazás megtartását kizárja – utalással az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontjára. [...]

A népszavazásra feltett kérdés *nem ütközik az E) cikk (2) bekezdésébe, mivel az Alaptörvény e rendelkezése külön utal arra, hogy az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig került sor egyes hatáskörök többi tagállammal közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlására. A kérdés a magyar népszavazási szabályok szempontjából nem irányul sem a csatlakozási szerződés módosítására, sem többletfeltétel előírására az Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához, így nem veti fel az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés *d*) pontjának sérelmét sem. A kérelmezők e körben kifejtett álláspontjának elfogadása azt eredményezné, hogy a nem magyar állampolgárok Magyarországon való elhelyezése – bármely jogviszonyban – kizárólagos uniós döntési jogkör, s valójá-*

ban még az Alaptörvény *E*) cikk (2) bekezdésében írt közös hatáskör gyakorlása sem érvényesül.

[...] Az uniós jogból, így a másodlagos jogforrásként elfogadott tanácsi határozatból eredő kötelezettségek és a nemzetközi szerződésből eredőek között nem vonható párhuzam. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az uniós jogrend sajátos és speciális jogrend.

[...] Az uniós jog sajátos minősülését támasztja alá továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: LSztv.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát végezte el. Az AB e határozatában kiemelte, hogy az 1053/E/2005. AB határozata értelmében az Európai Közösségek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABH 2006, 1824. 1828.). Az Alaptörvény *E*) és *Q*) cikkei alapján a magyar alkotmányos gyakorlat eltérő joghatást tulajdonít az uniós jognak és a nemzetközi jognak. [...]

A Kúria álláspontja szerint az ismertetett elkülönítés alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény *E*) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény *Q*) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek.<sup>25</sup>

A Kúria a vizsgálódást nem azzal kezdte, hogy a javasolt kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e egyáltalán, hanem előbb azt állapította meg, hogy nem tartozik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja szerinti kizárt tárgykörbe.<sup>26</sup> A megállapítást azzal támasztja alá, hogy az Alkotmánybíróság is kivonta a közösségi (uniós) jogot az Alkotmány 7. § (1) bekezdés [Alaptörvény *Q*) cikk (2) bekezdés] alól. Arra azonban nem fordított kellő figyelmet a Kúria, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata ebben egyrészt nem következetes, másrészt a kétágú rendszert az Alkotmánybíróság a hatáskörgyakorlása szempontjából hozta létre, elsősorban azért, hogy így kiszoríthassa a magyar jog és a közösségi (uniós) jog normakonfliktusait az alkotmányossági kérdések köréből.<sup>27</sup> Ezt az eredetileg eljárási szempontú elkülönítést fogadta el a Kúria szubsztantív megkülönböztetésként.

Mivel ez messzire vezető következményekkel járhat, a Kúria – hivatkozva a felülvizsgálati kérelmek felvetéseire – igyekezett tisztázni, hogy az Unióból való kilépést továbbra is kizárt tárgykörnek tartaná:

„A Kúria gyakorlata abban a tekintetben egyértelmű, hogy nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát közvetlenül érintő, különösen annak kilépését célzó népszavazási kérdés olyan tárgykört képez, amely tekintetében továbbra is egyértelműen fennáll a tiltott népszavazási tárgykör (Knk.37.184/2012/2., Knk.37.185/2012/2., Knk.37.186/2012/2.).

A Kúria kifejti, hogy jelen felülvizsgálati eljárás tárgya alapvetően annak vizsgálata, hogy a népszavazási kezdeményezéshez kötődő kérdés hitelesíthető-e. An-

nak elemzése, hogy az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendje szempontjából a tanácsi határozattal az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás módosítása, a tagállami hatáskörök elvonása felmerül-e nem jelen felülvizsgálati eljárás, hanem az Európai Unió Bírósága előtt Magyarország mint az Európai Unió tagállama által megindított eljárás (Magyarország kontra Tanács, C-647/15) tárgya. Emiatt tévesek azok a kérelmezői következtetések, hogy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára köteleznél, amely az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendjének a tanácsi határozaton túlmutató megváltoztatásával, az elsődleges jogi kereteknek, az Alaptörvény E) cikke szerinti hatáskörtranszfer klauzulájának módosításával járna, vagy az Európai Unióból való kilépéshez vezetne.<sup>28</sup>

Az mindenképp figyelemre méltó, hogy a Kúria *obiter dictum* hangsúlyozza, a kilépésre vonatkozó bírói gyakorlatot fenntartja és a kilépést továbbra is kizárt tárgykörnek tekinti, de ezzel kapcsolatban mégsem érdemes találgatásokba bocsátkozni. Ahogy a menekültügyi eljárások áthelyezéséről szóló EUT-határozattal összefüggésben is meg lehetett fogalmazni közvetett, belső jogra transzformált és a Kúria számára végső soron elfogadható kérdést, ugyanígy valószínűsíthetően a kilépés valamely belső jogi aspektusával kapcsolatban sem lenne merőben lehetetlen hasonlóan eljárni kellő fantáziával. Sőt az sem volt példa nélküli a közelmúlt magyar alkotmánytörténetében, hogy alkotmánymódosítással biztosítottak speciális, ideiglenes jogalapot népszavazáshoz, éppen a csatlakozás tényéről szóló népszavazás esetében járt el így az Országgyűlés 2002-ben.

E kitérő után vizsgálta meg a Kúria azt a problémát – amivel kezdeni lett volna érdemes –, hogy a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e egyáltalán.

„E kérdéshez kapcsolódóan mindegyik kérelmező felülvizsgálati kérelmének kifogásai szerint népszavazás az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján csak olyan kérdésben tartható, amely az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés. [...] Az I. r. kérelmező emellett egyértelműen hivatkozott ennek hiányára. Álláspontja szerint nem tartozik bele a tanácsi határozat által felölelt esetkör azokba a kivételes esetekben, ahol a tagállami parlamentek vétőjogot gyakorolhatnak az Európai Unió döntésével szemben. Kiemelte, hogy az Országgyűlés legfeljebb nemzetközi szerződések kötelező hatályának utólagos elismerését illetően rendelkezik hatáskörrel az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése alapján. [...]

A Kúria ezzel kapcsolatban kifejti, hogy *nem képezhet tiltott népszavazási tárgykört az a kérdés, amely érinti az Országgyűlés feladat- és hatáskörét*. Ebben a tekintetben egyértelműen megállapítható, hogy *a tanácsi határozat szabályozási tárgyköre arra vonatkozik, hogy a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Met.) szerinti menekültügyi eljárás lefolytatása adott nem magyarországi állampolgárságú személyek esetében a 604/2013/EU rendelet szabályaival ellentétben a tanácsi határozat által meghatározott tagállamban kerüljön sor*. A Met. 95. § (2) bekezdése szerint annak ren-

delkezései többek között a 604/2013/EU rendelet szabályainak való megfelelést szolgálják. Emellett pedig a nem magyar állampolgárok menekültügyi eljárásának lefolytatása e személyek alapvető jogainak érintettsége okán olyan szabályozási tárgykört képez, amelyet a jogalkotó törvény keretei között rendezhetne.

Az Országgyűlés hatáskörét illetően a magyar jog tételesen nem határozza meg az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörének elemeit és a kötelező törvényalkotási tárgyakra sem tartalmaz kimerítő felsorolást. A jogalkotás közjogi kereteit az Alaptörvény T) cikke rögzíti, az Országgyűlés alkotmányos feladatköre tekintetében pedig a 6. cikk rendelkezései tartalmazzák. E közjogi rendszerben – figyelembe véve az Alkotmánybíróság 46/2006. (X. 5.) határozatában foglalt értelmezést is – egyértelműen kijelenthető, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni. Az Alaptörvény keretei között, tehát az Országgyűlés bármely szabályozást igénylő társadalmi viszonyt a törvényalkotás körébe vonhat, és ebből az is következik, hogy olyan jogszabály-alkotási tárgyakat, amelyekre más jogalkotó kerül megnevezésre, szintén szabályozási körébe vonhat. Erre tekintettel téves az a felvetés, mely a kormány hatáskörére történő hivatkozással zárná ki a népszavazás lehetőségét. [...]

A kérdésnek az Országgyűlés hatáskörét illetően vannak más összefüggései is. A feltett kérdésben érintett helyzet szabályozását a magyar jog nem tartalmazza, kizárólag közvetett, a menekültjoggal, illetve a harmadik országból származó állampolgárok tartózkodásával kapcsolatos belső és uniós jogi rendelkezések merülhetnek fel közvetett szabályozásként. A „betelepítés” fogalma az Országgyűlés hatásköre szempontjából új, és ezáltal tartalom meghatározást igénylő szabályozási tárgykörnek minősülhet. Annak eldöntése, hogy az ország területén más országok állampolgárai milyen jogviszonyban, státuszban és időtartamban tartózkodhatnak, alapvető jogokat érintő szabályozási tárgykör, s mint ilyen, nyilvánvalóan egyszerre törvényhozási tárgykör, függetlenül attól, hogy a teljes körű szabályozás minden mozzanata esetlegesen nem igényel törvényi szintű rendelkezéseket.<sup>29</sup>

A Kúria nem vette figyelembe, hogy a menekültügy osztott (konkuráló) hatáskörbe tartozik, ahol az Unió már szabályozott, és ezért a tagállami hatáskörök nem maradtak fenn (előfoglalás). Ezt a népszavazásra feltett kérdés is kifejezi, mivel úgy szól: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa (...)” – vagyis a kompetenciát az Unió gyakorolja, a szerződésekben meghatározott eljárásrendben, amelyre egy tagállami népszavazásnak semmiféle hatása nem lenne. Ettől még el lehet jutni belső jogi alapon olyan következtetésre is, hogy az Országgyűlés bármit szabályozhat, de végső soron a magyar szabályozás akkor sem kerülhet ellentétbe az uniós joggal az Alaptörvény E) cikke alapján. A kúriai gyakorlatban azonban már volt arra példa, amikor fenntartások fogalmazódtak meg „az Országgyűlés bármit szabályozhat” doktrínával kapcsolatban,<sup>30</sup> vagyis ebben az ügyben is elképzelhető lett volna árnyaltabb értelmezés.

2. Az Európai Ügyészséggel<sup>31</sup> kapcsolatban több népszavazási kezdeményezést is vizsgált a Kúria, ezek közül kettőt emelünk ki.<sup>32</sup> Az első ügyben (2015) a kezdeményező a következő kérdést nyújtotta be hitelesítésre: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozat elfogadásával kötelezze a Kormányt arra, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 86. cikke alapján felállítható Európai Ügyészség létrehozását az Európai Bizottság erre vonatkozó előterjesztése esetén az Európai Unió Tanácsa, illetve az Európai Tanács eljárása során támogassa?”

A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) a hitelesítést megtagadta, mivel a kezdeményezésben foglalt kérdés sérti a hatalommegosztás elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bek.], az anyagi jogforrási rendet [T) cikk (2) bek.], és alaptörvény-ellenesen elvonná a Kormánynak az Európai Unió Tanácsában és az Európai Tanácsban gyakorolt hatáskörét. Ezenkívül az NVB szerint az Európai Ügyészség felállítása alaptörvény-módosítást igényel, mivel az Alaptörvény kimondja, hogy „[a] legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője” [29. cikk (1) bek.]. Végül az NVB utalt arra is, hogy a kérdés az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése révén nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalást érint, így ez önmagában is kizárta a hitelesítés lehetőségét.<sup>33</sup>

A Kúria érvelését ez utóbbi szálra fűzte fel,<sup>34</sup> és az NVB döntését helybenhagyta: „[...] a Kúria megállapította, hogy az Alaptörvény E) cikke – és azon belül a (2) bekezdése – nem jelenti a szuverenitás állami működési elvét megfogalmazó B) cikkben foglaltak figyelmen kívül hagyását az Európai Unióban viselt tagsággal összefüggésben. A népképviselői szerv és a végrehajtó hatalom létrehozásáról, megbízatásáról, valamint az igazságszolgáltatás működéséről, végső fok a közhatalom-gyakorlás mikéntjéről az Alaptörvény alapján a magyar politikai közösség dönt. Az állami főhatalom egyes elemeinek az uniós tagállamokkal avagy az uniós intézményekkel történő közös gyakorlása is ennek megfelelő döntést igényel. Az Európa-klauzula nem »bánkó-felhatalmazás« az állami főhatalom elemeinek közös gyakorlására. Az Európa-klauzula az egyes hatáskörök egyértelműen azonosított, előre tisztázott és az Országgyűlés által ellenőrizhető közös gyakorlását teszi lehetővé.

Mindennek – az E) cikk (3) bekezdése fényében különösen – nem mond ellent az a tény, hogy az uniós jog elsődleges, másodlagos forrásai, valamint az Európai Unió Bíróságának gyakorlata – uniós jogi összefüggésben – kifejtik joghatásukat a magyar jogrendben. Az utóbbi megállapítás mindaddig igaz, amíg az Európai Unió Bírósága nem lát el az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint értelmezhető igazságszolgáltatási feladatokat. [...] Az Alaptörvény az ügyészség közérdekvédelmi feladatai tekintetében alapvető változást hozott, ugyanakkor nem tette kétségessé az ügyészség függetlenségét és vádképviselői monopóliumát. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint szűkebb értelemben igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságok végeznek, amely egyebek mellett azt jelenti, hogy

»[a] bíróság dönt büntetőügyben (...)« [25. cikk (2) bekezdés a) pont]. Az ügyészség a vádképviselői monopóliuma révén azonban tágabb értelemben szintén kapcsolódik az igazságszolgáltatási feladathoz, mivel szereplője a büntetőügyek bírósági eldöntésének. E szerepe a vádképviselői monopólium révén közvetlenül az Alaptörvényre vezethető vissza. [...] A Kúria [...] álláspontja értelmében a vádképviselőt az állami főhatalom igazságszolgáltatáshoz tartozó elemét érinti, amely hatáskörnek a többi tagállammal, avagy az Európai Unió intézményei útján történő közös gyakorlásához kifejezett és egyértelmű országgyűlési döntés mellett az Alaptörvény 29. cikkének módosítása is szükséges.<sup>35</sup>

A Kúria ebben az ügyben nem azt tisztázta elsőként, hogy vajon az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e népszavazásra javasolt kérdés, hanem az alaptörvény-módosítást mint kizárt tárgykört helyezte előtérbe. Az Európa-klauzula értelmezésekor az alkotmánybírósági gyakorlatra (a Lisszabon- és az ESM-döntésekre<sup>36</sup>) támaszkodott, mindazonáltal nem vette figyelembe, hogy az Európai Ügyészség esetében megerősített együttműködésről van szó, amelynek az E) cikkhez való viszonyát érdemes lett volna tisztázni. A lisszaboni szerződés már tartalmazta az Európai Ügyészség létrehozásának lehetőségét, az alapítószerződés-módosítás megerősítésekor azonban az Országgyűlésben nem merültek fel alkotmányossági aggályok.<sup>37</sup>

A második ügyben (2018) benyújtott kérdés a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozattal kötelezze a Kormányt arra, hogy kérelmezze az Európai Unió Tanácsánál és a Bizottságánál az Európai Ügyészségről szóló megerősített együttműködésben való részvételét?”

Az NVB a hitelesítésnél irányadó tesztek logikáját követve,<sup>38</sup> elsőként azt állapította meg, hogy a kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykörre irányul: egyrészt az alapító szerződések rendelkezéseinek összevetése alapján „általánosan kijelenthető, hogy a megerősített együttműködésben való részvétel szándékának kinyilvánítása – a Szerződések vonatkozásában – nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozik”. Másrészt az Alaptörvény és az Országgyűlésről szóló törvény alapján „az Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben, így a Tanácsban a döntéshozatali eljárásban való részvételi és döntési hatáskör gyakorlója a Kormány és nem az Országgyűlés”.<sup>39</sup> Az Országgyűlés integrációs ügyekben gyakorolható kontrolljogai nem teszik lehetővé a Kormány, önálló döntési jogkörének elvonását. A kezdeményezés ezért – a népszavazás funkciójával ellentétesen – nem a képviselői szerv, hanem a Kormány kötelezésére irányul. Ezt követően azt elemezte az NVB, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítása elengedhetetlen lenne, tekintettel az ügyészség közvádói monopóliumára.<sup>40</sup> Az NVB utalt az alkotmányos önazonosság védelmének kötelezőségére is. Végül, az NVB szerint a kérdés nem egyértelmű, mert a választópolgároknak azt a képzetet kelti, hogy a megerősített együttműködéshez való csatlakozás kizárólag a tagállam döntésén alapszik, noha ahhoz az Európai Unió Tanácsának egyhangú döntése szükséges.<sup>41</sup>

A Kúria a felülvizsgálati eljárásban arra összpontosított,<sup>42</sup> hogy a kérdés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, amelytől elválaszthatatlannak látta az egyértelműség vizsgálatát is. Az Európai Ügyészségre vonatkozó szabályok áttekintése alapján a Kúria szerint is egyértelmű, hogy a megerősített együttműködésben való részvételi szándék kinyilvánítása a Kormány feladata. Mivel a bíróság szerint az Alaptörvény E) cikk szerinti feladatát az Országgyűlés a lisszaboni szerződés ratifikálásával elvégezte, az E) cikk alapján további teendője nem áll fenn, ezért kulcskérdésnek azt tartotta, hogy „van-e olyan döntéshozatali eljárás, létezik-e olyan országgyűlési határozat, amely alapján az Országgyűlés közvetlenül tudja utasítani a Kormányt bizonyos cselekvésre, s annak a Kormány minden körülmények között köteles-e eleget tenni”.<sup>43</sup> Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekben folytatott együttműködésének törvényi szabályait értelmezve a Kúria azt állapította meg, hogy „az Országgyűlés az Európai Ügyészségről szóló renDELETEhez való utólagos csatlakozás keretében jogosult ugyan határozati formában megjelenő állásfoglalást előterjeszteni a Kormány számára, azonban ez az állásfoglalása kötelező erővel nem bír, a Kormány attól eltérhet, azt módosíthatja. Azaz az Országgyűlésnek nincs olyan hatásköre, amely alapján a Kormányt direkt módon meghatározott kormányzati intézkedés megtételére kötelezhetné az európai uniós intézmények előtti eljárásban”.<sup>44</sup>

A Kúria e végzésében – helyesen – kerülte annak ki-mondását, hogy az Európai Ügyészséghez való csatlakozáshoz szükséges-e az Alaptörvény módosítása. Ezt vélhetően nem népszavazási eljárásban kell eldönteni. Az uniós megerősített együttműködésekhez való csatlakozás és az E) cikk viszonya, az ehhez kapcsoló tagállami alkotmányjogi eljárás kidolgozatlan – ez jól megmutatkozott az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló alkotmánybírósi döntésben. Az Egységes Szabadalmi Bírósághoz képest az Európai Ügyészség közjogi helyzete abban tér el, hogy létrehozása közvetlenül az alapító szerződésen nyugszik, azaz nevesített szupranacionális szervként jött létre. Amit a fenti népszavazási eljárásokban hozott döntések nem vagy nem kellően reflektáltak, az az, hogy a megerősített együttműködés

– mint potenciális új hatáskörátruházás – miként minősül az E) cikk alapján. Az egyik értelmezés, hogy a megerősített együttműködés lehetőségét megalapozó szerződésmódosítás országgyűlési elfogadásával már megnyílt az út az együttműködésben való konkrét részvételre, és további alkotmányjogi akadály utólag nem merül fel, a másik, hogy az ilyen szerződésmódosítással a megerősített együttműködéssel érintett konkrét hatáskör átruházására még nem került sor, hanem arról külön tagállami alkotmányjogi döntés szükséges. Az Egységes Szabadalmi Bíróság esetét az Alkotmánybírósi hatáskör alá tartoztatja az E) cikk hatálya alól,<sup>45</sup> az Európai Ügyészség esetében azonban ez a menekülőút nem áll rendelkezésre. Itt fontos szempont lesz a szerződési jogalap és az, hogy az Európai Ügyészség az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában rendelkezik hatáskörrel, nem állami, hanem uniós bűntörvényt érvényesít.

## TANULSÁGOK

A magyar gyakorlat azt mutatja, hogy a népszavazás uniós ügyekben (is) egyértelműen politikai eszközként működik. A tagságról szóló népszavazás a parlamenti pártok konszenzusán múlt, és az Alkotmányon alapult, ami kizárta az egyidejű választópolgári kezdeményezéseket. A szórványos választópolgári kezdeményezések nem jelentettek olyan impulzusokat, amelyek alapján az uniós és a magyar alkotmányosság érintkezési pontjain felmerülő lehetséges vitakérdéseket autentikusan feltárhatták és megválaszolhatták volna a bírói fórumok. A Kormány által kezdeményezett népszavazás esetében viszont szakmailag nem teljesen meggyőző érvek mentén is zöld jelzést kapott a népszavazás, más kérdés, hogy a magasra tett érvényességi küszöb miatt közjogi hatás kiváltására alkalmatlan volt. A hazai példák is azt támasztják alá, hogy az uniós demokrácia-elv szempontjából leginkább a tagságról szóló – azt legitimáló vagy elutasító – népszavazási döntések értékelhetőek, az uniós politikák körében felvetett kérdések viszont általában nehezen illeszthetők bele az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog közös koordináta-rendszerébe.

## Jegyzetek

- 1 A tanulmány a K-128796 sz., „A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben” c. NKFI-kutatás keretében készült.
- 2 Az európai polgári (népi) kezdeményezés egymillió európai polgár előtt megnyitja azt a lehetőséget, hogy valamely kérdést felvetessenek az EU napirendjére. Ezzel gyakorlatilag részt kapnak az Európai Bizottság által korábban monopolizált, majd az Európai Tanáccsal megosztott tematizálási jogban, abban, hogy mozgásba lendítsék az EU jogalkotó gépezetét. Ez természetesen nem jelent garanciát arra, hogy a kívánt jogalkotási aktust a kívánt formában és tartalommal ténylegesen el is fogadják, de a demokráciadeficit nem pusztán a Tanács jogalko-

- tói pozícióján áll vagy bukik, hanem a teljes – a politikai impulzustól a végrehajtásig tartó – jogalkotási folyamat lehetséges demokratizálásán. L. ehhez Bruno Kaufmann – Johannes W. Pichler: *The European Citizens' Initiative – A New Era of Transnational, Participative Democracy*. In: *The European Citizens' Initiative – into new democratic territory* (szerk. Johannes W. Pichler – Bruno Kaufmann). Intersentia, Wien, Graz 2010. 26. o.; Lukonits Ádám: *Fejlődő közvetlen demokrácia az Európai Unióban – Efler v. Bizottság* (T-754/14). *Közjogi Szemle* 2017. 4. sz. 90–92. o.
- 3 Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest 2018. 367–369. o.
- 4 Jürgen Habermas: *Warum braucht Europa eine*

- Verfassung? Die Zeit* 28. Juni 2001, 27/2001. [https://www.zeit.de/2001/27/Warum\\_braucht\\_Europa\\_eine\\_Verfassung\\_](https://www.zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_) (2018.07.01.)
- 5 P. Ponzano – J. Ziller – S. Pii: *Un référendum européen pour la Constitution européenne. Problèmes juridiques et politiques*. RSCAS Policy Paper 2007/01.
- 6 Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2009. 208–209. o.
- 7 Andrew Moravcsik: *The European Constitutional Settlement*. *The World Economy* 2008. 1. sz. 178. o.
- 8 Átfogó összehasonlító elemzéshez l. Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga: *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*. CUP, Cambridge 2014.

- 9 Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga: Direct democracy, referendums, and European integration: A conceptual framework. In: Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry (szerk. Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga). CUP, Cambridge 2014. 22–27. o.
- 10 Fernando Mendez – Mario Mendez: Referendums on European integration: crisis solving or crisis inducing? In: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy (szerk. Laurence Morel – Matt Qvortrup). Routledge, Abingdon, New York 2018. 388–404. o., politikatudományi szempontból elemzi Richard Rose: Referendum challenges to the EU's policy legitimacy – and how the EU responds. *Journal of European Public Policy* 2018. online 1–19. o.
- 11 Alkotmány 79. § Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?” A csatlakozási szerződést kihirdető törvény hatálybalépése napján e rendelkezés hatályát veszítette.
- E szakasz összefüggéseivel az európai uniós csatlakozással beiktatott többi alkotmánymódosítással I. Harmathy Attila alkotmánybírónak az 56/2004. (XII. 14.), 57/2004. (XII. 14.), 58/2004. (XII. 14.) AB határozatokhoz fűzött különvéleményeit. L. továbbá Varga István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn. In: Eine Verfassung für Europa (szerk. Klaus Beckmann – Jürgen Dieringer – Ulrich Hufeld). Mohr, Tübingen 2005. 303–310. o. A népszavazáshoz kritikusán I. Chronowski Nóra – Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog* 2003. 459–460. o.
- Ausztriában szintén népszavazás előzte meg az uniós csatlakozást, amelyre azért volt szükség, mert az uniós tagság és az uniós jog oly mértékben megváltoztatta a szövetségi alkotmányt, amely már alapvető és teljes körű módosításának minősült. I. Theo Öhlinger: Verfassungsrecht. WUV, Wien 2007. msz. 135–137., magyarul a kérdéshez Jakab András: Az osztrák EU-csatlakozás alkotmányjogi szempontból. *Jogelméleti Szemle* 2002. 1. sz.
- 12 L. hozzá a 14/2003. (IV. 9.) AB végzést és a 48/2003. (X. 27.) AB határozatot.
- 13 A népszavazáshoz mint a szuverenitáskorlátozást legitimáló eszközhöz I. a NATO összefüggésében az 5/2001. (II. 28.) AB határozatot.
- 14 A 2002. évi alkotmánymódosítási folyamathoz I. Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2005. 171–199. o.
- 15 Elemzését I. Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny* 2017. 3. sz. 117–132. o.
- 16 A korábbi szabályozás alapján a népszavazásra benyújtott kérdés hitelesítéséről szóló OVB döntéssel kapcsolatos jogorvoslatot, a kifogást az Alkotmánybíróság bírálta el. Az Alkotmány szerint a népszavazásból kizárt tárgykörök közé tartoztak a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalma. A 2019. február 1-jén hatályos törvényi szabályok szerint a Nemzeti Választási Bizottság hitelesítési döntése ellen felülvizsgálati kérelmet a Kúriához lehet benyújtani, vagyis az Alkotmánybíróság már nem vizsgál hitelesítési döntést népszavazási eljárásban. A Kúria döntése elvileg alkotmányjogi panasszal megtámadható, de ehhez a közvetlen, személyes, tényleges érintettség igazolása szükséges.
- 17 Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye, ABH 2004, 832–833.
- 18 50/2001. (XI. 29.) AB határozat.
- 19 L. egyetértően Várny Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közöny* 2007. 423., 427. o.
- 20 Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor, Pécs 2013. 289–290. o.
- 21 Zoltán Sente: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid. *constitutional-change.com/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid/*
- 22 A kérdés az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával (a továbbiakban: EUT-határozat) összefüggésben merült fel, de nem az volt a közvetlen tárgya.
- 23 Az európai alkotmányjogi vonatkozásokkal csak a Kúria foglalkozott. Bár utóbb a Kúria végzését megtámadták alkotmányjogi panasszal, ezt az Alkotmánybíróság az indítványozói érintettség hiányában elutasította [3130/2016. (VI. 29.) AB végzés]. Az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata [8/2016. (V. 10.) OGY határozat] szintén az Alkotmánybíróság elé került, azonban az formai alapon nem minősült alaptörvény- vagy törvénysértőnek, és a hitelesítés, illetve az elrendelés között nem merült fel olyan új körülmény, amely a hitelesítési eljárásban ne lett volna elbírálható, ezért az ügy érdemében az Alkotmánybíróság nem folytatott vizsgálatot [12/2016. (VI. 21.) AB határozat].
- 24 A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése. L. ehhez Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában. *Jogesetek Magyarázata* 2016. 1–2. sz. 77–84. o.
- 25 A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése, [29]–[33].
- 26 Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.
- 27 László Blutman – Nóra Chronowski: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. *International Constitutional Law* 2011. 3. sz. 329–348. o.
- 28 A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése, [34]–[35].
- 29 A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése, [36]–[39].
- 30 Térey Vilmos: Tudta? „[N]épeuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja a polgárait, ügyeiket méltányosan, visszafelé és részrehajlás nélkül intézi”. In: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kükorelli (szerk. Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt) Gondolat, Budapest 2017. 813–817. o.
- 31 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 86. cikk (1) Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz. Ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjeszték az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Ugyanezen határidőn belül, egyet nem értés esetén, és ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott rendelettervezet alapján, ezek a tagállamok ennek megfelelő bejelentést tesznek az Európai
- Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak. Ebben az esetben a megerősített együttműködés folytatására vonatkozóan az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésében, illetve a szerződés 329. cikke (1) bekezdésében előírt felhatalmazást megadottnak kell tekinteni, és a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.
- (2) Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik – adott esetben az Európpal együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tettesének és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra az (1) bekezdésben előírt rendelkezésben meghatározottak szerint. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el.
- 32 A Nemzeti Választási Bizottsághoz az utóbbi években több olyan népszavazási kezdeményezést nyújtottak be, amely arra irányult, hogy Magyarország csatlakozzon az Európai Ügyészség létrehozására irányuló megerősített együttműködéshez [104/2018. NVB határozat, 133/2017. NVB határozat, 131/2017. NVB határozat, 54/2015. NVB határozat], de olyan is akadt, amely a legfőbb ügyész Európai Ügyészséggel való együttműködési kötelezettségének törvényi előírására irányult (1031/2018. NVB határozat, Knk.VII.38.177/2018/2.).
- 33 A Nemzeti Választási Bizottság 54/2015. sz. határozata.
- 34 A Kúria Knk.IV.37.359/2015/3. sz. végzése.
- 35 A Kúria Knk.IV.37.359/2015/3. sz. végzése, 4., 5., 7. pont.
- 36 143/2010. (VII. 14.) AB határozat és 22/2012. (V. 11.) AB határozat, kritikai elemzését I. Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 277–280. o. és 285–288. o.
- 37 Az Alkotmány 51. § (2) bekezdése: Az ügyészség törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában levezette, hogy „[a]z ügyészség közvédelmi funkciójából következően, a közbizalom üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak eljuttatásáról – a magánvád vagy a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet; [...]”. 3/2004. (II. 17.) AB határozat, IV. 3.5.3. A közvédelmi monopóliumhoz I. továbbá 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113.
- 38 A Nemzeti Választási Bizottság 1014/2018. számú határozata.
- 39 NVB 1014/2018. sz. határozat, Indokolás [15], [23].
- 40 NVB 1014/2018. sz. határozat, Indokolás [38]. „A legfőbb ügyész és a hazai ügyészi szervezetrendszer a nemzeti büntetőigény kizárólagos érvényesítője, vagyis az Alaptörvény maga tulajdonít a magyar szervek eljárásának kizárólagosságot, e tárgykörben az Unióra történő hatáskör-átruházás fogalmilag – jelen szabályozás mellett – kizárt, és ezt a jogi ellentmondást egy eredményes népszavazást követően csak az Országgyűlés tudná feloldani alkotmányozói tevékenysége során.”
- 41 NVB 1014/2018. sz. határozat, Indokolás [48].
- 42 A Kúria Knk.VII.37.942/2018/2. sz. végzése.
- 43 A Kúria Knk.VII.37.942/2018/2. sz. végzése, Indokolás [37]–[38].
- 44 A Kúria Knk.VII.37.942/2018/2. sz. végzése, Indokolás [45].
- 45 Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben. *Jogtudományi Közöny* 2018. 11. sz. 479–480. o.