

A rendeleti szabályozás esete az Országgyűlés hatáskörével – avagy az Országgyűlés hatáskörébe tartozás mint népszavazási kezdeményezési szűrő értelmezésének változásai

1. BEVEZETÉS

A népszavazási kezdeményezéseknek számos tartalmi feltételnek kell megfelelniük, amelyek között az első helyen az áll, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdésnek az Országgyűlés hatáskörébe kell tartoznia. E követelmény közvetlenül az Alaptörvényen nyugszik, mivel annak 8. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy az „[o]rszágos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet”. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozás más népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos szűrőkhöz képest² látszólag egyszerűbb feladatra elé állítja a jogalkalmazó szerveket, valójában azonban ennek megítélése sem problémamentes. E tanulmány célja az, hogy kritikai perspektívában mutassa be az Országgyűlés hatáskörébe tartozás jogalkalmazói megítélésének változásait. A témának különös aktualitást ad az, hogy a 2013-as Nsztv. új fórumra – az Alkotmánybíróság helyett a Kúriára – bízta a népszavazási kezdeményezések hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás lefolytatását. E népszavazási szűrő vizsgálata így arra is alkalmas, hogy az Alkotmánybíróság és a Kúria értelmezési gyakorlatát összevegyük. Ennek érdekében először azokat az alkotmánybírósági határozatokat veszem számba, amelyek kirajzolták az Országgyűlés hatáskörébe tartozás mint népszavazási szűrő sarokpontjait, majd a Kúria vonatkozó alaphatározatának elemzése következik.

[1] Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék; Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézet.

[2] Az Országgyűlés hatáskörébe tartozáson túl a tartalmi jellegű népszavazási szűrők közé soroljuk:

- az ún. tiltott tárgyköröket [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés];
- az egyértelműséget [a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. tv. (továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdés];
- a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét [Nsztv. 10. § (1) bekezdés] és
- azt, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés ne tartalmazzon megbotránkoztató, vagy szemérmesítő kifejezést [Nsztv. 9. § (2) bekezdés].

Részletesebben lásd: ERDŐS CSABA: A közvetlen demokrácia intézményei, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2014, Universitas, Győr, 208–235. o.

2. „AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRE LEFELE NYITOTT” – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELSŐ DÖNTÉSE

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az első mérföldkövet az 53/2001. (XI. 29.) AB határozat jelentette. Ebben arról kellett a testületnek állást foglalnia, hogy az Országos Választási Bizottság (továbbiakban: OVB) jogszerűen hitelesítette-e a következő népszavazási kezdeményezést: „Akarja-e Ön, hogy a közoktatás az érettségi megszerzéséig minden tanuló számára térítésmentesen biztosítsa legalább egy idegen nyelvből a középfokú nyelvtudás megszerzésének és államilag elismert nyelvvizsga letételének feltételeit?”³ E kérdést hitelesítő 8/2001. (VIII. 21.) OVB határozattal szemben több kifogás is érkezett, köztük az, hogy a kérdés nem az Országgyűlés, hanem a Kormány és az oktatási miniszter hatáskörébe tartozik. A kifogás szerint a „középfokú nyelvtudás megszerzése a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény alapján biztosított, az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet 4. és 5. §-ai alapján pedig emelt szintű érettségit tehet a diák, amely egyenértékű az államilag elismert középfokú nyelvvizsgával”.⁴

Elvi éllel szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy „az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban”.⁵ A testület több indokkal is alátámasztotta ezen álláspontját. Egyfelől azzal, hogy a kizárólagos törvényhozási tárgyak köre pusztán azt jelenti, hogy azokban a parlament köteles maga törvényt alkotni, de nem jelenti azt, hogy más tárgykörökben ne alkothatna; másrészt azzal, hogy az Országgyűlés – a kizárólagos törvényhozási tárgykörök tiszteletben tartásával – szabadon mérlegeli, hogy „mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek.”⁶

Noha ebben az alkotmánybírósági határozatban kifejezetten nem szerepel, törvényalkotással kapcsolatos mérlegelésében az Országgyűlést a „szabályozási koncepció védelme” korlátozta. E teszt szerint a kötelező törvényalkotási tárgykörökkel – így tipikusan az alapjogokkal – „nem mindenfajta összefüggés követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Közvetett és távoli összefüggés esetén elegendő a rendeleti jogalkotási szint is. Törvény kell azonban az alapjog közvetlen és

[3] 53/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás I. pont.

[4] 53/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás II. pont.

[5] 53/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV/2. pont.

[6] Uo.

jelentős korlátozásához”.⁷ Ahhoz a döntéséhez, hogy egy, a kötelező törvényalkotási tárgyak közé nem tartozó kérdést maga szabályoz-e, illetve milyen mélységben szabályoz (így felhatalmazást ad-e végrehajtási rendelet kibocsátására), a parlament nem kötött. Azaz „visszavonhatta” a jogalkotásra adott felhatalmazást, vagy korábban törvény által nem szabályozott életviszonyról törvényt alkothattott. Hozzátehetjük ehhez még azt is, hogy a rendeletek törvényi „felülszabályozása” történhetett *expressis verbis*, azaz az adott rendelet hatályon kívül helyezésével, de – a „*lex superior derogat legi inferiori*” elvnek köszönhetően – akár formális hatályon kívül helyezés nélkül is – noha utóbbi a jogbiztonság szempontjából kevésbé kívánatos.

Az Alkotmánybíróság mintegy mellékesen azt is megjegyezte, hogy a „magyar jogforrási rendszerben – a jogforrási hierarchia elvének megfelelően – az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása azonban csak törvénnyel történhet”.⁸ Ezzel mintegy sugallta a parlamentnek, hogy indokolatlanul felduzzaszthatja a törvényi normák körét, ha olyan kérdésekben is maga kíván jogot alkotni, amelyben – az egyébként rugalmasabban, gyorsabban alakítható – rendeletalkotás is megfelelő jogforrási szintet jelentene. Ezen intelem a 2000-es évek elejére már az eső utáni köpönyeg kategóriájába volt sorolható, lévén a „törvénygyár” részben a széleskörű törvényalkotásnak köszönhetően felörgött,⁹ egyre tovább haladva ebben a jogalkotási egyirányú utcában.

3. „RENDELETI SZINTEN SZABÁLYOZOTT KÉRDÉSBEN NINCS HELYE NÉPSZAVAZÁSNAK” – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MÁSODIK DÖNTÉSE

Az Alkotmánybíróság három évvel a mérföldkő-jellegű 2001-es határozatot követően megváltoztatta az Országgyűlés hatáskörével kapcsolatos álláspontját. Az 59/2004. (XII. 14.) AB határozat alapjául az OVB 123/2014. (XI. 23.) határozatával szembeni kifogás szolgált. Az OVB ugyanis hitelesítette a következő népszavazási kérdést: „Akarja-e Ön, hogy a minimálnyugdíj a mindenkori nyugdíjas létminimum összegére (KSH: 35 000 Ft) legyen felemelve és az e feletti nyugdíjakat ennek figyelembevételével arányosan emeljék?”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ugyan a társadalombiztosítási nyugellátásról az 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tnytv.) szól, az öregségi teljes nyugdíj legkisebb összegét azonban nem a Tnytv., hanem annak végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §-a határozza meg. Ennek alapja a Tnytv. 62. § (7) bekezdése, amely felhatalmazást tartalmaz arra, hogy a Kormány a Tnytv. szabályain

[7] A szabályozási koncepció védelmének „alaphatározata” a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, a fenti idézet azonban az 1991-es határozatban foglalt értelmezést megerősítő 29/1993. (V. 6.) AB határozat II/3. pontjában olvasható.

[8] 53/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV/2. pont.

[9] A törvényalkotás folyamatosan növekvő mutatóit és elemzésüket lásd: SMUK PÉTER: A magyar parlament fejlődésének tendenciái, in KUKORELLI ISTVÁN – SMUK PÉTER: *A Magyar Országgyűlés 1990–2010*, 2010, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 116–117. o.

túlmenően, kiegészítő intézkedéseket tegyen a nyugellátásokkal kapcsolatban. „Ezeket a kiegészítő intézkedéseket közelebbről sem a Tnytv., sem a Kvtv. [költségvetési törvény] nem határozza meg. Azt azonban meg lehet állapítani, hogy a Tny. 62. § (7) bekezdésén alapuló kiegészítő intézkedések nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartoznak.”¹⁰

Az Alkotmánybíróság – egyébként különösebb indokolás nélkül – arra az álláspontra helyezkedett, hogy rendeleti szinten szabályozott tárgykörben nincs helye népszavazásnak, mivel az ilyen tárgykört érintő kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. A testület – a korábbi gyakorlattól való eltérés indokolásának hiánya mellett – annak sem szentelt figyelmet, hogy az eredeti és származékos rendeleteket megkülönböztesse.

4. „AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRE MÉGIS NYITOTT LEFELE” – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT HARMADIK SZAKASZA

Az Alkotmánybíróság 2006-ban szembesült ismét az Országgyűlés hatáskörébe tartozás problémájával. Az OVB a 64/2006. (II. 23.) határozatában megtagadta a következő népi kezdeményezés hitelesítését: „Egyetértek azzal, hogy Magyarországon az autópályákon töröljék el a maximális sebesség korlátozását.” Az OVB azért tagadta meg a kezdeményezés hitelesítését, mert „a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 48. § (3) bekezdésének a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az egyes járművek közlekedésben használt maximális sebességét a Kormány a 28/2001. (II. 15.) Korm. rendelettel módosított, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 26. §-ában állapítja meg, így az nem tartozik a parlament hatáskörébe”.¹¹ Noha ez az értelmezés teljesen összhangban van az 59/2004. (XII. 14.) AB határozat ratio decidendijével, az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVB határozatát és új eljárásra utasította azt. Áttekintve a korábbi gyakorlatát, s felismerve az abban rejlő ellentmondásokat, „az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatban kifejtett álláspontot tekinti ezen ügy eldöntése, valamint további gyakorlata szempontjából precedens értékűnek”.¹² Ezt a jogforrási hierarchiával támasztotta alá, annak következő aspektusait kiemelve: Az „Alkotmányban az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyak tekintetében. Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alkotmány keretei között – teljes korlátlan. [...] A Kormány rendeletalkotásának azonban korlátozott voltát hangsúlyozta a testület: „Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében, vagy törvényi felhatalmazás

[10] 59/2004. (XII. 14.) AB határozat Indokolás III/3. pont.

[11] 46/2006. (X. 5.) AB határozat Indokolás I. pont.

[12] 46/2006. (X. 5.) AB határozat Indokolás III. pont.

alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés – az Alkotmány keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja”.¹³ Visszatért így az Alkotmánybíróság a lefelé nyitott országgyűlési jogalkotói hatáskör téziséhez, amelyet a parlamenti mérlegelés időbeli kötöttségének hiányával is megerősített: „Az Országgyűlés a felhatalmazás hatályon kívül helyezésével, korlátozásával bármikor törvényhozási hatáskörbe vonhatja a Kormány számára delegált jogalkotási jogkört. Így az a tény, hogy a hatályos jogban törvényi felhatalmazás alapján a Kormány jogosult valamely társadalmi viszony jogszabályi rendezésére, nem zárja ki az Országgyűlés hatáskörét arra, hogy törvényt alkosson az adott társadalmi viszony szabályozására.”¹⁴

A 12/2007. (III. 9.) AB határozat az OVB 569/2006. (XI. 21.) határozatával szemben benyújtott kifogás alapján megállapította, hogy az OVB helyesen döntött akkor, amikor következő népszavazási kérdést hitelesítette: „Egyetért-e Ön azzal, hogy gyógyszereket továbbra is csak gyógyszerterápiában lehessen árusítani?” A kifogás azt vitatta, hogy a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel az adott pillanatban arról nem szólt törvény. Az Alkotmánybíróság azonban – a 46/2006. (X. 5.) határozatában foglalt értelmezést követve – kimondta, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozás követelményét „tágra értelmezi, mivel önmagában az, hogy valamely tárgyban az adott időpontban nincs törvényi szabályozás, vagy nem törvényi, hanem alacsonyabb szintű a szabályozás, nem jelenti azt, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, mivel az Országgyűlés bármikor dönthet úgy, hogy egy adott tárgykörben törvényt alkot”.¹⁵

5. „A VÉGREHAJTÁSI RENDELETEKBEN SZABÁLYOZOTT KÉRDÉSEK NEM TARTOZNAK AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRÉBE” – A KÚRIA ÉRTELMEZÉSE

A népszavazási joganyag reformját követően a Kúria elég korán, már 2012-ben foglalkozott az Országgyűlés hatáskörébe tartozás problémájával. Döntésének alapja az OVB 93/2012. (XI. 16.) határozata volt, amelyben az OVB megtagadta az alábbi kérdés hitelesítését: „Egyetért-e Ön azzal, hogy 2014. december 31-ig, állami finanszírozással Felcsúton labdarúgó stadion ne épüljön?”. A Kúria elfogadta az OVB azon indoklását, miszerint a kérdés nem tartozik a parlament hatáskörébe, mert azt a sportról szóló 2004. évi I. törvény, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény felhatalmazása alapján kiadott, az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 4/2011. (II. 28.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet) szabályozza. Eszerint a labdarúgás sportág kiemelt utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai

[13] Uo.

[14] Uo.

[15] 12/2007. (III. 9.) AB határozat Indokolás IV. pont.

rendszerű fejlesztésének támogatása, így a beruházásokra, felújításokra nyújtható támogatások kiadásának jogosultja a miniszter.¹⁶

A Kúria tehát ugyanazzal a jogkérdéssel szembesült, amelyben az Alkotmánybíróság gyakorlata 2006. után megszilárdult, azonban azzal ellentétes álláspontot foglalt el, visszatérve az 59/2004. (XII. 14.) AB határozatban foglaltakhoz.¹⁷ A kúriai érvelés kiindulópontja az volt, hogy az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépésére tekintettel nem az Alkotmány – azaz az 1949. évi XX. tv. –, hanem az Alaptörvény előírásai alapján kell elbírálni a népszavazási kezdeményezéseket. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat nyomán a Kúria úgy döntött, hogy „ha az Alaptörvény az Alkotmány adott szabályával azonos tartalmú, akkor a Kúria az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányon alapuló ezen megállapításait figyelembe veszi ítélezési gyakorlatában”¹⁸ – tehát ha nincs tartalmi megfelelés az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályai között, a Kúria eltérhet az egyébként rá is kötelező alkotmánybíróági határozatoktól.¹⁹

A Kúria hatalommegosztási problémaként közelítette meg a kérdést, s az Alaptörvény következő rendelkezéseit vette figyelembe:

- az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdését, amely a népszavazást a képviseleti hatalomgyakorlás kiegészítő, komplementer intézményeként szabályozza;²⁰
- az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén nyugszik;
- az ún. maradék-elvet,²¹ amely szerint a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

[16] Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozata (továbbiakban: Kúria hat.).

[17] A Kúria részletesen bemutatott és elemzett határozata alaphatározatnak tekinthető, az abban foglalt, Országgyűlés hatáskörébe tartozással kapcsolatos megállapításait a bíróság a Knk. IV.37.361/2015/3. számú határozatában is megerősítette. Ez utóbbi tárgya a következő kérdés volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi út-szakaszok újra ingyenesen használhatóvá váljanak?”

[18] Kúriai hat. Indokolás III/3. pont.

[19] Noha ez a kúriai álláspont erősen vitatható, ennek elemzésére helyüttl – terjedelmi okokból – nem vállalkozunk, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozás problémájára fókuszálunk.

[20] Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés: „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

[21] Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés.

Ugyan a fentiekből a Kúria nem vonta le *expressis verbis* azt a következtetést, hogy Alaptörvény az Alkotmánytól eltérően szabályozza a népszavazás intézményét, de határozatából egyértelműen ez következik,²² mivel megállapította, hogy „[a]mikor a törvény a Kormányt (vagy a Kormány tagjait) jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik. [...] Ha a Kormány hatáskörébe tartozó összes kérdés – azok is, amelyekben a Kormány vagy a miniszterek kifejezett felhatalmazással, törvény végrehajtására alkottak jogot – egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetők [lennének.] A Kúria úgy ítéli meg, hogy egy ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná.”²³ „Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van tehát szó abban az esetben, ha a kormány (vagy a kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna.”²⁴

A Kúria érvelésének az az iránya, amely az Alaptörvény és az Alkotmány vonatkozó szabályainak tartalmi eltérését sugallja, nem támasztható alá konkluzív érvekkel. A határozatból az is kitűnik, hogy a Kúria nem „ásott le” az egyes problémák mélyére, megelégedett a két alkotmány szövegszerű összevetésével, amely nyomán – álláspontunk szerint – téves következtetésre jutott. Ennek okait az alábbiakban jelölhetjük meg.

A képvisleti és közvetlen demokrácia viszonyát az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest precízebben szabályozza. Míg az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében csak annyit olvashattunk, hogy „[a] Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, illetve közvetlenül gyakorolja”, addig az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. Az Alkotmánybíróság azonban már 1993-ban kimondta, hogy „[a] Magyar Köztársaság

[22] Szintén az Alkotmány és Alaptörvény közti különbségre alapított határozat koncepcióját támasztja alá a kúriai határozat előadó bírójának a tanulmánya, amelyben részletesen ismerteti a határozatot és amelyben a döntéshozatal logikájára utaló részeket is olvashatunk: „Az Alaptörvény [...] a Kormányra vonatkozó szövegében annyiban eltér az Alkotmánytól, hogy a 15. cikk (1) bekezdése kifejezetten kimondja az ún. maradékelvet [...] E rendelkezést [ti. a maradékelvet – E. Cs.] az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésével együtt értelmezve arra a következtetésre juthatunk, hogy ha a Kormány hatáskörébe tartozó összes kérdés is népszavazás tárgya lehet, akkor lényegében minden kérdés az lehet, az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése épp arról szól, hogy meg kell húzni a határt. Ilyen értelemben az Alaptörvény alapján részben változott az alkotmányos helyzet.” BALOGH ZSOLT: A Kúria szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében, in GÁVA KRISZTIÁN – TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*, 2016, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 100. o. és 100. o. 6. j.

[23] Kúria hat. Indokolás III/5. pont.

[24] Uo.

alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet²⁵ és hogy a „népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű”.²⁶ A közvetlen demokrácia kivételessége az Alkotmányban is „benne rejlett”, az Alkotmánybíróság ezen elv következetes alkalmazásával bírálta el a népszavazási kezdeményezésekkel szemben benyújtott kifogásokat. Ezt támasztja alá az is, hogy a testület az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban és a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban is megerősítette a kivételesség elvét, amelyet az alkotmányozó az Alaptörvény szövegébe is beemelt.

A hatalommegosztás elve ugyan tényleg nem jelent meg szó szerint az Alkotmány szövegében, de az alkotmányi – elsősorban államszervezeti – rendelkezéseket „egybeolvasva” egyértelműen kirajzolódott az, hogy az Alkotmány elismeri a hatalommegosztás elvét. Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette, részben azzal, hogy a jogállamiság-klauzula részének tekintette a hatalommegosztást,²⁷ részben pedig az államszervezeti normák szinopsziséval: „Bár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztása elvét szövegszerűen nem tartalmazza, a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv alapján épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések.”²⁸ Emiatt egyetértünk Smuk Péter azon álláspontjával, mely szerint a C) cikk (1) bekezdésének „állítása – »A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.« – nem jelent különösebb újítást a magyar alkotmányos berendezkedés számára, azzal együtt, hogy az 1989 óta formálódó korábbi alkotmányszöveg nem tartalmazott explicit utalást ezen princípiumra”.²⁹

Bár úgy Smuk Péter,³⁰ mint Győrfi Tamás és Jakab András³¹ hangsúlyozzák azt, hogy az alapelvek szövegszerű megjelenítése visszahat a teljes alkotmány-szöveg értelmezésére, így a hatalommegosztás elvének expressis verbis beemelése az Alaptörvénybe is bírhat jelentőséggel. E jelentőség azonban elsősorban azon kérdéses esetekre szűkíthető, amelyekben az alkotmány hatalommegosztási rendelkezései (az összeférhetlenségi szabályok, hatásköri normák) többféle értelmezést is lehetővé tesznek. Azonban az Országgyűlés és a Kormány közti hatáskörök megosztásával kapcsolatos álláspont kialakítását a hatalommegosztás deklarálása aligha befolyásolta volna érdemben. Különösen azért fontos ennek

[25] 2/1993. (I. 22.) AB határozat Rendelkező rész 1. pont.

[26] 2/1993. (I. 22.) AB határozat Indokolás III/2. pont.

[27] Lásd: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

[28] 2/2002. (I. 25.) AB határozat Indokolás IV/1. pont.

[29] SMUK PÉTER: Az Országgyűlés hatáskörgyakorlása az Alaptörvény hatalommegosztási rendszerében, in *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. szám, 75. o.

[30] Uo.

[31] GYÖRFI TAMÁS – JAKAB ANDRÁS: 2. §. Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég, Budapest, 201. o.

rögzítése, mert a Kúria az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében foglalt „maradék-elvet” is az Alaptörvény újdonságaként kezelte. A C) cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan ez sem szerepelt az Alkotmányban, mivel az a Kormány funkcióját egy hatásköri listával jellemezte. Azonban az Alkotmánynak a Kormány hatásköreinek felsorolását tartalmazó 35. § (1) bekezdése nem volt kimerítő taxáció, mivel e bekezdés 1) pontja értelmében további feladatokat is kaphatott a Kormány.³² Ráadásul az Alkotmánybíróság az Alkotmányt értelmezve állapította meg, hogy „a Kormány hatásköre kiterjed mindazoknak a feladatoknak az ellátására, amelyet az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe”.³³ Ez pedig az Alaptörvényben is megjelenő maradék-elv megfogalmazása. Stumpf István szerint az „Alaptörvény a végrehajtó hatalom és a kormány közjogi helyzetét illetően – az elmúlt húsz év tradícióit folytatva – a kontinuitás talajára helyezkedett. Magyarország államberendezkedését továbbra is a parlamentáris kormányforma jellemzi. [...] Kétségtelen előrelépés [...] a korábbi Alkotmányhoz képest a kormány alkotmányos szerepkörének rögzítése, de az Alaptörvény sem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására, így pl. arra a klasszikus feladat- és hatáskörre, amely a jogszabályok végrehajtását jelenti, hiszen ez szükségszerűen következik a Kormány funkciójából”.³⁴ Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében szereplő maradék-elv inkább szabályozástechnikai változást, semmint tartalmi novumot jelent.

A Kúria által felhívott mindhárom alaptörvényi rendelkezésről belátható, hogy bár szövegszerűen (formálisan) nem jelentek meg az Alkotmányban, valójában az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó részei tartalmi szempontból megegyeznek, mivel az Alaptörvény az Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági megállapításokat, konklúziókat tartalmazza, mint „újdonságokat”. Mindebből az következik, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét – legalábbis e három rendelkezésre hivatkozással – a 46/2006. (X. 5.) AB határozatban foglaltak alapján kellett volna a Kúriának megítélnie. Amellett, hogy – álláspontunk szerint – a Kúria az Alkotmány és az Alaptörvény közti tartalmi megfelelés vizsgálatában téves eredményre jutott, az Országgyűlés hatáskörébe tartozás egy releváns aspektusát nem vizsgálta: figyelmen kívül hagyta a probléma jogforrási hierarchia szabályait. Ebből szintén – az Alkotmány és az Alaptörvény közti kontextuális,

[32] KÜPPER, HERBERT – TÉREY VILMOS: A Kormány hatáskörei, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég, Budapest, 1335. o.

[33] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat Indokolás IV/1. pont.

[34] STUMPF ISTVÁN: A Kormány, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*, 2014, Universitas, Győr, 68–69. o.

tartalmi megfelelés³⁵ miatt – az Országgyűlés hatáskörének rendeletek irányában való nyitottsága következett volna.

6. AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA UTÁN...

Az Alaptörvény negyedik módosításának az Alkotmányon nyugvó alkotmánybíró-sági határozatokat hatályon kívül helyező rendelkezése, valamint az ezt értelmező 13/2013. AB határozat látszólag új megvilágításba helyezi fenti érvelésünket. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a hatályon kívül helyezett alkotmánybíró-sági határozatoktól való eltérést akkor sem kell indokolni, ha az Alkotmány és az Alaptörvény közti kontextuális megegyezés megállapítható. Elvileg tehát a 13/2013. AB határozatot követően a 46/2006. (X. 5.) AB határozatban lefektetett értelmezése az Országgyűlés hatáskörének nem köti a Kúriát. Azt is rögzíthetjük, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése óta nem értelmezte a törvényalkotás és a rendeletalkotás egymáshoz való viszonyát, tehát nincs a Kúria számára kötelező alkotmánybíró-sági gyakorlat. Azonban az Alaptörvénytől a Kúria sem szakadhat el. Az Alaptörvénynek azokról a rendelkezéseiről, amelyek a törvényalkotás és rendeletalkotás egymáshoz való viszonyát rendezik, fentebb igazoltuk, hogy az Alkotmánnyal tartalmilag megegyeznek. Márpedig az Alkotmánybíróság sem véletlenül tért vissza az Országgyűlés jogalkotói hatáskörének rendeletek irányában való nyitottságának téziséhez. Ennek legfőbb okát abban látjuk, hogy az Országgyűlés nincs korábbi döntéseihez kötve: sem ahhoz, hogy egy életviszonyt „szabályozatlanul hagyva” megteremtette a Kormány eredeti jogalkotás lehetőségét az adott tárgykörben, sem pedig ahhoz, hogy a Kormánynak vagy a Kormány tagjának felhatalmazást adott jogalkotásra, hiszen törvénnyel kormányrendeletet hatályon kívül helyezhet – vagy hatályon

[35] Az Alkotmánynak és az Alaptörvénynek a törvények és kormányrendeletek, valamint miniszterelnöki és miniszteri rendeletek viszonyára vonatkozó előírásai:

	Alkotmány	Alaptörvény
a kormányrendelet jogforrási státusza	35. § (2) A Kormány a feladatkörében rendeletet bocsát ki és határozatot hoz, amelyek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek.	15. cikk (3) Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.
a Kormány tagja által kibocsátott rendelet jogforrási státusza	37. § (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.	18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

kívül helyezés nélkül is alkalmazási elsőbbséget élvez a törvény a lex superior-eknek köszönhetően –, illetve a jogalkotásra adott felhatalmazást visszavonhatja. Ebből viszont az következik – legalábbis a kúriai álláspont szerint –, hogy

- az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykörök halmaza folyamatosan változik, és
- a kormányzat a legkönnyebben akként előzhet meg bármilyen, számára politikailag kényelmetlen népszavazást, hogy minél kevesebb tárgykört hagy törvényi szinten szabályozatlanul (azaz a Kormány eredeti jogalkotói jogkörét szinte kiüresíti), de a törvényi normák számát – azaz a törvényi szabályozás „mélységét” – a szabályozási koncepció védelme által megengedett minimumra szorítja, a lehető legszélesebb körben élve a jogalkotásra felhatalmazás lehetőségével.

Azzal, hogy a Kúria kizárólag a képviseleti és közvetlen demokrácia közti hatalommegosztási problémaként tekintett az Országgyűlés hatáskörébe tartozásra mint népszavazási szűrőre – és vonta ezzel nagyon szűkre az Országgyűlés hatáskörét –, olyan értelmezést társított az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdéséhez, amely sem a jogforrási hierarchia elvével, sem a törvényalkotás időbeli kötőerejének hiányával nem hozható összhangba, és amelyben az Országgyűlés nagyon könnyen a minimumra szoríthatja a saját hatáskörébe tartozó kérdések körét, szinte kiüresítve ezzel a közvetlen demokrácia intézményét. Álláspontunk szerint utóbbi túlmutat a népszavazás B) cikk (4) bekezdésében foglalt kivételességből levezethető azon kötelezettségen,³⁶ miszerint a népszavazási szűrőket úgy kell értelmezni, hogy a képviseleti demokráciának biztosítson általános érvényesülési lehetőséget. Ugyanis a Kúriának nemcsak egy vagy legalábbis egy irányba mutató alaptörvényi rendelkezés(ek)e)t kell figyelembe vennie, hanem valamennyi releváns alkotmányi normát értelmeznie kell, és az azokból esetlegesen következő „szembenálló szempontoknak az erőterében kell mozognia és ezeket kell mérlegelnie”.³⁷

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALOGH ZSOLT: A Kúria szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében, in GÁVA KRISZTIÁN – TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*, 2016, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 100. o. és 100. o. 6. j.
- ERDŐS CSABA: A közvetlen demokrácia intézményei, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2014, Universitas, Győr, 208–235. o.

[36] A közvetlen demokrácia kivételességének lehetséges értelmezéseihez lásd: GYÓRFI – JAKAB: i. m. 227–228. o.

[37] GYÓRFI – JAKAB: i. m. 231. o.

- GYÖRFI TAMÁS – JAKAB ANDRÁS: 2. §. Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég, Budapest, 201. o.
- KÜPPER, HERBERT – TÉREY VILMOS: A Kormány hatáskörei, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég, Budapest, 1335. o.
- SMUK PÉTER: Az Országgyűlés hatáskörgyakorlása az Alaptörvény hatalom-megosztási rendszerében, in *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. szám, 75. o.
- SMUK PÉTER: A magyar parlament fejlődésének tendenciái, in KUKORELLI ISTVÁN – SMUK PÉTER: *A Magyar Országgyűlés 1990–2010*, 2010, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 116–117. o.
- STUMPF ISTVÁN: A Kormány, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog II. Állam-szervezet*, 2014, Universitas, Győr, 68–69. o.