ERDŐS CSABA

Tűzzünk-e objektív határidőt az Alkotmánybíróság számára a népszavazási eljárásban?[1]

BEVEZETÉS, MÓDSZERTAN

A népszavazási eljárás hatályos jogunk egyik állatorvosi lova, az alkotmányjogi kérdések, problémák széles tárházába léphetünk be, ha egy kicsit is elmerülünk szabályainak tanulmányozásában. Ilyen például az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) viszonya, a jogalkalmazók alkotmányos mozgástere döntéshozataluk során, a közügyekben való részvétel joga és korlátjai, jogok és kötelezettségek a (hatósági) eljárásokban, sőt még a gyülekezési jog is érinthető. E sok kérdés közül dolgozatom témájául a határidők problematikáját választottam, mely képzeletbeli lovunk egy apró betegsége, ami azonban nagy jelentőséghez jut: lovunk járását lelassítja, vagy akár meg is béníthatja. A közjog nyelvére fordítva az eljárás elhúzódását, sőt akár teljes blokkolását okozhatja.

A népszavazási eljárásban számos állami szerv vesz részt: az Országos Választási Iroda, az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB), az AB, a Legfelsőbb Bíróság, az Országgyűlés, a Köztársasági Elnök, és a sort tovább lehetne folytatni a szavazás technikai feltételeit biztosító helyi önkormányzatokkal, illetve a területi és helyi választási bizottságokkal, illetve szavazatszámláló bizottságokkal. A népszavazás intézményét szabályozó legfontosabb

1 Ezúton mondok köszönetet témavezetőmnek, Bihari Mihály professzor úrnak a tanulmány elkészítéséhez nyújtott támogatásáért.

jogforrásokból – az Alkotmányból, a népszavazási és a választási eljárási törvényből – kiolvasható az egyes eljárások[2] pontos menete, amit a Függelékben található ábrákon[3] szemléltetek.

Mindhárom eljárástípus közös vonása, hogy – a kezdeményezés elintézésében részt vevő szervek által – pontos, napokban meghatározott határidőket tartalmaz döntéseik meghozatalára. Így például az OVB a népszavazási kezdeményezés hitelesítéséről 30 napon belül köteles dönteni, az aláírások ellenőrzésére 45+30 nap áll rendelkezésre stb. Nemcsak a szerveknek, hanem a kifogással, a bírósági felülvizsgálattal élni kívánó választópolgároknak is tartaniuk kell magukat a törvényekben előírt határidőkhöz, ha azt várják, hogy ezen cselekményeikhez a kívánt joghatás fűződjön. Ugyanakkor nem érvényesül minden esetben az eljárásban résztvevők határidőhöz kötöttsége. A három kivétel a következő: *(a)* az AB számára csupán soronkívüliséget írt elő a jogalkotó, *(b)* az OVB határozatának meghozatalára semmilyen határidő nem szerepel a választási eljárásról szóló törvényben abban az esetben, amikor az AB új eljárásra utasító határozata nyomán jár el,[4] *(c)* az Országgyűlés nem szabott határidőt a népszavazást elrendelő, vagy azt mellőző végzésének meghozatalára.[5]

2 Azért beszélek eljárásokról, illetve eljárástípusokról, mert a vonatkozó törvények és a Házszabály egybeolvasása, és a kezdeményezők köre alapján elkülöníthetők egymástól a választópolgári kezdeményezésű, az országgyűlési képviselők kétharmada, a köztársasági elnök által kezdeményezett, valamint a törvényt megerősítő, tulajdonképpen a jelenlévő országgyűlési képviselők többsége által kezdeményezett népszavazások. A distinkció indokoltságát alátámasztja az, hogy az egyes típusokra vonatkozó előírások számos ponton eltérnek egymástól.

3 Lásd: 1-5. melléklet.

4 A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 117. § (1) bekezdése a 30 napos határidőt csak a kérdés benyújtásának esetére határozza meg. Az AB döntése nyomán nem nyújtják be újra a kérdést az OVB-hez, így a jogszabály szövegét alapul véve ebben az esetben határidő nélkül dönthet az OVB.

5 A probléma alapvetően az 1997-1998-as választójogi reformot követően merült fel, addig ugyanis az Országgyűlés hatáskörébe tartozott a népszavazási kezdeményezésekről való döntés (lásd a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XXVII. törvényt). A hatályos szabályozás minden hibája ellenére is észszerűbb, demokratikusabb, mint az azt megelőző, mivel az Országgyűlés szerepét hátrébb szorította egy olyan eljárásban, amelynek lényege, hogy a törvényhozó hatalmat korlátozza.

A fenti három kivétel közül az AB eljárására vonatkozó soron kívüliséget vizsgálom dolgozatomban. Kiindulópontként két hipotézist választottam: *(a)* szabható határidő az AB számára, *(b)* e határidő kikényszeríthető lehet.

Elsődleges célom, hogy a fenti két tétel valóságtartalmáról meggyőződjek, illetve a határidő reális hosszára javaslatot tegyek, a kikényszeríthetőség eszközeit számba vegyem.

A dolgozat céljainak megvalósításához először a határidő tűzésének szükségességét próbálom igazolni az AB népszavazási eljárásban betöltött szerepének elemzésén keresztül, majd az AB működésének bemutatása nyomán a határidő előírásának lehetőségét vizsgálom. Ezt követően az AB-t terhelő felelősség minőségével/típusával, illetve a különböző szankcionálási lehetőségekkel foglalkozom.

A témaválasztás azt indokolta, hogy a kutatás során lépjek ki az alkotmányjog, sőt a jog keretei közül, és a politológia, a jogelmélet és a szervezet-, illetve döntésszociológia eredményeit is vegyem figyelembe. Ez a módszertan kifejezi a jogalkotással szemben támasztott követelmények egységét is: az alkotmányosságnak, a politikai racionalitásnak és a célszerűségnek való megfelelést.

A HATÁRIDŐ-TŰZÉS SZÜKSÉGESSÉGE

A jogállamiság és jogbiztonság követelménye az állami szervek működésében

Beszélhetünk-e jogállamiságról ott, ahol valamelyik állami szervnek döntése meghozatalára korlátlan idő áll rendelkezésére? Ott, ahol a jogviszony másik oldalán álló, az eljárásban érintett személy minden eljárási cselekményéhez szigorú határidő kötődik? Minden bizonnyal bárki nemleges választ adna ezekre a kérdésekre, hiszen ezek egy olyan állam képét rajzolják elénk, amely főhatalmát kihasználva magának mindent megenged, míg az alárendeltjeinek magatartását szigorúan előírja: eltűnik tehát a jogállamra jellemző önkorlátozás.[6]

6 Takács Péter: *Államelmélet*. Budapest, Szent István Társulat, 2009. 155. o.

Az AB számtalanszor értelmezte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság-klauzulát.[7] A testület következetesen e klauzulába ütközőnek minősíti az eljárás elhúzódását, illetve azt, ha ez ellen a jogalkotó nem biztosít jogorvoslati jogot: „A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. […] A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon."[8] Valamint: „Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az Áe. az ügyfelek számára nem biztosít hatékony jogi eszközt a közigazgatási szervek határozathozatali kötelezettségének elmulasztása esetére."[9] Hat évvel e határozat után az AB a nemperes eljárással kapcsolatban is hasonló határozatot hozott: „Az állami szervek, ezen belül a bíróságok eljárásával szembeni követelmények szigorúsága függ az adott eljárás összetettségétől és attól, hogy az eljárás szoros összefüggésben áll-e alapvető jog érvényre jutásával. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a társadalmi szervezetek nyilvántartásba vételére irányuló eljárás esetében az Egytv.-ben említett soronkívüliség és a Pp.-ben szereplő ésszerű idő követelménye nem elegendő az Alkotmány említett rendelkezéseinek érvényesüléséhez. A jogalkotó akkor tesz eleget az egyesülési szabadság védelmére irányuló alkotmányos kötelezettségének, ha a nyilvántartásba vételi eljárás indokolatlan elhúzódásának megakadályozására objektív törvényi követelményeket fogalmaz meg."[10] Ehhez kapcsolódva az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a következő megállapításokat tehetjük: alapvető jog érintettsége esetén a

7 „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam." 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: Alkotmány) 2. § (1) bekezdés
8 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás II/2.
9 Uo. Rendelkező rész II.
10 6/2001. (III. 14.) AB határozat, Indokolás IV/4.

jogalkotótól elvárható, hogy objektív határidőket állapítson meg; a jogalkalmazók kötelesek az előírt határidők betartására; a jogalkotó köteles hatékony jogi eszközt biztosítani az állami szervek határozathozatali kötelezettségének elmulasztása esetére; e követelmények szigorúsága függ az adott eljárás összetettségétől.

Ezek a megállapítások a nemperes eljárást lefolytató bíróságokra és közigazgatási szervekre vonatkoznak, kérdés tehát, hogy menynyiben alkalmazhatók az AB-ra, illetve a népszavazási eljárásra. Ehhez a bírósági, közigazgatási és alkotmánybírósági eljárási jogviszonyokat vizsgálom. Egyértelműen kijelenthető, hogy mindegyik szerv állami szerv, azokról az Alkotmány is rendelkezik: a bíróságokról a X. Fejezetben, a közigazgatásról – szűkebb értelemben – a IX. Fejezetben, az AB-ról a IV. Fejezetben. Természetesen nem csak ennyiben ragadható meg e szervek közötti hasonlóság. Amikor a bíróság nemperes eljárásban dönt[11] – így például társadalmi szervezet nyilvántartásba vételéről határoz – eljárása alig különbözik azon közigazgatási működésformától, amelynek célja a regisztráció. Közös vonásuk, hogy a jogviszony egyik oldalán a jogkereső jogalany áll, míg a másikon egy közhatalommal felruházott szerv. Ez a modell élesen szembeállítható a hagyományos bírósági eljárással, mely jellemzően hárompólusú: bíróság-felperes-alperes, illetve bíróság-vádló-vádlott triászaival írható le.[12]

Mihez hasonló az AB előtt folyó eljárás? A közigazgatási és nemperes eljárásokhoz hasonlóan kétpólusú ez is: az egyik oldalon maga az AB, a másikon pedig a kérelmező áll. A népszavazási eljárásban az eljárást kezdeményező kérelmezőt a kifogást benyújtónak nevezzük. Igaz, hogy a népszavazást kezdeményező érdeke is megjelenik a jogviszonyban, azonban ő alanyként sehogyan sem vonható bele, a kezdeményező a kérdés megengedhetőségének vizsgálata során semmilyen ponton nem kapcsolódik az eljárásba. (Erre csak a hitelesített aláírásgyűjtő ívek átvételekor van lehetősége.) Összefog-

11 Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog.* Budapest, Osiris, 2006. 37. o.

12 Kivételesen a közigazgatás is ellát *quai iurisdictio*-s tevékenységet, melynek során szintén jogvitát bírál el (pl.: jegyző előtt folyó birtokvita).

lalva elmondható, hogy elméletileg nem zárható ki, hogy a 6/2001. AB határozat rendelkezéseit az AB-re is vonatkoztathassuk.

A határidő-tűzés szükségességénél vizsgálni kell, hogy mennyire összetett eljárásról van szó. Ez esetben az „összetettség" fogalma értelmezésre szorul. Hangsúlyozni szeretném, hogy nem az alapul szolgáló probléma összetettségét említette a határozat, hanem az eljárását. Ezzel azonban visszaléphetünk az eljárások szerkezetének elemzéséhez: egy hagyományos bírósági eljárás jóval összetettebb, mint az AB-é, pusztán a többalanyúság folytán is, de még plauzibilisebb a példa, ha a büntetőeljárási kódex és a Polgári Perrendtartás azon rendelkezéseire gondolunk, amelyek lehetővé teszik azt, hogy egy ügyben több terhelt, vagy éppen felperesi/alperesi pertársaság, beavatkozó szerepeljen. Még ennél is meggyőzőbb érvet találhatunk azonban, ha figyelembe veszszük, hogy a rendes bíróságoknak peres ügyben is tűz határidőt a jogalkotó, ilyen például a sajtóper.[13] Végső soron az alkotmánybírósági eljárás határidő-mentessége az eljárás összetettségével sem indokolható.

Az objektív határidő-tűzés további feltétele, hogy alapvető jog érvényesítéséről legyen szó. Mi minősül alapvető jognak? Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila megfogalmazásában „az egyes államok alkotmányaiban és a különböző emberi jogi egyezményekben felsorolt és ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogokat hívjuk alapvető jogoknak."[14] Az emberi jogok az egyén államhoz, illetve más egyénekhez és közösségekhez fűződő viszonyát rendezik.[15] A 6/2001. számú határozatban az AB az egyesülési jogot alapvető jognak tekintette.

Kérdés, hogy alapvető jog-e a népszavazási eljárásban való kifogásemelés. Az Alkotmány az egyesülés szabadságáról a 63. §-ában rendelkezik, az AB-hoz fordulás jogáról a 32/A. §-ban. Az AB-ról szóló fejezetben nem nevesíti a kifogás benyújtását, azonban kimondja, hogy az AB eljárását törvényben meghatározott esetben bárki kezdeményezheti.[16] Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja szerint az AB

13 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. XXI. fejezet

14 Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 29. o.

15 Halmai – Tóth, 2003. I. m. 28. o.

16 Alkotmány 32/A. § (3) bekezdés

ellátja a hatáskörébe utalt egyéb feladatokat. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) jogorvoslatokat szabályozó 130. §-a nem tartalmaz megkötést arra nézve, hogy ki élhet kifogással, ebből arra következtethetünk, hogy bárki élhet vele. Az Alkotmány tehát közvetetten, de lehetővé teszi a közügyekben való részvétel ezen módját is, tehát olyan, az egyén és közösség/állam viszonyát szabályozó normákról van szó, amelyet az alaptörvény a tételes jog szintjére emelt. Az AB-hoz kifogást benyújtó választópolgár tehát alapvető jogát gyakorolja.[17]

Az Alkotmánybíróság szerepe a népszavazási eljárásban

A népszavazási eljárás során kétszer juthat szerephez az AB: először az OVB kérdés hitelesítéséről hozott határozata ellen benyújtott kifogás elbírálásával, majd az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozatának vizsgálatakor.[18] Közös ezekben, hogy mindkét alkalommal objektív határidő nélkül hozhat döntést a testület.

Ha megvizsgáljuk a Függelékben szereplő ábrákat, kitűnik, hogy népszavazás tartására aligha kerülhet sor anélkül, hogy az AB bekapcsolódott volna az eljárásba. Elvi szinten adott a lehetőség erre: az OVB hitelesíti a kérdést és nem nyújt be senki kifogást, illetve, ha az Országgyűlés elrendeli a népszavazást és senki nem él kifogásolási jogával. Továbbá azt is figyelembe kell vennünk, hogy a kifogás benyújtására bárki jogosult.[19] Az 1. számú ábra mutatja, hogy a

17 Ezt az értelmezést alátámasztja az 52/1997. (X. 14.) AB határozat is, amely a testületnek a népszavazási eljárásban való részvételének szükségességét azzal indokolta, hogy „a választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog […]"

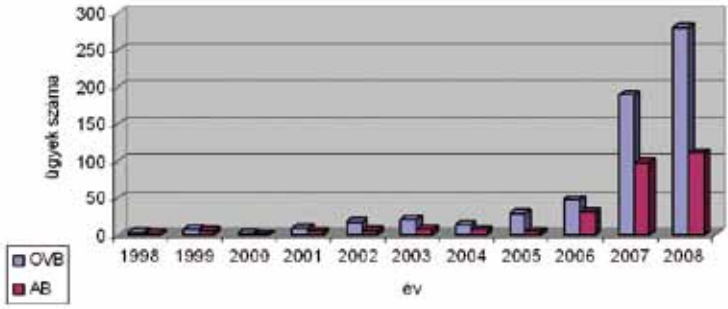
18 Megjegyzendő, hogy – bár a határidők kérdéskörében nem releváns – a kétféle kifogás célja alapvetően eltérő: a hitelesítés körében jogorvoslati fórumként jár el a testület, míg az elrendeléshez kapcsolódóan törvényességi vizsgálatot folytat le.

19 A „bárki" fogalmának elemzése alapján az Alkotmánybírósághoz folyamodók három típusát különíthetjük el: *(a)* a népszavazást kezdeményező él kifogással, mivel az OVB nem hitelesítette a kérdését, *(b)* nem a népszavazást kezdeményező él kifogással, mivel az OVB nem hitelesítette a kérdését, vagy *(c)* nem a népszavazást kezdeményező él kifogással, mivel az OVB hitelesítette a kérdését.
A kifogással élők ezen csoportosítása ugyan plauzibilis abból a szempontból, hogy

kezdeményezések jelentős része (átlagosan 45%) az AB elé kerül, és addig nem lehet előre lépni az ügyben, míg a testület nem határoz.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	össz.
OVB	4	8	2	10	18	22	14	30	48	189	281	626
AB	2	6	1	5	6	8	7	5	31	98	111	280
arány (%)	50	75	50	50	33,3	36,4	50	16,7	64,6	51,9	39,5	45

1. táblázat: Az OVB és az AB népszavazási eljárásban született döntéseinek aránya[20]



1. ábra: Az OVB és az AB népszavazási eljárásban született döntéseinek aránya

képes rámutatni arra, hogy a jogorvoslat ilyetén szabályozása a diszkusszív elemet is behozza a jogi eljárásba (amelynek helye a népszavazás elrendelését követő politikai vitákban lenne), azonban sem az eljárás lefolytatásában, sem pedig a határidőtűzés szempontjából nem releváns.

20 Forrás: Sereg András: *Alkotmánybírósági évkönyv 2007.* Budapest, Alkotmánybíróság, 2008. 14. o., továbbá Sereg András: *A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága*. Évkönyv 2008. Budapest, Alkotmánybíróság, 2009. 8. o.; az AB honlapjának határozatkeresője http://www.mkab.hu/hu/frisshat.htm (Letöltés ideje: 2009. október 10.); OVB www.valasztas.hu Határozatok menüpontja (Letöltés ideje: 2009. október 10.)

Miután rámutattam arra, hogy az objektív határidő-tűzés mind a jogbiztonság szempontjából, mind pedig a népszavazás elhúzódásának megakadályozása miatt nélkülözhetetlen, okkal jelenthető ki, hogy szükséges az objektív határidő-tűzés. Így továbbléphetünk e határidő reális mértékének meghatározásához.

AZ OBJEKTÍV HATÁRIDŐ LEHETSÉGES MÉRTÉKE

Egy olyan határidő-hossz meghatározására kell törekednünk, amely egyrészről megfelel a kifogást benyújtók minél gyorsabb elbírálásához fűződő érdekének, másrészről reális abban az értelemben, hogy az AB képes annak betartására. Azért nehéz e két követelménynek való együttes megfelelés, mivel két ellentétes irányba ható érdekről van szó. Legmegfelelőbbnek az a módszer bizonyult, hogy úgy adom meg a határidő hosszát, hogy az ügyteherre, ezen belül a népszavazási (és népi kezdeményezési) kifogások arányára, az ügyhátralékra, a hatáskörök szerinti fontossági sorrendre is figyelemmel legyek, és az ezek által lehetővé tett legrövidebb időt tekintsem az előírható reális határidő ideális hosszának.

Ügyteher

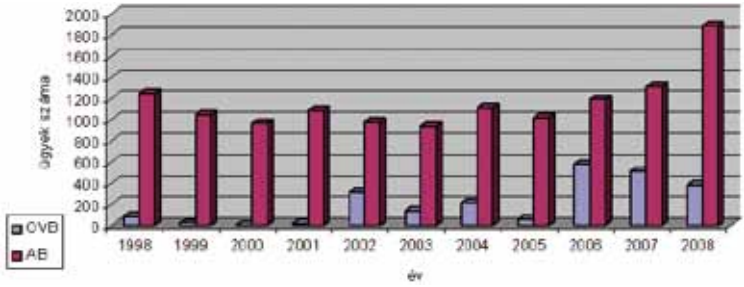
Prima facie logikusnak tűnik, hogy az AB számára azonos hosszúságú határidőt tűzzünk, mint amilyet a jogalkotó az OVB határozathozatalára állapított meg. Ebben az esetben 30 napja lenne az AB-nak a döntéshozatalra. Ez az álláspont azzal is alátámasztható, hogy az AB-nak ugyanazokat a szempontokat kell mérlegelnie, mint az OVB-nek.

Ha az elemzésünk körébe emeljük az AB és az OVB ügyterhe közötti különbséget, egyértelművé válik a 30 napos határidő tarthatatlansága. 2000-ben például csaknem százszor annyi üggyel foglalkozott az AB, mint az OVB. Ugyan 2006-ban az OVB által megalkotott határozatok száma csaknem elérte az AB által meghozott döntések felét (49%) (ebbe beleszámítanak a főtitkári, az elnöki, az alkotmánybírói és a testületi szakban lezárt ügyek is), azonban 2007-től ismét nőtt a különbség a két testület ezen mutatói között.

E 11 év döntéseinek összesítése jól mutatja a két szerv ügyterhei közötti óriási eltérést: az OVB ötödannyi (18,3%) esetben hozott döntést, mint az AB.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	össz.
OVB	87	24	10	13	310	138	224	56	582	517	380	2341
AB	1245	1052	963	1093	984	937	1113	1025	1191	1314	1886	12803

2. táblázat: Az OVB és az AB által elbírált összes ügy éves bontásban[21]



2. ábra: Az OVB és az AB által elbírált összes ügy éves bontásban

Az ügyteher megoszlása az OVB és az AB hatásköreinek figyelembe vételével | Az ügyteherbeli különbség legfontosabb okát a két szerv eltérő feladat- és hatásköreiben látom. Az OVB hatáskörei számbelileg meghaladják az AB-éit, ez 2007-ig mégsem rótt nagy terhet az OVB-re. Ennek fő oka, hogy hatásköreinek túlnyomó része a négyévenkénti országgyűlési választásokhoz kötődik. Ami folyamatos

21 Forrás: Sereg, 2008. I. m. 14. o.; Sereg, 2009. I. m. 8. o.; OVB www.valasztas.hu Határozatok és Állásfoglalások menüpontjai (Letöltés ideje: 2009. október 10.) Megjegyzés: Az OVB esetében az összes ügy alá nemcsak a határozatokat, hanem az állásfoglalásokat besoroltam. Az OVB által elbírált ügyekről nem állt rendelkezésemre olyan statisztika adattábla, mint amilyen az AB honlapján található. Az OVB által egy évben elbírált ügyek számát így az adott évben legutoljára megalkotott határozat és állásfoglalás sorszámának összeadása nyomán kaptam meg. Erre azért volt lehetőség, mivel mindkét döntési típus folyamatos számozású és az OVB más döntési formát (végzés, elnöki határozat stb.) nem ismer.

működést igényel az OVB-től, az az időközi választások lebonyolítása, valamint a népi kezdeményezési és népszavazási kezdeményezések elbírálása, illetve a választások közé eső népszavazásokkal kapcsolatos egyéb teendők.

Jól leolvasható a 2. táblázatról és a 2. ábráról is a feladatmennyiség ezen hullámzása: 1998-ban, az országgyűlési és helyi önkormányzati választások évében az azt követő esztendőkhöz képest nagy volt az OVB munkaterhe, amely szintet csak négy év elteltével érte el újra az ügyek száma, igaz akkor jelentősen meg is haladta az 1998-as értéket. A legtöbb határozatot a vizsgált 11 év során 2006-ban hozta a testület.

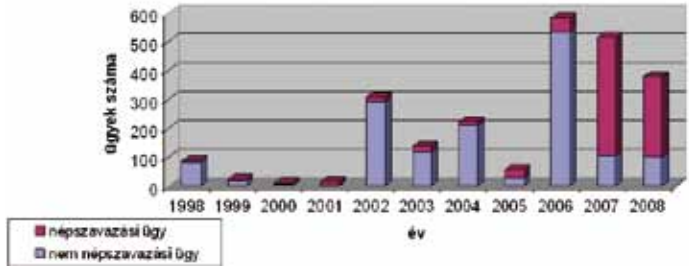
A 3. táblázat és 3. ábra a népszavazási és nem népszavazási ügyek egymáshoz, illetve – százalékokban kifejezve – a népszavazási ügyek és az összes ügy egymáshoz való viszonyát is érzékeltetik. Ezekből is kitűnik, hogy a 292, illetve 556 nem népszavazási ügy jóval meghaladja a többi év hasonló értékét. A relatív magas 2003-as, 2004-es és 2008-as adatok magyarázhatók a 2003-ban, az Európai Unióhoz történő csatlakozásról tartott népszavazással, a 2004-es európai parlamenti választásokkal és az ugyanezen évben a kórházprivatizációról és kettős állampolgárságról megrendezett népszavazásokkal, valamint a 2008-as vizitdíjról és kórházi napidíjról tartott népszavazásokkal.

Visszatérve a már említett 2007-es esztendő adatsorához, mindenképpen magyarázatra szorul a 2006-hoz képest megtízszerződött népszavazási ügyek jelensége. Önmagában aligha értelmezhető problémáról van, ezért e dolgozatban inkább csak jelezném ennek okát: az abszurd népszavazási kezdeményezések megsokszorozódását. Ez azt jelenti, hogy az OVB elé érkezett kezdeményezések mintegy 60-85%-a komolytalan kérdéseket tartalmazott.[22]

22 Szigeti Péter: Népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I. kötet. Kormányzat, közélet*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyarországi Közhasznú Alapítvány, 2008. 251. o.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	össz.
nem népszavazási ügy	83	16	8	3	292	116	210	26	534	105	99	1492
népszavazási ügy	4	8	2	10	18	22	14	30	48	412	281	849
népszavazási ügyek aránya (%)	4,6	33,3	20	76,9	5,8	16	6,3	53,6	8,2	79,7	73,9	36,3

3. táblázat: Az elbírált népszavazási ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az OVB-nél éves bontásban[23]



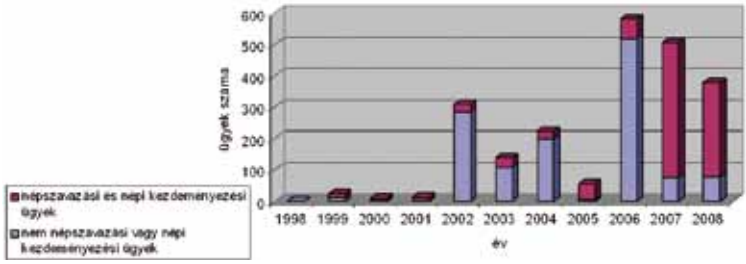
3. ábra: Az elbírált népszavazási ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az OVB-nél éves bontásban

A 4. táblázat és 4. ábra mutatja, hogy a népi kezdeményezési ügyekkel együtt mennyi népszavazási ügyben határozott az OVB.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
nem népszavazási vagy népi kezdeményezési ügyek	n. a.	13	3	1	286	108	199	4	520	75	79
népszavazási és népi kezdeményezési ügyek	n. a.	11	7	12	24	30	25	52	62	432	301
népszavazási és népi kezdeményezési ügyek aránya (%)	n. a.	45,8	70	92,3	7,7	21,7	11,2	92,9	10,6	83,6	79,2

4. táblázat: Az elbírált népszavazási és népi kezdeményezési ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az OVB-nél éves bontásban[24]

23 Forrás: OVB www.valasztas.hu Határozatok és Állásfoglalások menüpontjai (Letöltés ideje: 2009. október 10.)
24 Uo. (Letöltés ideje: 2009. október 10.)



4. ábra: Az elbírált népszavazási és népi kezdeményezési ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az OVB-nél éves bontásban

Önmagukban semmit nem jelentene számunkra az OVB-t terhelő ügyek feladatkör szerinti megoszlása, ha nem hasonlítanánk össze az így kapott eredményeket az AB azonos adataival. Az OVB esetében a népszavazásokkal kapcsolatos ügyek összes ügyhöz viszonyított aránya 7,7 és 92,9% között mozgott. Ugyanez a mutató az AB esetében 0,1 és 7,3% között ingadozott. Az OVB esetében – az 1999 és 2008 közötti évtized adatait figyelembe véve – az ügyterhernek átlagosan 47,5%-át népszavazási ügyek tették ki, szemben az AB-vel, aminek esetében ez az érték 1,8%.[25]

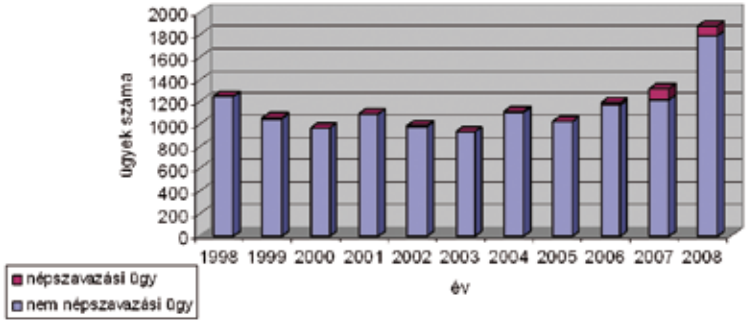
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	össz.
nem népszavazási ügy	1243	1046	962	1088	978	929	1106	1019	1166	1218	1795	12550
népszavazási ügy	2	6	1	5	6	8	7	6	25	96	91	253
népszavazási ügyek aránya (%)	0,2	0,6	0,1	0,5	0,6	0,9	0,6	0,6	2,1	7,3	4,8	2

5. táblázat: Az elbírált népszavazási ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az AB-n éves bontásban[26]

25 Az 1999 és 2008 közötti adatokat figyelembe véve.

26 Forrás: Sereg, 2008. I. m. 14. o.; Sereg, 2009. I. m. 8. o.; az AB honlapjának határozatkeresője http://www.mkab.hu/hu/frisshat.htm (Letöltés ideje: 2009. október 10.); az OVB www.valasztas.hu Határozatok és Állásfoglalások menüpontjai (Letöltés ideje: 2009. október 10.)

Megjegyzés: Az AB népszavazással és népi kezdeményezéssel kapcsolatos, elbírált ügyei közé nem soroltam azokat a döntéseit, amelyeknek alapjaként nem a Ve. 130. vagy 131. §-a szolgál, hanem az Abtv. 1. § a-g) pontjai. [Például a 2/1993. (I. 22.) AB határozat is egy alkotmányértelmező indítvány eredménye.]

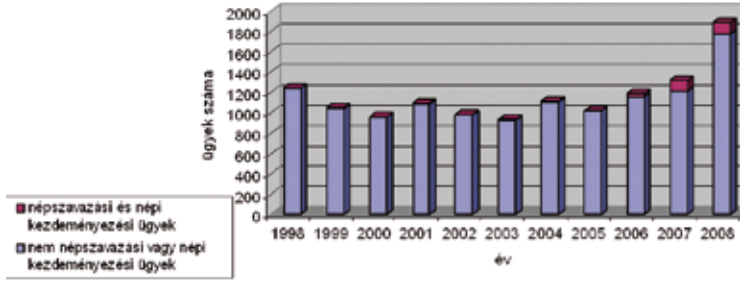


5. ábra: Az elbírált népszavazási ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az AB-n éves bontásban

Az OVB népszavazási és népi kezdeményezésekkel döntéseinek 51,5%-ában foglalkozott, míg az AB csak 2,3%-ában. Ezeket az adatokat összevetve azt kell látnunk, hogy az OVB alapvetően a népszavazási és népi kezdeményezési ügyekre specializálódhatott, az AB-nek ezekkel kapcsolatos feladatai viszont elvesznek a többi hatásköréből eredő teendői között.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	össz.
nem népszavazási vagy népi kezdeményezési ügyek	1243	1046	961	1088	977	929	1106	1019	1160	1216	1775	12520
népszavazási és népi kezdeményezési ügyek	2	6	2	5	7	8	7	6	31	98	111	283
népszavazási és népi kezdeményezési ügyek aránya (%)	0,2	0,6	0,2	0,5	0,7	0,9	0,6	0,6	2,7	7,5	6,3	2,3

6. táblázat: Az elbírált népszavazási és népi kezdeményezési ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az AB-n éves bontásban



6. ábra: Az elbírált népszavazási és népi kezdeményezési ügyek aránya az összes elbírált ügyhöz képest az AB-n éves bontásban

A fenti megállapítás két – egymással ellentétes irányú – következtetésre adhat alapot. Egyrészt arra, hogy az OVB számára előírt 30 napos határidő az AB esetében is alkalmazható, mivel elenyésző a népszavazással kapcsolatos ügyek száma. Ha az OVB megküzd az AB-t elérő népszavazási ügyek sokszorosával, akkor az Alkotmány őreinek sem okozhat problémát a 30 napos határidő.

A másik argumentáció éppen a nem népszavazási ügyek óriási számából indul ki: arra az ügyteherre és azon indítványok fontosságára van tekintettel, amelyeket az AB-nek az Abtv. értelmében még el kell látnia. Ez a felfogás az ügyek fontossági sorrendjét tartja szem előtt.

Az ügyek fontossági sorrendje

Az AB csaknem összes feladatköre mellett lehet érvelni, hogy miért azt kell a leggyorsabban elintézni. Elég erős argumentum lehet a jogalkotói szándék vizsgálata, miszerint azoknak a hatásköröknek legyen előnyük, amelyeknek kapcsán a törvényhozó soron kívüliséget, sürgősséget írt elő. Ez az interpretáció a népszavazási és népi kezdeményezési ügyekben benyújtott kifogások, és a köztársasági elnöki alkotmányossági vétó minden más indítványt megelőző voltát támaszthatná alá, mivel kizárólag ezeknél rendelkezett az

Országgyűlés soron kívüliségről. Ezt a sort egészítette ki az AB az utólagos normakontrollra irányuló bírói kezdeményezésekkel.[27]

Nem minden helyzetben helyes az, ha a jogalkotó vélelmezett céljára hivatkozunk. Ha ezt tesszük, kiemeljük a kifogások elbírálását a többi feladatkör közül, és ezzel olyan ügyeket is háttérbe szorítunk, mint például egy alkotmányjogi panasz, amelynek alapja, hogy az indítványozó szerint alkotmányellenes jogszabályra történő hivatkozással hoztak jogerős döntést az ügyében. Ennek súlyát egyértelműen láthatjuk: az elítélt a büntetését tölti, amíg a testület nem határoz. Nem lehetünk annyira szűklátókörűek, hogy az ehhez hasonló példákat ne mérlegeljük.

Nemcsak a hatáskörökre kell tekintettel lennünk a fontossági sorrend kialakítása során, hanem a kezdeményező személyére is. Például utólagos normakontroll miatt bárki fordulhat az AB-hez, de a jogalkotó mégis kiemelte az országgyűlési biztost, a bírót, a Legfőbb Ügyészt, a helyi önkormányzatot stb. Ezekben az esetekben nem tartom annyira indokolatlannak a törvényhozói szelektálást, mint a soron kívüliség előírásánál, itt ugyanis a „bárkik" sokaságából kiemelte a tipikusan közérdekből fellépők csoportját.

Ugyanakkor közjogi pozíciót be nem töltő magánszemélyektől is érkezhet olyan indítvány, amelynek elintézése sürgetőbb lehet még egy előzetes normakontrollnál is. Ennek jó példája lehet egy – személyes adatok védelméhez való jogot sértő – új adótörvény, amelynek felkészülési ideje általában rövid. Ha a Köztársasági Elnök nem élt előzetes normakontrollhoz fűződő jogával, de valaki az új adótörvény alkotmányellenességét észlelte, és azt valószínűsítve utólagos normakontrollt kér az AB-től, nyomós érdek, közérdek fűződik ahhoz, hogy a testület előbbre vegye ennek elbírálását, mint a Köztársasági Elnök alkotmányossági vétója nyomán az AB-re érkező kitüntetések adományozásáról szóló törvény vizsgálatát. Az utóbbi alig érint néhány tucat embert, míg az előbbi jogviszonyok sokaságá-

27 3/1997. (XII. 2) Tü. állásfoglalás. A testület ezen állásfoglalása szerintem üdvözlendő, amit egy büntető ügyszakba beosztott bíró példáján is illusztrálhatunk: ebben az esetben a rendes bírósági eljárást fel kell függeszteni, de a terhelt például előzetes letartóztatásban tartható. Számára elég fontos, hogy az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságát az AB mielőbb megítélje.

nak megbolygatásához vezetne, ha az új adótörvény alkalmazásának megkezdése után semmisítene meg belőle rendelkezéseket a testület.

A fenti példák természetesen fiktívek, de véleményem szerint arra mindenképp alkalmasak, hogy rávilágítsak velük arra, hogy normatív módon fontossági sorrendet felállítani a beérkező indítványok között úgy, hogy az igazságos és ésszerű is legyen, csaknem lehetetlen. A mindenkori politikai, jogi viszonyok összessége az, ami meghatározhatja az indítványok elintézésének sorrendjét.[28] Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne határidőt szabni az AB számára a népszavazási eljárás keretében elé terjesztett kifogás elbírálására, csak annyit, hogy ennek a határidőnek 30 napnál hosszabbnak kell lennie.

Ügyhátralék

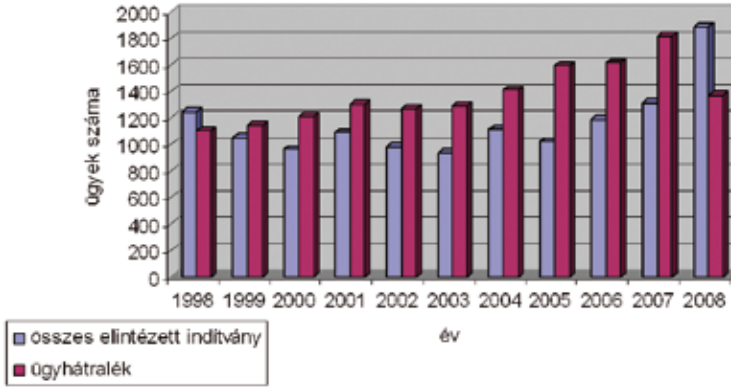
A 30 napos határidő végképp tarthatatlannak tűnik, ha az AB ügyhátralékával is elkezdünk számolni.

év	összes beérkezett indítvány	összes elintézett indítvány	ügyhátralék	ügyhátralék az előző évhez képest
1998	1155	1245	1104	-90
1999	1091	1052	1143	39
2000	1031	963	1211	68
2001	1188	1093	1306	95
2002	947	984	1269	-37
2003	960	937	1292	23
2004	1233	1113	1412	120
2005	1208	1025	1595	183
2006	1214	1191	1619	23
2007	1511	1314	1816	197
2008	1444	1886	1374	-442

7. táblázat: Az AB ügyhátraléka éves bontásban[29]

28 Az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjéről szóló 2/2009 (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Abür.) 24. § (4) bekezdése is elismeri e rugalmas rendszer előnyeit, igaz, csak a kezdeményezők személyére tekintettel: „Az elnök elrendelheti a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országgyűlési biztosok, valamint a legfőbb ügyész indítványai tárgyában az Alkotmánybíróság soron kívüli eljárását."

29 Forrás: AB http://www.mkab.hu/content/hu/statisz/2006.pdf (Letöltés ideje: 2009. október 10.)



7. ábra: Az AB ügyhátraléka éves bontásban

A 6. és 7. táblázat és 6. és 7. ábra tanúsága szerint az AB tevékenysége semmi biztató eredménnyel nem kecsegtetett 2006-ig: a testület által elbírált ügyek száma kis hullámzást mutatva nagyságrendileg azonos volt 1998-tól kezdve, az ügyhátralék alakulásában azonban folyamatos, lassú, de határozott emelkedésnek lehettünk tanúi. 2006-ra az ügyhátralék már 36%-kal haladta meg az abban az évben elbírált indítványok számát. Ez annyit tesz, hogy az AB 1 és 1/3 évnyi, azaz 16 hónapnyi elmaradásban volt.

Aggasztó lehetett továbbá az is, hogy az 1998-tól 2006-ig tartó időszakban csak két alkalommal, 1998-ban és 2002-ben csökkent az ügyhátralék. 2006-ban már az is előrelépésnek számított, hogy az ügyhátralék növekedési üteme lassult, pontosabban a 2003-as szintre tért vissza.

2007-ben újra nőni kezdett az elintézett ügyek száma, ugyanakkor az ügyhátralék növekedésének üteme ismét meglódult. 2008-ban azonban alapvető fordulat következett be: szinte hihetetlen mértékben (43%) megugrott az elintézett ügyek száma, s ennek megfelelően 2002 óta első alkalommal ismét több indítványt intézett el az AB, mint amennyi abban az évben érkezett.

Kérdés, hogy tartani tudja-e a testület ezt a munkatempót, és így mennyi idő alatt lehet ledolgozni a csökkenést mutató ügyhát-

ralékot. Ez két változótól függ: az AB-t terhelő ügyek számától és az indítványok elintézésének hatékonyságától. Csak a szemléltetés kedvéért álljon itt egy példa: ha a következő években átlagos mértékben, esztendőnként 1400 indítvány érkezik, és az AB 1600 ügyet zár le (ami bár elmarad a 2008-as értékekhez képest, de így is roppant hatékonyságra utal), 7 évbe telne a 2008-as értékkel számolt ügyhátralék nullára csökkentése.

Ilyen mutatók mellett a népszavazási eljárások keretében érkezett kifogások elbírálásának határidejének napokban való meghatározásáról minden bizonnyal, de valószínűleg még a hónapokban történő megadásáról is le kell mondjunk. Érzékeltetésképpen az AB volt elnöke szerint a reális határidő három év(!) lenne.

Az Alkotmánybíróság döntéshozatali mechanizmusa

Mindenképpen változtatásra szorul egy olyan rendszer, amely soron kívül elbírálandó ügyekben is csak három év alatt képes a döntéshozatalig eljutni. A változtatásnak több módja is elképzelhető. A legegyszerűbb a kapacitásbővítés: több köztisztviselő – netán több alkotmánybíró – azonos idő alatt több ügyet tud elintézni. Ennek azonban jelentős költségvonzata is van, így ennek megvalósítása erősen kétséges. Ugyanez igaz a hatáskörök szelektálására is. Ha az AB-től a roppant sok indítványt kitevő önkormányzati ügyeket egy másik állami szervhez telepítené át a jogalkotó, akkor a másik szerv eljárásának költségeiről sem szabad megfeledkeznünk. Az egyetlen járható útnak így az AB jelenlegi döntéshozatali mechanizmusának racionalizálása tűnik.

Külső és belső határidők | A határidők külső, illetve belső volta csak valamilyen szerv viszonylatában értelmezhető reláció. Az AB számára egy, például a Ve.-ben megjelenő előírás, hogy döntését meghatározott időn belül hozza meg, külső határidőnek minősül. Egy ilyen előírás az AB szervezetén kívülálló eredményszemléletét tükrözi. Tipikusan ilyen a kifogást benyújtó érdeke, ami csupán arra irányul, hogy az adott határidőn belül szülessen meg a testület döntése. Az, hogy az AB miként használja fel a döntéshozatalra biz-

tosított időintervallumot, teljesen indifferens az indítványozónak. Miért fontosak mégis a belső határidők?

A belső határidők – azaz egy adott szerven belüli, döntéshozatali részcselekményekhez kötődő határidők – az AB esetében két szempontból jutnak különösen jelentős szerephez. Az egyik az, hogy megteremtik a felelősség perszonifikációjának lehetőségét,[30] a másik pedig az, hogy az AB jelenleg olyan helyzetben van, amiben a Ve. soron kívüliségi klauzuláját saját magának tudja objektív határidővé változtatni. Erre azért van lehetősége, mert az Abtv. értelmében az ügyrendjét maga a testület állapítja meg, amit az Országgyűlés törvényben határoz meg.[31] Az AB eleget tett az Abtv. alapján rá háruló kötelezettségnek, az Országgyűlés azonban nem. Így a testület ideiglenes ügyrend[32] szerint jár el, amelynek tartalmát szabadon határozza meg.

Ha tehát az AB a soron kívüliséghez objektív határidőt kívánna társítani, ezt megtehetné úgy is, hogy a soron kívüli eljárások befejezésének végét – *quasi* külső határidőként – objektív időintervallumhoz köti, de úgy is megtehetné ezt, hogy az AB-n belüli döntési szakaszokhoz kapcsol határidőt. Ez utóbbi azonban csak akkor lenne hatásos, ha kivétel nélkül minden döntéshozatali részcselekményt határidőhöz kötnének, és így a részhatáridők összezáródásával kiadnának egy végső – tulajdonképpeni külső határidőt.

A jelenlegi rendszer és a kapcsolódó javaslatok | Ha megvizsgáljuk a hatályos eljárást,[33] azt kell látnunk, hogy csupán a testületi szakaszban írt elő a testület határidőket, igaz itt kifejezetten rövideket (8 nap, 4 munkanap). Az elnöki és alkotmánybírói szakban ezek a határidők teljesen hiányoznak. Az eljárási folyamatábrán[34] jól látható, hogy elsősorban az indítványok visszautasítására koncentráltak az Abür-ben, hiszen ezt a kérdéskört mind a főtitkári, mind az elnöki, mind pedig az alkotmánybírói szakban részletesen szabályozták.

30 Ezt részletesen a következő fejezetben vizsgálom.
31 Abtv. 29-30. §
32 2/2009. (I. 22.) Tü. határozat
33 Lásd: 4. melléklet.
34 Uo.

Érdekes, hogy ilyen pontos eljárási rendben csak a főtitkári szakban kapott helyet határidő.[35]

Az általam javasolt eljárási változtatások[36] is elsősorban a belső határidők felállítására irányulnak. Igyekeztem olyan időintervallumot megadni minden eljárási cselekményhez, amely egyrészről figyelembe veszi az ügyteher és ügyhátralék mértékét, másrészről viszont dinamikus döntéshozatalra sarkallja a testületet, illetve alkalmazottait. Ahol a hatályos Abür. vagy Abüv. alkalmaz határidőket, ott ezeknek a mértékét tartottam meg (például a főtitkári eljárás, illetve a testületi szakban a különvélemények csatolása).

Nóvum, hogy már az eljárás elején, a főtitkári szakban az indítvány lényegének összefoglalójával megkezdődik az ügy érdemi előkészítése is, nem csupán az eljárásra alkalmasság-alkalmatlanság megítélése történik. Ez egyúttal hozzájárul az alkotmánybírói szakban való döntéshozatal gyorsításához is, amelyre kétszer hat hónap áll a törzskar rendelkezésére. A második szakaszban a tervezet három hónapig tartó köröztetése alatt a többi alkotmánybírótól beérkezett észrevételek feldolgozására kerül sor. Szintén ez alatt intézkedik az elnök a testületi döntéshez szükséges napirendre tűzésről.

Az elnök feladatkörébe tartozik, hogy az alkotmánybírósági eljárásra alkalmasnak talált indítványokat valamelyik alkotmánybíróra, vagy saját magára szignálja, azaz gondoskodjon az ügyelosztásról. Joggal merül fel a kérdés, hogy milyen szempontok szerint döntsön az elnök a szignálásról. Alapvetően kétféle rendszert különíthetünk el: az egyik szerint az ügyeknél az alapvető probléma jogági besorolására kell figyelemmel lenni, tehát egy büntetőjogi érintettségű kezdeményezést a büntetőjogi tapasztalattal rendelkező alkotmánybíróhoz kell szignálni. Ezt lehetővé tenné a testület felépítése: valamennyi jogág képviselője (volt bíró, de leginkább egyetemi oktató) hagyományosan fellelhető benne.

35 A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának Ügyviteli Szabályzata (a továbbiakban: Abüv.) 31. § (1) bekezdés

36 Lásd: 5. melléklet. (Ezen a folyamatábrán az áttekinthetőség kedvéért csak az alkotmánybírósági eljárásra alkalmas indítványok elintézési rendjét szemléltetem.)

Prima facie előnyösnek tűnhet ez a rendszer, hiszen az adott jogágat részletesen ismerő alkotmánybíró gyorsabban képes döntést hozni. Hátránya viszont, hogy közel sem biztos, hogy mindig minden jogág szakértőjének jut hely a testületben, és ekkor óhatatlanul alkalmazhatatlanná válna ez az ügyelosztási típus. Ennél nagyobb problémát jelent az, hogy a jogágra való tekintettel szignált ügyekben született döntések szakjogi irányba tolódnának el ahelyett, hogy az AB által vizsgálandó szempontra, az alkotmányosságra lennének figyelemmel. Az alkotmányossági szemléletet csak az ügyelosztási rendszerek másik csoportja, az ügyek jogági kapcsolódására tekintettel nem lévő szignálás biztosíthatja.

Itt értünk el az eljárás legnehezebben szabályozható pontjához, a testületi szakhoz. Az ülések – legyenek azok teljes ülések, vagy hármas tanácsiak – számát az alkotmánybírók egyetértésének, illetve egyet nem értésének foka határozza meg: szükség szerint kerül sor tehát újabb és újabb tárgyalásra. A határidők összezáródó jellegéből fakadóan mégis szükséges, hogy a tanácskozás idejét is maximalizáljuk. Tekintettel arra, hogy az eljárás – az eddigi határidőket összeszámolva – eddig a pontig legfeljebb 17 hónapot vesz igénybe, célszerűnek tartom, hogy a tárgyalásra jutó idő legmagasabb mértékét szintén 6 hónapban adjuk meg.[37] Így – a különvélemények és párhuzamos indokolásának elkészítéséhez, illetve a döntés postázásához és/vagy magyar közlönybeli megjelenéséről való intézkedéshez szükséges időt is figyelembe véve – 24 hónapos, azaz kétéves külső határidőt szabhatunk az AB eljárásának.

Az így kapott határidő azonban nem abszolút. Az AB eljárása során a hiánypótlás és az eljárás-felfüggesztés alkalmazásáról nem mondhatunk le. Az első az indítványozó érdekét szolgálja, a második a megalapozott döntéshez elengedhetetlen. Közös vonása, illetve hatása e két eljárásjogi technikának, intézménynek, hogy az eljárás nyugvását vonják maguk után. Így például amennyiben a főtitkár

37 A 6 hónapos tárgyalási határidő létjogosultságát ebben a rendszerben az is alátámasztja, hogy az eljárás ezen a szintjén már az alkotmánybírók mindegyikének volt lehetősége arra, hogy a tervezetet megismerjék, valamint az előadó alkotmánybíró is értesült az esetleges észrevételekről.

hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, annak teljesítése alatt nem telik a főtitkár eljárására nyitva álló 60 napos határidő.

A hiánypótlás és a felfüggesztés sem „végtelenítheti" az eljárást, indokolt ezért előírni, hogy egy ügyben hányszor lehet alkalmazni ezeket, illetve mekkora az a maximális időtartam, amíg az indítványozó, illetve a megkeresett szerv vagy szakértő a rá háruló kötelezettségnek eleget tehet.

Nemcsak a racionalizálás normatív oldalára kell tekintettel lennünk, hanem az ahhoz kapcsolódó egyéb, elsősorban technikai jellegű feltételek kialakításához szükséges időre is. Részben ez, részben pedig az új szabályokhoz való alkalmazkodás – s ezen belül nem utolsósorban az ügyhátralék feldolgozásának mielőbbi megkezdése – miatt hosszú, 2-3 éves felkészülési idő előírása eredményezheti azt, hogy a kidolgozott rendszer szabályai ne csupán holt betűk maradjanak. Azt, hogy önmagában ennyi elegendő-e az új rendelkezések érvényesüléséhez, vagy azokat szankcióval meg kell-e, illetve meg lehet-e erősíteni, a következő fejezetben vizsgálom.

A HATÁRIDŐ BETARTÁSÁNAK KIKÉNYSZERÍTHETŐSÉGE

Miután körüljártuk az objektív határidő-tűzés szükségességének és reális hosszának problémakörét, figyelmünket a határidőt előíró szabályhoz kapcsolódó jogkövetkezmény vizsgálatára fordíthatjuk. E fejezetben ezzel összefüggésben a szankció fogalmát és funkcióját elemezem, majd az alkotmányjogi/közjogi szankció mint speciális jogkövetkezmény legfontosabb tulajdonságait veszem számba, végül e két rész szintézisével javaslatot teszek az objektív határidőhöz kapcsolódó lehetséges szankció(k)ra.

Szankciótani alapok

A jogi norma – iskolapéldája szerint – három részből áll: a hipotézisből, a diszpozícióból valamint a jogkövetkezményből. Ugyan a valóságban ilyen normát szinte keresve sem találunk, a szankció fogalmához ezen klasszikus szerkezeten keresztül visz az út. „A jog-

következmény a magatartási utasítás követése vagy nem követése esetére meghatározott rendelkezéseket tartalmaz. A magatartás követésének következménye a joghatás, a nem követése szankciót von maga után."[38] Így „a szankció a norma érvényesülésének eszköze."[39]

Elképzelhető-e szankció nélküli jogérvényesülés? Roppant fontos és jelentős kérdésről van szó, hiszen nem kapcsolódik a jogrendszer minden normájához szankció, s ez a megállapítás történeti szempontból is helytállónak bizonyul. A „*lex*"-ek osztályozásának egyik szempontjaként a római jog a szankción alapuló elkülönítést is ismerte. Ennek keretében beszél *lex plus quam perfecta*-ról, *lex perfecta*-ról, *lex minus quam perfecta*-ról valamint *lex imperfecta*-ról. Ez utóbbi tiltott ugyan egy magatartást, mégsem fűzött hozzá jogkövetkezményt.[40]

A jogtudományban a normák osztályozásának elfogadott alapja a szabályozás módja. Eszerint regulatív és feladatkijelölő normákat különíthetünk el egymástól. Az első csoportba tartoznak a klasszszikus hipotetikus normák, míg a feladatkijelölő normák szerkezete eltér a hármas szerkezettől. Tipikusan az állami szervek működését szabályozó normák tartoznak ide. Ezek a feladatukat nem, vagy nem jól ellátó szervekkel, illetve a munkájukat nem, vagy rosszul ellátó állami alkalmazottakkal szemben államjogi, vagy munkajogi szankció alkalmazását írják elő.[41]

Visszatérve a népszavazási eljárásra kijelenthető, hogy az a résztvevő szervek számára feladatkijelölő normákat tartalmaz. Ugyanakkor a feladatuk el nem látása esetére az OVB és az AB tekintetében semmilyen szankciót nem találunk. Ennek ellenére nem mondhatjuk azt, hogy holt betű lenne az Alkotmány, az Nsztv. és Ve. minden érintett rendelkezése, hiszen már vezényeltek le népszavazást ezen jogszabályok alapján. A határidő-tűzés vizsgálata során azonban nem elégedhetünk meg ennyivel, vizsgálnunk kell azt is, hogy ott,

38 Szigeti Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Budapest, Rejtjel, 2002. 115-116. o.
39 Szigeti, 2002. I. m. 116. o.
40 A római jogi kapcsolódásokhoz lásd: Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és institúciói*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 77. o.
41 Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 1998. 256-257. o.

ahol objektív határidőt tűzött a jogalkotó, érvényesülnek-e ezek. Ehhez az OVB és az Országgyűlés tevékenységét vettem górcső alá.

Az OVB gyakorlatát elemezve annak elnöke megállapította, hogy az OVB a törvényes határidőket sem használja ki.[42] Sajnos közel sem mindig jogkövető az állami szervek gyakorlata, erre példaként az Országgyűlés szolgálhat, amelyet sok esetben hiába kötelezett a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére az AB. Az AB honlapján olvasható az a „szégyenlista", amely az Országgyűlés ezzel kapcsolatos elmaradásait sorolja fel.[43] Ezen listán a „legelőkelőbb" helyet egy 1997. június 30-án lejárt jogalkotási kötelezettség foglalja el. A két ellentétes példa nyomán csak annyit állapíthatunk meg teljes bizonyossággal, hogy nem érdemes jóslásokba bocsátkozni a tekintetben, hogy az AB megfelelő szankció nélkül is betartaná-e a számára előírt objektív határidőt. Ebből az is következik, hogy valamilyen szankciót kell kapcsolnunk az objektív határidőt előíró normához.

A szankciók – azon belül is a jogi szankciók – szükségességére kereste a XX. század két kiemelkedő elméleti jogásza, Hans Kelsen és H. L. A. Hart is. Kelsen *„Tiszta jogtan"* című művében a normák rendszerét kényszerrendként leíró felfogásban központi szerepet játszik a szankció mint a normák érvényesülésének indítéka. Ezzel szemben Hart a szankcióban nem indítékot, hanem biztosítékot látott, mely a szabálykövetőket biztosítja afelől, hogy nem esnek áldozatul azoknak, akik normaszegő magatartást tanúsítanak.[44] Érdemes megfigyelni, hogy más és más úton, de a két szembenálló elmélet ugyanarra jut: szankcióra szükség van.

Szankció és felelősség

Ha nem elégedünk meg az objektív határidőt tartalmazó *norma lex imperfecta* jellegével, kénytelenek vagyunk azt vizsgálni, hogy milyen szankciók képzelhetők el az AB-vel szemben. Véleményem

42 Szigeti, 2008. I. m. 22. o.

43 AB http://www.mkab.hu/hu/stat.htm (Letöltés ideje: 2009. október 30.)

44 Részletesen lásd: Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 2004. 89-90. o., 97. o.

szerint ehhez elengedhetetlen annak tisztázása, hogy milyen típusú felelősség terheli az AB-t, illetve tagjait.

A felelősség számunkra releváns típusainak bemutatása előtt *per tangentem* a felelősség definícióját is körül kell járnunk. A felelősség fogalmával kapcsolatban csupán abban van egyetértés a szakirodalomban, hogy a fogalom tartalmát illetően nincs egyetértés a szerzők között, valamint abban, hogy bár nem definiálható a jelenség, „de azért mindenki, aki ezzel a terminussal találkozik, lényegében tudja, miről van szó".[45] Definíció hiányában a felelősség általánosan elfogadott tartalmából indulhatunk ki. Ennek két alapeleme van: egyrészt társadalmi viszonyról van szó, másrészt ez a viszony negatív ítélethez kapcsolódik, azaz értékviszony. Bócz Endre szerint „a felelősség önmagában se erkölcsi, se jogi kategória, hanem a kooperáció szükségességéből fakadó viszonyulás a közösség tagjaihoz".[46] A legtöbb szerző azonban ennél tovább megy és értékviszonnyá egészíti ki ezt a tételt.[47] Ha értékviszonyról beszélünk, először a jó és a rossz, a helyes és a helytelen között kell különbséget tennie a társadalomnak. Ilyen módon az axiológia megelőzi a felelősségtant.

A felelősség-típusok közül a politikait és a jogit emelem ki, mivel az erkölcsi és egyéb tartalmúak megítélését egy túlnyomórészt alkotmányjogi dolgozat kereteit meghaladónak vélem. Adott tehát a kérdés: terheli-e politikai és/vagy jogi felelősség az AB-t?

Ha abból indulunk ki, hogy a testület bármilyen formában is szankcionálható, akkor el kell ismernünk valamilyen felelősségét is, ugyanis a szankció feltételezi a felelősséget. Ugyanakkor Bihari Mihály szerint e tétel megfordítva is igaz: a felelősség attól felelősség, hogy társadalmi rosszallást, azaz szankciót vált ki a normaellenes magatartás. A felelősség és szankció tehát egymást feltételezik.[48]

45 Földesi Tamás: *A politikai felelősség dilemmái*. Budapest, Rejtjel, 2000. 14. o.
46 Földesi, 2000. I. m. 13. o.
47 Lásd például: Földesi, 2000. uo.; továbbá Bihari Mihály: A felelősség kérdései. In: Asztalos László – Gönczöl Katalin (szerk.): *Felelősség és szankció a jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 43-44. o.; Ujváriné Antal Edit: *Felelősségtan*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2002. 14. o.
48 Bihari, 1980. I. m. 54. o.

A politikai felelősség és szankció

A politikai felelősség megállapításának előfeltétele, hogy annak alanyát politikai szereplőnek minősítsük. Ez az AB esetében kérdéses lehet, ám nem kizárt. Például a törvényhozó-végrehajtó-igazságszolgáltató hatalmi ágak az AB-vel kiegészíthetők (lásd Pokol Béla „hatalmi négyszög"-elmélete). Szerinte a testület „olyan szabályozást kapott, amely strukturálisan a jogtól való elszakadását hozza létre és a politikai hatalom résztvevőihez közelíti."[49]

A politikai felelősség némileg eltérő megközelítését olvashatjuk Földesi Tamástól, aki szerint az, aki „pozíciója következtében valamilyen terület fölött rendelkezik, az politikailag – meghatározott mértékig – felelős azért, ami ott történik."[50] Az pedig kétségtelen, hogy az AB „valamilyen terület felett rendelkezik", hiszen a hatásköreiben pont ezt a területet rajzolja ki az Abtv. 1. §-a. Szintén e műben szerepel az a tétel, miszerint „általánosságban minél nagyobb valakinek a politikai hatalma, annál nagyobb a felelőssége".[51] Ezzel párhuzamosan azt is látnunk kell – elsősorban Karl Popper nyomán –, hogy a jogállamban a legálisan megszerezhető hatalom „menynyisége" korlátozott, így az ehhez kapcsolódó felelősség mértéke is korlátozott.[52] Ez az egyik oka annak, hogy a politikai felelősség alanyának és mértékének megállapítása nagy kihívást jelent.

Érdekes módon maga az Alkotmány nyújtja a legnagyobb segítséget ahhoz, hogy az AB politikai felelősségének fennállásáról dönthessünk. Amíg a jogirodalom elemzése csak tájékoztató jellegű lehet – akkor is, ha a szerzők véleménye egy irányba mutat, mint jelen esetben –, addig a tételes jog biztos alapot nyújt következtetések levonásához. Az alaptörvény értelmében: „Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem

49 Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998. 313. o.
50 Földesi, 2000. I. m. 86. o.
51 I. m. Uo.
52 I. m. 88. o.

folytathatnak."[53] Ebből egyszerű nyelvtani interpretációval levezethető, hogy a testület hatásköréből eredően politikai tevékenységet is fejt ki, tehát az AB politikai szereplő.

Ha el is döntöttük, hogy az AB politikai szereplő, még mindig kérdéses marad az, hogy milyen módon terheli felelősség. A felelősségre vonás lehetőségei közül[54] a publicitás a legérdekesebb, amelyet a jogkövetésre szorítás eszközeként nemcsak a politikában ismerhetünk: például az ombudsmanok „legerősebb fegyvere" is a nyilvánosság. Ugyanígy a már említett jogi szankciót nélkülöző objektív határidő-előírás OVB általi betartásának is lehet motívuma a nyilvánosság ereje. Ezzel arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a *prima facie lex imperfecta*-nak tűnő szabályok mögött is húzódhat meg szankció – igaz nem jogi, hanem politikai jellegű.

Az AB mulasztásainak, késedelmeinek nyilvánossághoz közvetítésére a leghatékonyabb (mind a költségek, mind pedig az elérhető kör tekintetében) az Internet. Az AB saját, vagy akár egy „független" honlapon nyilvántartható lenne az ügyhátralék alakulása, amelynek mintájaként szolgálhat az AB honlapján szereplő – már említett – országgyűlési mulasztásokat tartalmazó lista. A felelősség perszonifikációjára is alkalmas ez a mód, feltéve, hogy az egyes alkotmánybírók saját ügyhátralékát is feltüntetnék, amire lehetőséget kínál a 3. Fejezetben bemutatott törzskari feladatelosztás és számonkérés.

A pozícióvesztés, mint a politikai felelősségre vonás egyik fajtája az alkotmánybírók tekintetében az újraválasztásukban/újra nem választásukban ölthet testet. Figyelemmel kell lennünk azonban arra is, hogy az alkotmánybírák mandátuma nem egyszerre jár le, és hogy roppant hosszú, kilencéves megbízatásuk van. Véleményem szerint ennyi év távlatában a felelősségre vonás nem nevezhető hatékonynak, vagy éppen valószínűnek, különösen nem egy-egy határidő-túllépés miatt.

Az, hogy az alkotmánybírók mandátuma időben eltolva jár le, kifejezi a testület munkájának folyamatosságát – szemben a Kormányéval –, számunkra fontosabb azonban, hogy felveti az egyébként

53 Alkotmány 32/A. § (5) bekezdés
54 Földesi, 2000. I. m. 137-139. o.

„szétporladó”[55] testületi felelősség perszonifikációjának lehetőségét. A testületi felelősség alapja kollektív döntés, amelynek alapján a felelősség „elosztása” akkor igazán problematikus, ha titkos szavazás volt és az eredmény nem egyhangú.[56] Ezt még annyival egészíteném ki, hogy a távolmaradók, vagy tartózkodók tovább árnyalhatják a képet. Ez azonban már a jogi felelősség területére vezet át.

Alapvető kérdés, hogy mit tekintünk a politikai felelősség szankciójának. Ha Ujváriné Antal Edit elméletét követjük, akkor csak a hatalomból való kiesést tekinthetjük ennek. Az AB, illetve tagjainak felelőssége esetében ez az álláspont nehezen tartható, ugyanis a jogkövetkezmény a publicitás/nyilvánosság nyomán csak és kizárólag az alkotmánybíró, vagy az alkotmánybírók csoportjának saját döntésén alapul: egyedül a lemondásban ölthet testet. Más a helyzet a parlamenti jogból átvehető forma – az újraválasztás/újra nem választás – esetében, hiszen ott a döntés a mandátumról határozó Országgyűlés kezében van – legalábbis egyszer, ugyanis az alkotmánybírók csak egyszer választhatók újra.[57] Ez odáig vezet, hogy a második mandátumukat töltő alkotmánybírák „felelőtlenebbek” – pontosabban felelősség-mentesebbek – politikai értelemben, mint az első megbízatásukat töltő kollégáik.

Más a helyzet akkor, ha a nyilvánosságot, mint – az eredeti terminológia körében maradva – a felelősségre vonás egyik fajtáját már önmagában jogkövetkezménynek, *quasi* szankciónak tekintjük.[58] Ezt az álláspontot is alá lehet támasztani, elég ehhez a közvélemény-kutató cégek által folyamatosan frissített népszerűségi/megelégedettségi listákra gondolnunk. Ezeknek a politikában résztvevő személyek népszerűségi listáján alkotmánybíró nem szokott szerepelni, de az állami szervekkel való megelégedettségi listákon már megtaláljuk az AB-t.[59] Így a közvélemény előtt való pellengérre

55 Ujváriné, 2002. I. m. 12. o.

56 Földesi, 2000. I. m. 93. o.

57 Abtv. 8. § (3) bekezdés

58 Példa lehet erre a büntető- és büntetőeljárási jogból származó, közismert fordulat, miszerint maga a büntetőeljárás is felér egy büntetéssel.

59 A Szonda Ipsos közvélemény-kutató intézet megállapításait idézi a „Hetek” c. folyóirat Internetes változata: „A népszerűségi lista első helyezettje az Alkotmány-

állítás, bár hatalomvesztéshez nem feltétlenül vezet, hátrányos jogkövetkezményként értelmezhető, sőt mérhetővé is válik az említett listákon való lejjebb csúszáson.[60]

A jogi felelősség és szankció

Mielőtt a jogi felelősség részletes taglalásába bocsátkoznánk, érdemes egy kis figyelmet fordítani arra, hogy a jogi és politikai felelősség egymástól való elválasztása korántsem problémamentes, hiszen a politikai felelősség sokszor a jogi norma köntösében jelenik meg, vagy másképp fogalmazva: a politikai felelősségre vonás jogi normákban intézményesül. Ez az AB esetében is jól kidomborítható: ha egy kicsit visszatérünk a politikai szankciót a hatalomból való kiesésként felfogó tézishez, azt kell látnunk, hogy a jog részletesen szabályozza, hogy egy alkotmánybíró hogyan eshet ki a hatalomból. Ha vizsgálódásunkat a mandátum megújításának kérdéskörére szűkítjük, láthatjuk, hogy maga az Alkotmány, azaz a jogforrási hierarchiában legmagasabban álló jogszabály, illetve az Abtv. rendelkezik ennek lehetőségéről és magáról az eljárásról. A publicitás/nyilvánosság összefüggéseiben is a jog általi szabályozottságot lelhetjük fel, igaz itt a közérdekű adatok megismerhetőségét biztosító jogi normák szolgálnak a felelősségre vonás alapjául.[61]

bíróság (AB), második az ügyészség, és harmadik a bíróság. Érdemes megjegyezni, hogy az említett időszak alatt a bíróságok könyvelhetik el a legkisebb bizalomvesztést. Csak az AB 10 pontos presztízsveszteséget kénytelen tudomásul venni." http://www.hetek.hu/hatter/200711/talaros_kerdesek (Letöltés ideje: 2009. október 30.)

60 Élesebben kirajzolódik a nyilvánosság ereje azoknál a személyeknél/szerveknél, amelyek legitimációja közvetlen. Tipikusan ilyen az Országgyűlés, illetve az országgyűlési képviselő, amely/aki népszerűségvesztés miatt a hatalomból is kieshet. Ezzel szemben az alkotmánybírónak – hatalma megtartása érdekében – az Országgyűlésben, még pontosabban a frakcióknál és a képviselők kétharmadánál kell „népszerűnek", elfogadottnak lennie. Lásd: Alkotmány 32/A. § (4) bekezdés

61 Abban, hogy a jogi és politikai felelősség összefonódása pozitív jelenségként értékelhető-e, Földesi Tamás arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez kívánatos jelenség, mivel demokráciákban ez az önkény csökkenését eredményezi.
Lásd: Földesi, 2000. I. m. 54. o.

A politikai felelősségre vonás formái adhatnak eligazítást abban, hogy miként választhatjuk le a jogi normákban megjelenő politikai szankciókat, a szintén jogi normában megjelenő tisztán jogi szankcióktól. Ennek megfelelően: az az eljárás, amelynek elsődleges célja[62] a hatalomban lévőnek a hatalomból való kiejtése, vagy vele szemben a nyilvánosság erejének használata, politikai felelősségre vonást jelent. Ezzel, bár csak processzuális szemlélettel, de sikerül elválasztanunk egymástól a két felelősségtípust.

Tovább bonyolítja a jogi felelősség kérdéskörét az, hogy a jog világa garanciák által körülölelt, így a jogi felelősség megállapítása mindig jóval összetettebb, mint a tulajdonképpen eredményfelelősségi szerkezetű politikai felelősségé.[63] A politikai felelősség megállapítása során hozott döntés indokolást nem igényel – gondoljunk itt elsősorban a politikai felelősségre vonás tipikus megvalósulási formájára, a személyi kérdésekről való szavazásra, történjék az akár az országgyűlési képviselők által, akár a választópolgárok által.

Az AB-vel, illetve tagjaival szemben alkalmazható jogi szankciók – a jogrendszer jelenlegi állapota mellett – nincsenek. Ez a „szankcióhiány" nemcsak az AB viszonylatában igaz, hanem a más szerv irányítása vagy felügyelete alatt nem álló közjogi szervek tekintetében is (például ombudsman, Országgyűlés, de éppenséggel beleillik e sorba az OVB). Ha tehát jogi szankcióval kívánjuk biztosítani az AB normakövetését, először megfelelő szankciót kell találnunk. Ennek leglogikusabb eszköze az, ha a jogrendszer más területén – tipikusan a közigazgatásban – már ismert jogkövetkezményeket próbálunk meg az AB-re és/vagy tagjaira is alkalmazni.

A fejezet elején már ismertetett – Szilágyi Péter tollából származó – tétel szerint a feladatkijelölő normák szankciója vagy államjogi, vagy munkajogi lehet. Az előbbi magával a szervvel szemben, míg utóbbi a szerv eljáró, vagy éppen el nem járó tagjával szemben alkalmazható. Nézzük először az előbbit!

62 Azért tartottam alapvető jelentőségűnek az elsődleges cél kiemelését, mivel az általam számba vett esetleges jogi szankciók is vezethetnek a felelősségre vont személy hatalomból való kieséséhez (például az anyagi/pénzügyi jellegű szankció hatására lemondhat az alkotmánybíró).

63 Ujváriné, 2002. I. m. 12. o.

Az államjogi szankció jelenleg egyetlen típusa a közjogi érvénytelenség. Ez azonban teljes mértékben használhatatlan számunkra, ugyanis kizárólag normához kapcsolódhat. A norma pedig egyrészt nem egyedi döntés, másrészt pedig létező aktus, szemben a nem létező alkotmánybírósági határozattal. Ezzel tehát visszaértünk oda, ahonnan kiindultunk: a jogrendszer mai állapotában nincs olyan jogi szankció, amely alkalmazható lenne az AB-vel szemben. Keressünk hát új szankciót!

„Mulasztási határozat" | Bár nem tipikus szankció – tehát a felelős számára joghátrányt nem jelent – mégis itt érdemes tárgyalni a *„mulasztási határozat"*-ot. Ezalatt azt értem, ha az AB nem tesz eleget az előírt határidőn belüli határozathozatali kötelezettségének, akkor a kérelmet *ipso iure* úgy kell tekinteni, mintha annak tartalmával azonos határozat született volna. Ha példát keresünk erre, akkor az engedélyezési eljárások között járhatunk a legnagyobb sikerrel. Ilyen rendelkezést tartalmaz például a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. tv. a 47. § (2) bekezdésében. Kérdés azonban, hogy mennyiben ültethető át ez az alkotmányjogba?

Kétségtelen előnye a megoldásnak, hogy a kifogással élő érdekeire van tekintettel: biztos lehet abban, hogy az AB-nek címzett beadványa legkésőbb az objektív határidő lejártáig valahogyan elintéződik. Ugyanakkor a legnagyobb előny magában rejti a legnagyobb hátrányt is: a közérdekre egyáltalán nincs tekintettel, hiszen egy tiltott tárgykörbe tartozó kérdés is „átcsúszhat" a szűrőn csak azért, mert a testület nem volt képes/hajlandó a megadott határidőn belül határozatot hozni.

Megjegyzendő, hogy az ilyen *ipso iure* „határozat-születés" minden formája tartalmazza azt a kockázatot, hogy a jogrendnek meg nem felelő hatósági/bírósági döntések jönnek létre. Itt azonban fel kell ismernünk az egyes döntésekben rejlő fokozatokat is: egy, az előírásoknak meg nem felelő cégbejegyzési kérelmet benyújtó betéti társaság, vagy éppen részvénytársaság bejegyzése nem tud akkora károkat okozni, mint egy nagyságrendileg nyolcmillió választópolgárt és tízmillió állampolgárt érintő népszavazás. Összehasonlítha-

tatlanul nagyobb a tétje a népszavazási eljárásban egy ilyen szabálynak, mint a cégeljárásban, ezért aligha vállalhatja annak kockázatát a jogalkotó, hogy akár csak egyszer is megtörténik például egy alkotmánymódosításra irányuló kezdeményezés átengedése.[64] A jogbiztonság összetevői közül ez esetben vissza kell húzódnia a tisztességes időben való határozathozatalhoz fűződő érdeknek a jogrend koherenciájához fűződő érdek előtt.

Nem lehet tehát pusztán arra a meggyőződésre alapozni egy ilyen súlyú szabályt, hogy a határozathozatal elmaradása nyomán beálló következmények miatt minden alkotmánybíró csak a népszavazási kifogásokra fog koncentrálni. Ez egyébként sem elvárható a testület tagjaitól: nem eshetünk abba a hibába, hogy a népszavazási eljárást vizsgálva megfeledkezünk arról, hogy az AB-nek más, hasonlóan fontos hatásköreit is el kell látnia. Amennyiben az egyik feladatkörhöz ilyen kényszerítő jellegű jogkövetkezményt társítanak óhatatlanul a többi feladatkör rovására megy.

Összefoglalva elmondható, hogy a *„mulasztási határozat”* minden pro és kontra érvet mérlegre téve nem megfelelő jogkövetkezmény az AB számára. Térjünk át a munkajogi jellegű szankciókra! Természetesen az alkotmánybírák esetében csupán munkajogi jellegű szabályokról beszélhetünk, hiszen szolgálati jogviszonyban állnak, nem munkaviszonyban. Ennek ellenére találhatunk olyan pontokat, ahol találkozik e két munkavégzésre irányuló jogviszony.

A munkajogi jellegű szankciók | A munkajogi jellegű szankciók alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha az alkotmánybírák személyes felelősségét megállapítani képes modellben mozgunk. A személyes felelősség megalapozható a 3. Fejezetben meghatározott módon, belső határidők előírásával. E nélkül még az AB-t a külvilág felé képviselő elnök felelőssége sem állapítható meg, mivel – a jelenlegi rendszer-

64 Némileg árnyalja a képet az, hogy az AB döntésével nem zárul le az eljárás, s nem tekinthetjük elrendeltnek a népszavazást, ugyanis a testületnek nincs reformatórius jogköre, csupán kasszatórius, így az OVB új határozat meghozatalára lesz köteles. Ezen túlmenően még az Országgyűlés is bekapcsolódik az eljárásba, ezért egy jogrendbe nem illeszthető népszavazás elrendelése akkor is valószínűtlen, ha mulasztási határozat született.

ben – nincs abban a helyzetben, hogy az alkotmánybírók munkáját érdemi módon szervezze, hatásköre kimerül az ügyek elosztásában, szignálásában. Ha ennek eleget tett, kizárt, hogy felelőssége megállapítható legyen.[65] E szervezeti felelősség csak a hierarchikusan szervezett – alá- fölérendeltségen alapuló – viszonyok között elképzelhető (például: parancsnoki felelősség). Az alárendeltek magatartásáért, az osztályon, egységben, más szervezeti egységben történtekért való helytállás ekkor is csak azért elfogadható, mert az irányításra jogosultnak – a fölérendeltnek – *de iure* és általában *de facto* is hatalma van az alárendeltek felett, így magatartásukat kontroll alatt tarthatja. Ez az elem azonban hiányzik az AB elnöke és tagjai közötti viszonyból. Az elnök – az angol parlamenti jogban a miniszterelnök jogállását leírni hivatott *terminus technicus*-t átvéve – csak *„primus inter pares"*: első az egyenlők közt.

Itt kell megbirkóznunk még azzal a problémával is, ami az államjogi szankcióknál éppen a *„mulasztási határozat" ipso iure* jellegéből adódóan látens maradt: melyik az a szerv, amely felelősségre vonhatja az AB-t, a munkajogi felelősséget illetően pedig annak tagját. Kínálkozik a válasz, hogy az elnök legyen ez a személy, azonban ki vonja felelősségre az elnököt? Ha csatolunk is szankciót – előrebocsátva pénzügyi értelemben vett anyagi jogkövetkezményt – az alkotmánybírók mindegyikének tevékenységéhez, az elnök esetében is meg kell akadályozni azt, hogy eredményét tekintve *lex imperfecta*-t jelentsen, azaz a felelősségre vonhatóságot biztosítani kell. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény szerint a bírósági vezető munkájának értékelésének elrendelésére a kinevező jogosult.[66] Az AB elnökét a testület teljes ülése választja meg, itt tehát nem kinevezőről van szó, de a szabály logikája átültethető: eszerint a teljes ülés jogosult az elnök felelősségre vonására. Ez azonban közel sem problémamentes, kérdés, hogy egyhangú, vagy többségi szavazás kell

65 A jogi felelősség alapvető feltételei (felelősségre vonható személy – jogi norma keretében előírt magatartás – értékelendő konkrét magatartás) közül ugyanis hiányzik a legutóbbiba sorolható felróhatóság. A felróhatóság csak a szubjektív felelősségi alakzatban kap teret, azonban ebben az esetben nemkívánatosnak tartom az objektív felelősségi alakzat alkalmazását. Lásd: Bihari, 1980. I. m. 48. o.

66 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. tv. 49. §

ehhez, valamint nem biztos, hogy a jelentős ügyhátralékkal küzdő Ab-nek még erre is időt kéne fordítania. Mindenesetre más megoldás aligha képzelhető el: az AB tagjai tevékenységének figyelemmel kísérését az elnök látja el, míg az ő munkáját a teljes ülés ellenőrzi.

Az elnök tevékenységértékelése még egy további kérdést vet fel: az alkotmánybírói függetlenségét. Ez azonban párhuzamba vonható az elnök ügyelosztási jogosítványával, nevezetesen: elfogadható az, hogy aki jogosult az ügyek szignálására, jogosult legyen annak értékelésére is, hogy az ügy előkészítésével miként halad előre az azzal megbízott alkotmánybíró. Nem ismeretlen ez a rendszer a magyar jogban: a rendes bíróságok elnökei is értékelik az alájuk beosztott bírák tevékenységét, ráadásul a rendes bírósági értékelés a tevékenység szakmai oldalára is kiterjed.[67] Mivel a függetlenség a rendes bíróságok bíráit is megilleti, arra kell következtetnünk, hogy az alkotmánybírói függetlenség *ab ovo* nem zárja ki az elnöki értékelés lehetőségét.

Az elnök azon jogosítványát, hogy jelezheti az ügyelőkészítési tevékenységében elmaradó bírónak e tényt, véleményem szerint nem értékelhetjük még – a politikai felelősségnél már megismert módon – *quasi* szankciónak sem. A nyilvánossághoz fordulás ugyanis nagyobb intenzitású joghátrány, mint az elnök puszta, jogkövetkezménnyel nem fenyegető jelzése. Ezt a felelősségre vonás, még inkább a felelősségre figyelmeztetés megjelenésének tekinthetjük, szankciónak aligha. Kevésbé pellengérre állítva az alkotmánybírákat, de végső soron teljesítményük mennyiségi szempontú értékelését tartalmazó statisztikák az AB honlapján már elérhetők.[68]

Ha valódi szankciót keresünk, azt a munka- és szolgálati viszony egyik illeszkedési pontjánál érdemes keresnünk: a munkavállalóhoz hasonlóan az alkotmánybíró is javadalmazásban részesül, csak nem munkabér, hanem illetmény elnevezésűben. A munkajog is számos garanciát biztosít a munkabér védelmére (például: levonás a munkabérből, kártérítési felelősség), s ugyanezt figyelhetjük meg a közalkalmazotti és köztisztviselői illetmény tekintetében is. A bí-

67 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. tv. 49. §
68 http://www.mkab.hu/admin/data/file/647_2007_1.pdf (Letöltés ideje: 2009. október 13.)

rák függetlenségének eleme a pénzügyi függetlenség is, így az ő javadalmazásuk tulajdonképpen „sérthetetlen". Nem feledkezhetünk meg azonban a bírák kártérítési felelősségéről sem, amely azokért a károkért való helytállási kötelezettséget jelent, amit a bíró a szolgálati jogviszonyukkal összefüggésben a munkáltatójuknak okoztak. A bíró felelősségét, a kár bekövetkeztét és mértékét a munkáltatónak kell bizonyítania.[69] A kártérítési felelősség alkalmazhatóságát az ügyelőkészítésben jelentkező késedelemmel összefüggésben elvethetjük, mivel abból – hatályos szabályok szerint – anyagi kára az AB-nek, mint munkáltatónak nem származik.

A pénzügyi jellegű szankciók körében maradva a jutalmakról kell még szót ejtenünk. A jutalom *sine qua non*-ja az, hogy annak juttatása csak lehetőség, nem kötelezettség. A közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyt szabályozó törvények ismerik a jutalom intézményét, és azt szabályozzák, hogy a köztisztviselő, illetve a közalkalmazott mikor kaphat jutalmat.[70] A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény csak a meghatározott szolgálati idővel rendelkező bírának járó jubileumi jutalomról rendelkezik. Ennek ellenére az AB-n elképzelhetőnek tartom a jutalmazási rendszer bevezetését azzal, hogy a jutalomosztás negatív feltételeként kéne megfogalmazni: nem kaphat jutalmat az az alkotmánybíró, aki jelentős ügyhátralékot halmozott fel. E megoldás hátránya, hogy az igazságos ügyelosztás itt óriási szerephez jut.

A VALÓDI MEGOLDÁS VÁZLATA

A dolgozat elején vizsgálódásom körét szükségszerűen az egész népszavazási eljárás egy jól körülhatárolható részére, az AB számára előírt határidőkre szűkítettem. . Kérdéses, hogy mennyire megnyugtató az az eredmény, amelyre a lehetőségek elemzése nyomán jutot-

69 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. tv. 85. § (1)-(2) bekezdés

70 A közalkalmazottak jogállásról szóló 1992. évi XXXIII. tv. 77. § (3) bekezdés, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXII. tv. 49/N. §

tam: A végső soron jogi eszközökkel kikényszeríthetetlen, két-három esztendő kemény munkájával elérhető, kétéves elintézési határidő.

Az eddigi részekben csak olyan megoldásokat kerestem, melyek kevés változtatással és csekély anyagi ráfordítással kivitelezhetők. Ezek legjobb példája a belső határidők rendszere lehet, amelynek bevezetéséhez még törvénymódosítás sem szükséges, csupán az AB teljes ülési határozata. A fent leírt okokból e rendszer leggyengébb pontja a közjog természetéből fakadóan a szankciók hiánya. Ugyanakkor az eljárás átfogó revíziója sem lenne képes ezen változtatni úgy, hogy a közjog keretein belül maradjunk, azaz ne „büntetőjogiasodjon" el. Más megközelítést kell választanunk: az elérendő cél az, hogy olyan helyzetbe hozzuk a jogalkalmazó szerveket, amely kényszerítő elemek nélkül is képes biztosítani a jogérvényesülést.

E megoldás is csak a népszavazási eljárás teljes körű megreformálása mellett képzelhető el, sőt ezen is továbblépve magának a népszavazás intézményének újra gondolását igényli. Ebből kifolyólag ez alkotmánymódosítás nélkül elképzelhetetlen, ráadásul komoly közjogi cezúrát is jelentene, hiszen a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás jelenlegi viszonyát is felborítaná.

A népszavazási kezdeményezések óriási számát a legegyszerűbben úgy lehet csökkenteni, hogy a közvetlen demokrácia legerősebb formáját, az ügydöntő népszavazás intézményét korlátozzuk. Ezt a kezdeményezői kör újraszabályozásával érhetjük el. Az *actio popularis* jelleget a vélemény-nyilvánító népszavazásokra kell szűkíteni, amellyel a kezdeményezési dömping problémája is megoldódna: még ha a voksolásig el is jut az eljárás, törvényalkotási kötelezettség semmiképpen nem keletkezne. Ez különösen a már említésre került komolytalan kezdeményezések fényében jelentős eredmény.

Ügydöntő népszavazás kezdeményezésére jogosultak körét a Köztársasági Elnökre lenne célszerű szorítani. Ugyan a hatályos szabályok az államfő mellett az országgyűlési képviselők egyharmadát, illetve a Kormányt is kiemelik a többi kezdeményező közül azzal, hogy aláírásgyűjtés nem szükséges, ha az eljárás tőlük indul. Az utóbbi két kezdeményezői kör ezen jogosultságát felesleges megtartani. A Kormány esetében ennek oka a kétharmados törvények megkerülésének lehetősége, az országgyűlési

képviselők egyharmada (akik valószínűleg az ellenzék padsoraiból kerülnek ki) pedig úgyis a parlamenti többség szavazatához kötött, s így célszerűbb a választópolgárok által kezdeményezett népszavazással élniük. Emellett mindkét forma *explicit* módon is kifejezi a népszavazás pártokhoz kötődését, s ezzel hozzájárul az intézmény civil jellegének rombolásához. Teljesen más a helyzet a Köztársasági Elnök által kezdeményezhető referendummal. Az Alkotmány értelmében a Köztársasági Elnök kifejezi a nemzet egységét,[71] s a tisztség ezen funkciója a napi politikai harcok fölé helyezi. Célszerű ezért az ő kezében elhelyezni a népszavazás kezdeményezési jogot. Alappal feltételezhető, hogy a Köztársasági Elnök csak kivételesen él e jogával, ahogyan a vétójogával sem él vissza, azt is csak indokolt esetben veszi igénybe.

Véleményem szerint néhány ponton nagyobb teret kéne engedni a referendumnak, azaz néhány tárgykörben kötelező népszavazás-elrendelés indokolt lenne. Így például alkotmánymódosítás, nemzetközi szervezethez csatlakozás, vagy éppen az államhatár-változtatás esetén szükséges lenne a választópolgárok egyetértésére is. Ezek – normális körülmények között – annyira kivételes események, hogy nem jelentenének komoly pluszterhet a jogalkalmazóknak. Nem kötelező jelleggel, de a törvényt megerősítő népszavazás-tartásának lehetőségét célszerű lenne az új rendszerbe átemelni, hiszen ez óriási legitimációs erőt képes nyújtani egy-egy nagyobb horderejű törvénynek.

A tiltott tárgykörök problematikája is megoldódna az ügydöntő népszavazás korlátozásával: már nem veszélyeztethetné egy esetleges eredményes népszavazás a jogrend egységét, hiszen *actio popularis* nyomán törvényalkotási kötelezettség nem keletkezne. Ezzel feleslegessé válnának a tiltott tárgykörök, amelyek az OVB és különösen az AB értelmezési szabadságából fakadóan tág keretek között kerültek esetről esetre meghatározásra.

A fenti intézkedések miatt várhatóan a jelenlegi töredékére esne vissza a kezdeményezések száma, azonban az AB-t tehermentesítő OVB-re továbbra is szükség lenne, hiszen hatékony szűrőként funkcionál az AB előtt. Az Országgyűlés részvétele az eljárásban jelenleg

71 Alkotmány 29. § (1) bekezdés

is megkérdőjelezhető, már a közvetlen demokrácia logikájából eredően is: ha ennek az a szerepe, hogy egy bizonyos kérdésben a törvényhozó kezéből kivegye a döntés jogát és azt a választópolgárok kezébe helyezze, hogyan illeszkedik az eljárásba pont az ezúton korlátozni kívánt törvényhozó?[72] A javasolt eljárási rendben így a háromfokú eljárás kétfokúra csökkenne, az AB kerülne központi szerepbe: ehhez az szükséges, hogy az AB-t reformatórius jogkörrel ruházzuk fel. Döntéséhez sok időre nem volna szükség, hiszen csupán két dolgot kéne vizsgálnia: azt, hogy az ügydöntő népszavazás kezdeményezésére nem jogosult ügydöntő népszavazást kezdeményezett-e, valamint azt, hogy a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e.

Az AB túlterheltsége pusztán a népszavazási joganyag revíziójával nem enyhülne, ehhez az alkotmánybírósági hatáskörök újragondolása is elengedhetetlen. Az egyik legnagyobb terhet a hatásköri összeütközések elbírálása jelenti, amelynek más szervhez – történeti példából kiindulva akár egy közigazgatási felsőbírósághoz[73] – való telepítése óriási kapacitás-növekedést okozna az AB-nél.

Az már csak jogtechnikai kérdés, hogy az Alkotmányból az abban túlburjánzott népszavazási joganyagot kiemeljük,[74] s egy egységes, anyagi és alaki jogi szempontból egyaránt teljes körű kódex-

72 Ez a hatályos szabályozásban az alábbi ponton éri el csúcspontját: az ügydöntő népszavazáshoz előírt aláírás-mennyiséget megszerző kezdeményezés esetében nem köteles az Országgyűlés elrendelni a népszavazást.

73 Patyi András – Varga Zs. András (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész. Ideiglenes jegyzet.* Budapest, Dr. Németh, Dr. Jéhn és Társai Ügyvédi Iroda, 2007. 206-209. o.

74 Európában szinte egyedülálló, hogy az alaptörvény a magyarhoz hasonló részletességgel rendelkezzen a népszavazásról (csupán a lett alkotmány hasonló). Találunk olyan alkotmányokat, amelyek egyáltalán nem említik a népszavazás intézményét (pl.: Finnország), de a legjellemzőbb az a megoldás, hogy az alkotmány csupán a két hatalomgyakorlás lehetőségére utal, és a részletszabályok megalkotását alacsonyabb szintű jogforrásra bízza (pl.: Csehország, Észtország stb.)
Lásd: Kukorelli István: A képviseleti és közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében. In: Bitskey Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság.* Budapest, Alkotmánybíróság, 2001. 193-194 o. és Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2005. 351. o.

be rendezzük a szabályokat, megszüntetve ezzel az Alkotmány, az Nsztv, és a Ve. szabályainak sokszor nehéz egybeolvasását.

Az ekképp racionalizált népszavazási eljárásban már a hiányzó szankciók ellenére is érdemes lenne határidőt szabni az AB számára, s ez esetben – főleg a vizsgálandó szempontok csekély száma miatt – akár néhány hónapossá, azaz tizedére is zsugorítható lenne a jelenleg bármeddig elnyújtható eljárás. További differenciálásra ad lehetőséget, hogy az ügydöntő népszavazásokhoz rövidebb határidő is tűzhető lenne, mint a vélemény-nyilvánítókhoz.

ÖSSZEFOGLALÁS

A dolgozat eredményeit összefoglalva elmondható, hogy mind a jogbiztonság követelménye miatt, mind pedig az AB elé kerülő népszavazási kezdeményezések nagy aránya (41%) miatt szükséges, hogy objektív határidőt tűzzünk az AB számára a népszavazási eljárásban.

A jelenlegi állapotok alapján reálisan körülbelül hároméves határidőt lehetne tűzni a testület számára, azonban ez néhány, az eljárás racionalizálására irányuló változtatás nyomán – kellő felkészülési idő (2-3 év) mellett – két évre csökkenthető.

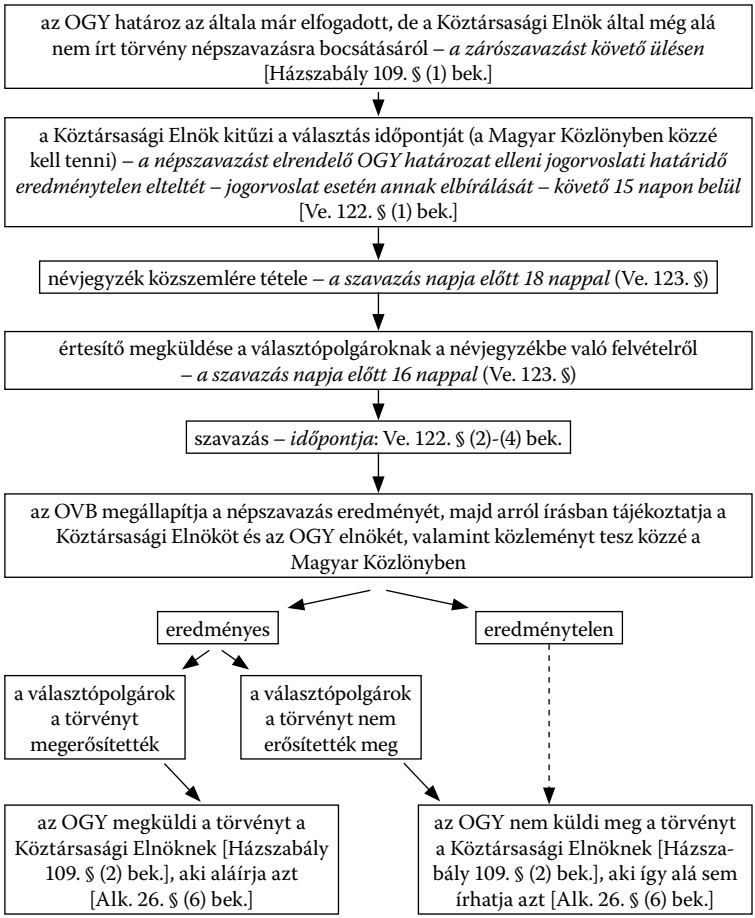
Az AB szankcionálási lehetőségei roppant szűkek, valódi jogi, illetve politikai szankciók nem léteznek. Politikai szempontból a nyilvánosság ereje valamilyen szinten kontrollt jelenthet a testület számára, jogi felelősség irányába a jutalmazási rendszerben érvényesülő jutalom-megvonás mutat, azonban ennek alkalmazása is aggályos lehet.

Az azonban, hogy nem tudunk jogi szankciót kapcsolni az objektív határidőt előíró normához, nem feltétlenül jelenti azt, hogy e szabály holt betű marad, mivel a közjog tipikusan *lex imperfecta*-kat alkalmaz, a jogérvényesülést önmagában a szankció hiánya nem zárja ki.

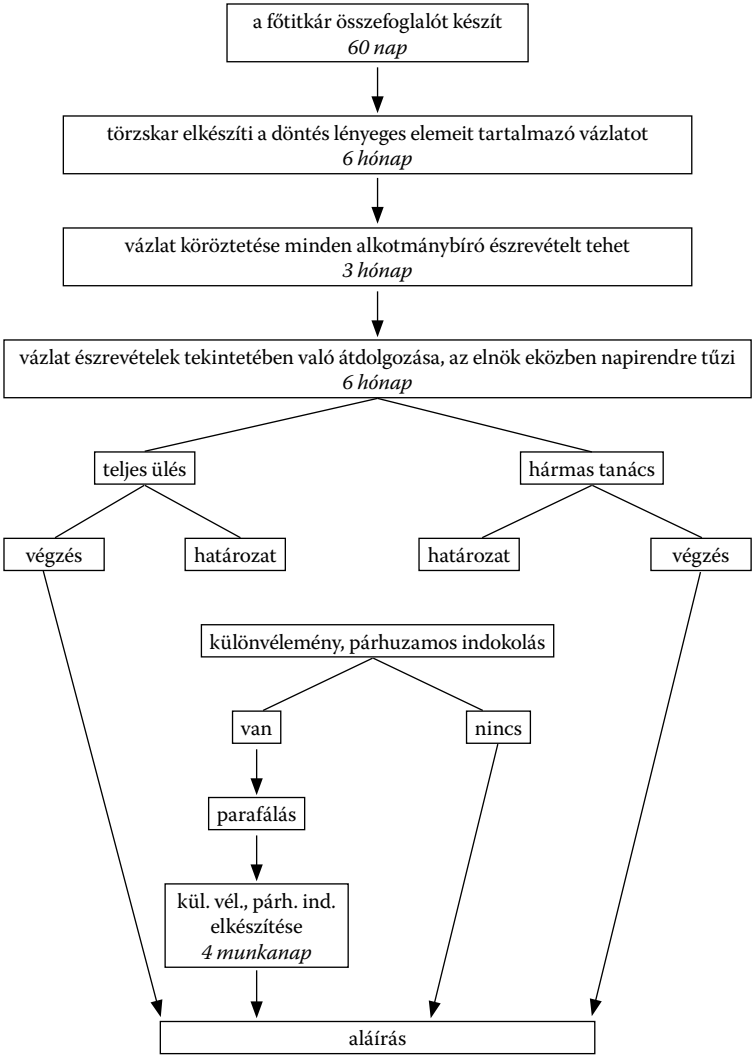
A valódi megoldást a népszavazás intézményének, és ebből fakadóan az ehhez kapcsolódó eljárásnak a teljes revíziója jelenti, ez azonban olyan horderejű változásokat igényel, mely alkotmányos berendezkedésünk alapintézményeit is érintené.

Az, hogy a népszavazási eljárásában jelenleg nincs objektív határideje az AB, a megismételt eljárásra utasított OVB, valamint az Országgyűlés döntéshozatalának, több mint elegendő arra, hogy az eljárás lezárulásának végét ne lehessen meghatározni, hiszen akár egyetlen objektív határidő nélküli elem elég ahhoz, hogy az egész eljárás vége a bizonytalanba vesszen. Ha nem zár össze a határidők rendszere, az olyan, mint egy lánc, amelynek egyik láncszeme szétnyílt: hiába tart szorosan a többi, a lánc a funkciójának betöltésére alkalmatlan lesz. A három szétnyílt láncszem közül az egyik összezárásának jelentőségére, szükségességére és lehetőségére igyekeztem felhívni a figyelmet ezzel a munkával. Igaz, hogy két láncszem „sorsa", és ezzel az egész eljárás kimenetele még nem oldódott meg, de ezzel is tettünk egy lépést a népszavazási eljárás bizonytalanságainak kiküszöbölése, és ezáltal a jogállam tökéletesítése felé.

3. melléklet: Az eljárás folyamata törvényt megerősítő népszavazás esetén



5. melléklet: Az AB javasolt belső határidői



IRODALOM

- Bihari Mihály: A felelősség jogelméleti kérdései. In: Asztalos László – Gönczöl Katalin (szerk.): *Felelősség és szankció a jogban.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.
- Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.
- Földesi Tamás: *A politikai felelősség dilemmái.* Budapest, Rejtjel Kiadó, 2000.
- Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és institúciói.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996.
- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok.* Budapest, Osiris Kiadó, 2003.
- Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog.* Budapest, Osiris Kiadó, 2006.
- Kukorelli István: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében. In: Bitskey Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság.* Budapest, Alkotmánybíróság, 2001.
- Patyi András – Varga Zs. András (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész. Ideiglenes Jegyzet.* Budapest, Dr. Németh, Dr. Jéhn és Társai Ügyvédi Iroda, 2007.
- Sereg András: *Alkotmánybírósági évkönyv 2007.* Budapest, Alkotmánybíróság, 2008.
- Sereg András: *A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága.* Évkönyv 2008. Budapest, Alkotmánybíróság, 2009.
- Szigeti Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak.* Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002.
- Szigeti Péter: Népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I. kötet. Kormányzat, közélet.* Budapest, Demokráciai Kutatások Magyarországi Közhasznú Alapítvány, 2008.
- Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2004.
- Szilágyi Péter: *Jogi alaptan.* Budapest, Osiris Kiadó, 1998.
- Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Budapest, Szent István Társulat, 2009.

• Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2005.
• Ujváriné Antal Edit: *Felelősségtan.* Miskolc, Novotni Kiadó, 2002.

Jogszabályok, egyéb dokumentumok

• 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
• 1952. évi III. tv. a polgári perrendtartásról
• 1989. évi XXVII. tv. a népszavazásról és népi kezdeményezésről
• 1989. évi XXXII. tv. az Alkotmánybíróságról
• 1992. évi XXII. tv. a köztisztviselők jogállásáról
• 1992. évi XXXIII. tv. a közalkalmazottak jogállásról
• 1993. évi LIX tv. az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
• 1997. évi LXVII. tv. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
• 1997. évi C. tv. a választási eljárásról
• 1998. évi III. tv. az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről
• 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról
• 2/1993. (I. 22.) AB határozat
• 72/1995. (XII. 15.) AB határozat
• 52/1997. (X. 14.) AB határozat
• 6/2001. (III. 14.) AB határozat
• 3/1997. (XII. 2) Tü. állásfoglalás
• 2/2009 (I. 12.) Tü határozat az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjéről
• A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának Ügyviteli Szabályzata

Internet

• http://www.hetek.hu/hatter/200711/talaros_kerdesek
• http://www.mkab.hu
• http://www.valasztas.hu