

16/2007. (III. 9.) AB határozat – vizitdíj<sup>1</sup>

**A tiltott népszavazási tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, ebből következően a költségvetés, mint kizárt népszavazási tárgykör nem vonatkoztatható valamennyi olyan népszavazási kérdésre, amelynek költségvetési vonzata van, csak a kifejezetten a költségvetési törvény megváltoztatására irányuló indítvány hitelesítése tagadható meg.**

A határozat jelentősége az, hogy értelmezte az Alkotmányban kizárt népszavazási tárgykörök kereteit és leszögezte, hogy ezek kontúrjait megszorítóan kell megállapítani. Ennek megfelelően a költségvetés, mint tiltott népszavazási tárgykör esetében nem elegendő a népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadásához a népszavazási kérdés költségvetési vonzata, vagy áttételes kapcsolata a költségvetéssel; csupán a kifejezetten a költségvetési törvény megváltoztatására irányuló indítványok vonhatóak ebbe a körbe.

### 1. Előzmények

Az Alkotmány 1989. őszi módosítása kapcsán az Országgyűlés elfogadta a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt, amely először szabályozta törvényi szinten a témakört Magyarországon. A máig alkalmazott koncepció alapvonalai már 1989-ben körvonalazódtak, elsősorban az Alkotmány szövegében. Az Alkotmány rögzítette, hogy népszavazást legalább 200.000 választópolgár kezdeményezésére kötelező kiírni;<sup>2</sup> mérlegelés alapján dönt az Országgyűlés a népszavazás elrendeléséről legalább 100.000 választópolgár, a kormány, a köztársasági elnök, vagy az országgyűlési képviselők egyharmadának indítványára.<sup>3</sup> Megjelent az a három fő kritérium, amelynek a népszavazásra bocsájtott kérdéseknek meg kell felelniük: a feltett kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozzon;<sup>4</sup> egyértelmű legyen a választópolgárok és a jogalkotó számára; továbbá ne essen valamely tiltott népszavazási tárgykör terebélyébe. Az Alkotmány a következő témákban zárta ki népszavazás tartását:

- a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalma,
- b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalma,
- c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezései,
- d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (átalakítási, megszüntetési) kérdések,
- e) az Országgyűlés feloszlása,
- f) a Kormány programja,

---

\* Szentgáli-Tóth Boldizsár az MTA TK Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa, valamint az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének tudományos segédmunkatársa.

<sup>1</sup> Ez a tanulmány a NKFIH 128796. kutatási projekt része, melynek témája a demokrácia elv normatív tartalma elméletben és gyakorlatban az alkotmányjog és az uniós jog szemszögéből.

<sup>2</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányának (a továbbiakban: Alkotmány) 28/C. § (2) bekezdése (1949. augusztus 20.) [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=222.207867](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=222.207867); Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 8. cikk (1) bekezdése (2011. április 2.) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>

<sup>3</sup> Alkotmány 28/C. § (4) bekezdés; Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

<sup>4</sup> Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés; Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés.

- g) hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése,
- h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazása,
- i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlata,
- j) a közkegyelem gyakorlása.<sup>5</sup>

Az ügydöntő országos népszavazás akkor bizonyult eredményesnek, ha a megfogalmazott kérdésre az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár egynegyede azonos választ adott.<sup>6</sup>

A népszavazási kérdések hitelesítéséről első fokon az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) döntött, melynek határozatával szemben az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB) lehetett kifogást benyújtani. Az AB tehát rendes jogorvoslati fórumként funkcionált ezekben az ügyekben, mozgástere nem szorítkozott a szigorú értelemben vett alkotmányossági szempontokra.<sup>7</sup> Az AB meghatározott feltételek teljesülése esetén elbírálhatta az Országgyűlés népszavazás elrendelését megtagadó határozatával szembeni jogorvoslati kérelmeket is, az ilyen ügyek száma azonban csekély maradt.

A rendszerváltás idején megalkotott törvényt egy szűk évtizeddel később a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) váltotta fel, amely 15 éven keresztül maradt hatályban. Mindeközben számos kérdés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése kapcsán bontotta ki az AB a népszavazásra bocsátható kérdésekkel szembeni tartalmi követelményeket, kiterjedt esetjogot alakítva ki mindhárom kritérium vonatkozásában. A vizitdíjjal kapcsolatos döntés a tiltott tárgykörökhöz kapcsolódó kritérium értelmezése tekintetében hozott lényeges újdonságokat, ezért a háromlépcsős hitelesítési tesztnek erre az elemére koncentrálok a továbbiakban. Érintőlegesen azonban kitérek a folyamat másik két szakaszára is, mivel csak ezek fényében helyezhetők kontextusba megfelelően a jelen tanulmányban vizsgált határozat elvi tételei.

## 2. Nemzetközi kitekintés

Az országok többségében a népszavazás leginkább az alkotmányozás kapcsán merül fel, Franciaországban például a legtöbb alkotmánymódosításhoz népszavazási jóváhagyásra van szükség.<sup>8</sup> A referendum szintén az alkotmánymódosítási folyamat kötelező eleme Dániában<sup>9</sup> illetve Svájcban is.<sup>10</sup> Máshol azt tapasztaljuk, hogy az alkotmány egyes részeinek megváltoztatását kötik népszavazáshoz, például az államformára, a jogállamiságra, valamint a szuverenitásra vonatkozó fejezeteket.<sup>11</sup>

Magyarországon a referendum, mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszköz bár felmerült, ez a megközelítés gyökeret verni sosem tudott; ehelyett a népszavazás az Országgyűlés hatásköreinek közvetlen népi gyakorlásához kapcsolódik.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés.

<sup>6</sup> Alkotmány 28/C. § (6) bekezdés.

<sup>7</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban” in CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem ÁJK: Pécs 2008) 103–116.

<sup>8</sup> Franciaország Alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.).

<sup>9</sup> Dánia Alkotmányának 88. cikke (1849).

<sup>10</sup> Svájc Alkotmányának 139. cikke (1998. december 18.).

<sup>11</sup> Lengyelország Alkotmányának 235. cikk (6) bekezdése (1997. április 2.); Bulgária Alkotmányának 158. cikke (1991. július 31.).

<sup>12</sup> HALLÓK Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 1/1.* (Bíbor: Miskolc 2002) 325–351.

Ez a felfogás kevésbé jellemző Európa más országaiban, de például Svájcban a politikai kultúrából eredően a referendum nem számít kivételesnek.<sup>13</sup> Magyarország tehát közel áll az általános európai trendekhez annyiban, hogy a népszavazásra, mint kivételes hatalomgyakorlási eszközre tekint,<sup>14</sup> viszont számottevő különbség más országokhoz képest, hogy a népszavazás elsősorban nem az alkotmányozás, hanem a törvényalkotás közvetlen demokráciát megtestesítő formája.<sup>15</sup>

### 3. Indítvány ismertetés

Az indítványozók az OVB 568/2006. (XI. 21.) OVB. határozatával szemben nyújtottak be kifogást az AB-hoz, mivel az OVB a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott kérdés aláírásgyűjtő íveinek hitelesítését megtagadta. A szóban forgó népszavazási kérdés így hangzott: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni?”

Az OVB. indokolása szerint a népszavazási kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában nevesített tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik, mivel a költségvetésről szóló törvény módosítására irányul. A hatályos költségvetési törvényt ugyan nem érinti a kezdeményezés, ugyanakkor az Országgyűlés elé már beterjesztett, de még el nem fogadott 2007. évi költségvetésben szerepel az egészségbiztosítási alap bevételeként ez a tétel. Ebből következően az eredményes népszavazás korlátozná a jogalkotó mozgásterét a jövőbeli költségvetések megalkotása során, összességében megállapítható, számszerűsíthető módon érintené a még el nem fogadott költségvetésekről szóló törvények tartalmát.

A kérdést indítványozók ezt követően 2006. december 8-án kifogással fordultak az AB-hoz, melyet a testület soron kívül bírált el. A kifogást tevők előadták, hogy az általuk megfogalmazott kérdés nem irányul összegszerű kiadási tételek meghatározására a költségvetési törvényben, továbbá abból nem következik okszerűen a költségvetési törvény módosítása, mivel álláspontjuk szerint a törvény idevágó előírányzatát eredményes népszavazás esetében sem kellene módosítani. Ennek fényében pedig az OVB-nek hitelesítenie kellett volna a népszavazási kérdés aláírásgyűjtő íveit (ABH 2007, 272–273.).

A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvényt 2006. december 21-én fogadta el az Országgyűlés és azt 2006. december 22-én hirdették ki, majd 2007. február 15-én lépett hatályba. A kifogást tevők viszont arra hívták fel a figyelmet, hogy a vizitdíjról elsősorban valójában nem a költségvetési törvény, hanem a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-a szól, amely megállapítja a vizitdíj fizetési kötelezettséget. A népszavazási kérdés valójában ennek megváltoztatását célozza, a költségvetési törvényben előidézett módosítás pedig csak ennek szükségszerű következménye. Az Ebtv. 18. §-át, ezzel a vizitdíjat, az egyes, az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal összefüggő módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 7. §-a állapította meg. A Tv.-t 2006.

---

<sup>13</sup> LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamentari Levelek* 1997/3. 63.

<sup>14</sup> KUKORELLI István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in MIKOLASEK Sándor (szerk.): *A magyar alkotmányosság ezer éve* (Tudományos Konferencia: Tatabánya 1998) 37–42.

<sup>15</sup> KÜPPER Herbert: „A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőség-ellenőrzése” *Pro Publico Bono* 2011/2. 1–21.

<https://docplayer.hu/7618038-A-kozvetlen-demokracia-kereteben-hozando-dontes-minoseg-megorzese-es-minoseg-ellenorzese.html>

december 11-én fogadta el az Országgyűlés, 2006. december 18-án hirdették ki, vizitdíj fizetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezései pedig 2007. február 15-én léptek hatályba.

#### **4. A rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás**

Az AB a határozat rendelkező részében megsemmisítette az OVB 568/2006. számú határozatát és az OVB-t új eljárásra utasította. A határozat indokolásában az AB rámutatott arra is, hogy a megismételt eljárásban az OVB-nek azt kell vizsgálnia, hogy az AB indokolásában részletezett szempontok és alkotmánybíróági gyakorlat tükrében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e (ABH 2007, 272.).

##### **4.1. A tiltott népszavazási tárgykörök taxatív felsorolást képeznek, azokat megszorítóan kell értelmezni, nem elegendő egy népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadásához a tiltott tárgykörrel való közvetett, távoli összefüggés kimutatása [Alkotmány 28/A. § (5) bek.].**

Az AB felelevenítette korábbi vonatkozó gyakorlatát és arra a következtetésre jutott, hogy a költségvetés, mint tiltott tárgykör csak egyes kifejezett törvényeket von ki a népszavazás jogintézménye alól [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 384.]. Ilyen a mindenkori éves központi költségvetésről szóló törvény, a zárszámadásról szóló törvény, valamint a közvetlenül a költségvetés végrehajtására vonatkozó törvény. Nem tartozhat azonban e körbe valamennyi olyan törvény, amelynek költségvetési vonzata van, hiszen gyakorlatilag valamennyi jogalkotási aktus maga után vonja a költségvetés egyes bevételi, vagy kiadási előirányzatainak szükségszerű módosítását [59/2004. (XII. 4.) AB határozat, ABH 2004, 834, 837.].

Maga a népszavazás megszervezése is költségvetési forrásokat igényel, az Nsztv. kifejezetten ki is mondja, hogy a népszavazást elrendelő határozatában az Országgyűlés rendelkezik a népszavazás költségvetéséről (ABH 2007, 273.). Egy ilyen megközelítés a tiltott tárgykörök túlzottan kiterjesztő értelmezését valósítaná meg, leszűkítve ezzel a népszavazás jogintézményének lehetséges érvényesülési körét, ésszerűtlenül csökkentve ezzel a közvetlen demokrácia, mint demokratikus hatalomgyakorlási alternatíva szerepét.

##### **4.2. A költségvetés, mint kizárt népszavazási tárgykör nem vonatkoztatható valamennyi olyan népszavazási kérdésre, amelynek költségvetési vonzata van, csak a kifejezetten a költségvetési törvény megváltoztatására irányuló indítvány hitelesítése tagadható meg ezen az alapon [Alkotmány 28/E. § (5) bek. a) pont].**

###### **4.2.1. A népszavazási kérdés kapcsolatának intenzitása a hatályos költségvetési törvénnyel**

Azt, hogy az egyes népszavazási kérdéseknek mennyire intenzív a kapcsolata a költségvetéssel, mint kizárt tárgykörrel, az AB az Alkotmány szabályai és alapelvei figyelembe vételével esetről-esetre lefolytatott mérlegelés alapján határozza meg és ennek megfelelően dönt arról is, hogy helyt ad-e a konkrét panaszoknak [15/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 165, 171.]. Mivel a vizsgálat az alkotmányjogi szempontokat veszi figyelembe, nem pedig a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat, a döntő szempont az, hogy a kérdés a költségvetési törvény, vagy más tiltott törvény módosítására

irányul-e; illetve okszerűen következik-e belőle ilyen jogszabályok megváltoztatása; vagy azt feltételezi, hogy a választópolgárok pontosan meghatároznak jövőbeli költségvetési törvényekben szereplő egyes kiadásokat (ABH 2007, 274.). Önmagában viszont az még nem elegendő a hitelesítés megtagadásához, hogy a népszavazásnak kihatása lehet jövőbeli költségvetési törvényekre, már létező és a költségvetésben számszerűsíthető kiadási, vagy bevételi tételekről kell szólnia a népszavazásnak.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő költségvetésről szóló törvény fogalmába csak azokat a törvényeket lehet besorolni, amelyekből kifejezetten következik a költségvetésről szóló törvény módosítása, és amelyek céljának ez lényegi eleme. A költségvetésről szóló törvény fogalma az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában és a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő kifejezésekkel egyezik meg, a költségvetés végrehajtása fordulat pedig a zárszámadási törvénnyel azonosítható (ABH 2007, 275.). Nem tartozhat tehát a tiltott tárgykör terrénumába valamennyi olyan törvény, amely a költségvetés végrehajtását szolgálja.

Az AB hatásköre az ilyen ügyekben az akkori szabályok szerint jogorvoslati jellegű volt, de a testület leszögezte, hogy e feladatát is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el.

#### ***4.2.2. A népszavazási kérdés kapcsolata a jövőbeli költségvetésekkel vagy a már benyújtott, de még el nem fogadott költségvetési törvényjavaslatokkal***

Megtörténhet, hogy a kérdés benyújtását követően a költségvetésre vonatkozó törvényjavaslat módosul és az érintett előirányzat már nem fog a korábbi módon szerepelni benne. Vagy akár olyan eset is előfordulhat, hogy a szóban forgó kiadási tétel teljesen ki is kerül a költségvetési törvény szövegéből a törvényalkotási folyamat során. A tiltott tárgykörök zárt és szoros értelmezésének elvéből az következik, hogy csak a költségvetési törvénnyel való kifejezett összefüggés vehető figyelembe, a potenciális kapcsolat nem értékelhető kellően intenzívnek ahhoz, hogy a hitelesítés megtagadását indokolhassa (ABH 2007, 275.).

A konkrét esetben a kérdés hitelesítésére vonatkozó OVB. határozat meghozatalakor a vizitdíjról, kórházi napidíjról költségvetési törvény nem rendelkezett, azt csupán az Országgyűlésnek benyújtott, de még el nem fogadott törvény javaslata tartalmazta. A költségvetés, mint tiltott tárgykör vizsgálata során csak a hatályos költségvetési és zárszámadási törvény szabályaiból lehet kiindulni, valamely bizonytalan jövőbeli állapot ilyenkor nem vehető figyelembe (ABH 2007, 276.).

### **5. Jogdogmatikai értékelés**

A határozat dogmatikai elemzésének kiindulópontjaként röviden kitérek a népszavazási kérdés hitelesítésének a vizsgált határozatban közvetlenül nem érintett aspektusaira is, mivel a tiltott tárgykörök értelmezésével kapcsolatos megállapítások, valamint a vonatkozó érvelések alkotmányos súlya és jelentősége egy három lépcsős teszt keretein belül elemezhető csak megalapozottan, amely két alkotmányos és egy törvényi szinten rögzített tartalmi kritériumot állít a hitelesítésre benyújtott népszavazási kérdésekkel szemben. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdéstről tartható csak népszavazás, amennyiben a feltett kérdés a választópolgárok és a jogalkotó számára is egyértelmű, valamint nem esik

egyetlen, az Alkotmány (Alaptörvény) által a népszavazás szempontjából kizárt tárgykörbe sem.

### **5.1. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, valamint a népszavazási kérdés egyértelműsége**

Mivel Magyarországon az Országgyűlés törvényalkotási hatásköre általános, főszabályként valamennyi országos jelentőségű kérdés lényegi garanciáit az Országgyűlés szabályozza törvényben. Ennek két irányban lehetnek korlátai: egyrészt törvényi szabályozás hiányában egy adott tárgykör szabályai rendeletekbe kerülhetnek, másrészt a helyi közügyeket törvényi szabályozás keretei között, ennek hiányában pedig a helyi önkormányzat belátása szerint helyi önkormányzati rendeletekben kell szabályozni. Probléma akkor merülhet fel, ha egy adott népszavazási kérdés egy időben felveti törvényi és rendeleti szabályok módosításának a szükségességét is. Az eddigi döntések hitelesíthetőnek tartottak minden olyan népszavazási kérdést, amelyek nagyobb részt törvények megváltoztatására irányulnak [53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001/414.; 5/2004. (III. 2.) AB határozat, ABH 2004/76.].

A kérdés egyértelműség követelményét és annak két alakzatát nem az Alkotmány (Alaptörvény), hanem a népszavazásokról szóló törvény rögzíti, ennek ellenére jelentősége nem csekélyebb a másik két feltételnél, hiszen ez a népszavazási kérdések hitelesítése megtagadásának leggyakoribb oka.

A választópolgári egyértelműség lényege az, hogy az állampolgárok a kérdést egyféleképpen értelmezzék, a kérdésre leadott meghatározott számú azonos válasz valódi akarategységet testesítsen meg.<sup>16</sup> A hitelesítést végző szervnek azt kell mérlegelnie, hogy a választópolgárok pontosan előre láthassák, miről szavaznak, az érvényes és eredményes népszavazás milyen következményeket von majd maga után [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 403.; 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 401, 405.; 63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 345.; 24/2006. AB határozat, ABH 2006, 360.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.; 58/2011. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2011, 2335.; 169/2011. (XII. 21.) AB határozat, ABH 2011, 1305, 1309.].

A jogalkotói egyértelműségnek két fő iránya képzelhető el: egyrészt ha maga a jogalkotási helyzet bizonytalan, vagyis nem világos az Országgyűlés számára, hogy az eredményes népszavazásból következik-e számára jogalkotási kötelezettség; másrészt a jogalkotási feladat bizonytalansága, vagyis, hogy a jogalkotóra pontosan milyen jogalkotási kötelezettség hárul [15/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 212.; 33/2004. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2004, 465.; 74/2002. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 449.].

### **5.2. A népszavazásra nem bocsájtható tárgykörök értelmezése: két szemben álló narratíva**

A hitelesítési folyamat harmadik elemével érkeztünk el a jelenleg elemzett határozatban vizsgált problémához. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, egyértelmű népszavazási kérdés esetében vizsgálható az, hogy valamely tiltott népszavazási tárgykör

---

<sup>16</sup> A Kúria Knk.IV.37.132/2016/4. sz. határozata, Indokolás [20]; a Kúria Knk.IV.37.458/2015/3. sz. határozata; a Kúria Knk.IV.37.457/2015/3. sz. határozata; a Kúria Knk.IV.37.356/2015/2. sz. határozata; a Kúria Kvk.37.300/2012/2. sz. határozata.

terrénumába sorolható-e; a vizsgált határozat a tiltott tárgykörök közül a költségvetésre vonatkozó kitétel értelmezésére fókuszál.

Általánosságban a vizitdíjról szóló AB határozatban illetve a hozzáfűzött különvéleményben is szembe kerül egymással a tiltott tárgykörök két lehetséges megközelítése, melyek viszonya folyamatosan változott az elmúlt három évtizedben. Az AB többségi álláspontja egy formálisabb, a tiltott tárgykörök érvényesülési körének szempontjából szűkítő értelmezést követett: a népszavazás szigorúan csak azokra a törvényekre nézve kizárt, amelyeket az Alkotmány (Alaptörvény) ilyen tárgykörként kifejezetten nevesít. Nem lehet ezt a felsorolást kiegészíteni, vagy kiterjesztő értelmezéssel bővíteni, a közvetlen demokráciát az alkotmányos keretek között, de a lehető legszélesebb körben lehetőségessé kell tenni.<sup>17</sup>

Ezzel szemben Bragyova András különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az AB-nak el kellett volna utasítania az indítványt, helyben kellett volna hagynia az OVB határozatát, a népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadása az OVB jogszerű döntése volt (ABH 2007, 276.). Bragyova megközelítését azzal támasztotta alá, hogy a népszavazási kérdés viszonya a költségvetéssel időben konstans tényező, amelynek értékelése nem változhat valamely költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek történő benyújtásával, elfogadásával, vagy hatályba lépésével. Fontosnak tartotta továbbá a fogalmak alapos tisztázását: a költségvetésről szóló törvény, valamint a vizitdíj körültekintő definiálását (ABH 2007, 277.).

### **5.3. A költségvetés, mint tiltott népszavazási tárgykör fogalma**

Rávetítve az imént vázolt két alapjaiban eltérő álláspontot a költségvetésre, mint kizárt tárgykörre, azt az ellentétet érzékeljük, hogy a népszavazási kérdés és a költségvetés, mint kizárt tárgykör kapcsolatának intenzitását a hatályos jogi környezetből kiindulva kell megítélni, vagy pedig inkább a fogalmak általános jelentésére alapozva. Az elsőként említett álláspont a költségvetést a mindenkor hatályos költségvetési törvénnyel azonosítja, az, hogy a népszavazási kérdés e tiltott tárgykörbe tartozik-e, attól függ, hogy kifejezetten az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben rögzített bevételi, vagy kiadási előirányzatok megváltoztatására irányul-e a kezdeményezés. Ez az értelmezés tehát a költségvetésnek egy leszűkített fogalmával dolgozik, amely elsősorban a költségvetési törvény, nem pedig a költségvetés fogalmára alapoz. Betű szerint inkább ez az olvasat vezethető le az alkotmányos szabályokból, hiszen ezek a költségvetést érintő tiltott tárgykört bizonyos törvényekhez kötődően írják le. Az már más kérdés, hogy még ebben a rendszerben sem teljesen világos, pontosan mely törvényekre is kell érteni a népszavazási tilalmat. A költségvetési törvény fordulat nagy biztonsággal azonosítható az éves költségvetési törvénnyel, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény pedig a zárszámadási törvénnyel. Bizonytalan viszont, mi történik akkor, amikor a népszavazási kérdés konkrétan nem a költségvetésre utal, viszont egyértelmű, hogy eredményes népszavazás esetén a költségvetési törvényt is érdemben módosítani kell? Erre vonatkozik az az esetről-esetre felállított mérce, amely az egyes kérdések és a költségvetési törvény kapcsolatának intenzitását tekinti a hitelesítés, vagy annak megtagadása kapcsán a döntő szempontnak.

Egészen más érvrendszert hoz ezzel szemben Bragyova András különvéleménye, aki a költségvetést nem, mint egy adott évhez kapcsolódó pénzügyi keretet vázolja fel, hanem az

---

<sup>17</sup> HALLÓK Tamás: „Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiről” *Jogtudományi Közlöny* 2010/6. 272–278.

állam létezésének, működésének folyamatosan jelen lévő és elválaszthatatlan elemeként értékeli. Ilyenkor a fő megfontolás az, hogy a népszavazás akár több évre előre is korlátozhatja a jogalkotó mozgásterét az éves költségvetések megalkotásakor, nem helyes tehát az adott évi költségvetésre korlátozni a vizsgálatot (ABH 2007, 278.). A költségvetés absztrakt fogalmát kell megragadni és ennek viszonyát kell elemezni a népszavazási kérdéshez, függetlenül attól, hogy mit tartalmaz az éppen akkor hatályos költségvetési törvény, vagy mit fog tartalmazni a már előkészítés, esetleg elfogadás alatt álló jogszabály.

Az AB gyakorlatból Bragyova szerint csak az állapítható meg, hogy a költségvetési törvény nem azonos az appropriációs törvénnyel [4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 68.], ezért Bragyova abból az általános definícióból indult ki, hogy a költségvetés az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege. Ebből a meghatározásból pedig azt a következtetést vonja le, hogy a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt kell érteni, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Ez a lehatárolás különösen a költségvetés bevételeinél releváns, mivel ennek jogcímei korlátozottak, míg a kiadások kapcsán a felsorolás nyíltvégű (ABH 2007, 279.).

A tiltott népszavazási tárgykör terjedelmének vizsgálata során tehát a költségvetés mindenkor bevételi és kiadási jogcímeinek alakulását kell vizsgálni (ABH 2007, 278.). A költségvetés az állam létezésének velejárója, egy adott pillanatban mindig van egy hatályos költségvetési törvény, függetlenül attól, hogy az esetleg csak átmeneti jellegű, vagy akár már előkészítés alatt áll a következő évi költségvetésről szóló törvény tervezete, esetleg már be is nyújtották a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek. A költségvetés tartalma bármikor alakulhat, de jogi fogalma állandó, a költségvetési ciklus folyamatos. Így pedig a jogilag még nem létező vizitdíjról szóló népszavazás szükségképpen érinti a költségvetési törvény tartalmát, tehát a népszavazás szempontjából alkotmányosan kizárt tárgykör. Az, hogy a tervezett népszavazás a költségvetési törvény tartalmát jelentősen befolyásoló törvényt módosításra irányul, független a tételes jogi helyzettől, már csak azért is, mert a még be nem vezetett vizitdíjról nem is tartalmazhat rendelkezést a vizitdíj bevezetése előtti évre érvényes költségvetési törvény (ABH 2007, 279.).

Bragyova különvéleményében vázolt gondolatmenetében a vizitdíj, mint az állami költségvetés bevételeinek egyik jogcíme jelenik meg, melynek elmaradása közvetlenül befolyásolja a költségvetés egyenlegét. Mivel jogcíme szerint a vizitdíj költségvetési bevétel, függetlenül attól, hogy a rá vonatkozó törvényi előírások értelmében a beszédő intézménynél marad, kiesése esetén az államnak helyette más forrást kellene biztosítania, vagy kiadásait csökkentenie.

Bragyova utalt arra is, hogy a népszavazás több évre meghatározná a költségvetés egyik bevételi jogcímét, tehát következményei túlmutatnának egy adott évre szóló költségvetési törvény tartalmán (ABH 2007, 279.). Ennek fényében pedig álláspontja szerint indokolatlan, hogy a kérdés költségvetéssel való kapcsolatának intenzitását egy adott évre vonatkozó, az adott pillanatban hatályos költségvetési törvény tartalma alapján ítélik meg.

E gondolatmenet mellett szól, hogy a formális helyett szubsztantív szempontokat mérlegel, így realisabb, az adott népszavazási kérdés tartalmához és a tiltott tárgykör lényegéhez közelebb álló eredményre vezethet. Ugyanakkor a népszavazást kizáró alkotmányi rendelkezés költségvetési törvényről és nem pedig a költségvetésről beszél, továbbá nem világos az sem, hogy pontosan mit kell a költségvetés bevételi és kiadási jogcímei alatt értenünk. A költségvetés kiadási és bevételi jogcímei is folyamatosan változhatnak, főként a kiadási oldalon, ezért nem tűnik egyértelműnek, hogy a költségvetéssel való összefüggés a jogcímekhez volna hozzárendelhető. További kifogásként hozható fel az, hogy Bragyova



álláspontja jóval kiterjesztőbben határolja le a tiltott tárgykör kontúrjait, jelentősen csökkenti tehát a közvetlen népi hatalomgyakorlás esetleges megvalósulásának esélyeit.<sup>18</sup>

#### 5.4. A tiltott tárgykörök két eltérő értelmezési keretének kritikája

Látható, hogy a költségvetés, mint tiltott népszavazási tárgykör kétféle legitim koncepciójával állunk szemben, amelyek olyan lényegi elemeket hordoznak, melyek a népszavazás jogintézményét kizáró alkotmányos rendelkezésekhez kapcsolódó további gyakorlat számára is irányadóak lehetnek. Van azonban egy olyan aspektusa a problémának, amelyre sem a többségi indokolás, sem pedig a különvélemény nem fogalmaz meg megnyugtató választ. Pontosan mi tekinthető olyan kapcsolódási pontnak a népszavazási kérdés és a költségvetés, mint kizárt tárgykör között, amely alapján a hitelesítés jogszerűen megtagadható? Kétféle kísérletet is látunk a nehézség feloldására: a többségi logika az éves költségvetésről szóló törvényre, a különvélemény pedig a költségvetés bevételi és kiadási jogcímeinek fogalmára támaszkodik. Valójában azonban mindkét érvelésből az következik, hogy az eset konkrét körülményeit kell mérlegelni és ez alapján lehet csak megállapítani, tartható-e népszavazás adott kérdéstről. Nem lehetséges olyan általános törvényszerűség, vagy jól alkalmazható összefüggés felvázolása, amely a hitelesítési gyakorlat számára, ezzel pedig a kérdéseket megfogalmazók részére is iránymutatásul szolgálhatna.<sup>19</sup> A hitelesítést megtagadó határozatok nagy számának oka a megfogalmazók tájékozatlansága és a kérdésekkel szemben támasztott követelmények összetettsége mellett az, hogy nem alakult ki konzekvens, az állampolgárok számára zsinórmértékül szolgáló gyakorlat a tiltott tárgykörök értelmezésével kapcsolatban. Állásponthoz képest egy sokkal inkább a tartalmi aspektusokra koncentráló, a pragmatikusnak, de ugyanakkor a közvetlen demokráciát előtérbe helyezőnek is tekinthető többségi érveléssel ellentétben a kontextust részleteiben elemző megközelítést vázolt fel. Nem véletlen, hogy a különvélemény indokolása terjedelmesebb, mint maga a testület érvelése. A konkrét eset ugyan a költségvetésre, mint kizárt népszavazási tárgykörre vonatkozik, de értelmezhető ez a dilemma valamennyi tiltott terület esetében is. Mikor járunk el helyesen: ha a kizárt tárgykörök terepüket formálisan és megszorítóan kezeljük, vagy ha tartalmi megfontolásokból kiindulva a probléma tágabb jogi összefüggéseit is értékeljük, ezzel viszont szűkítjük a népszavazás, mint jogintézmény lehetséges alkalmazási körét? Az AB eddig többnyire inkább az első koncepciót preferálta, azonban mint később rámutatok, ez nem tekinthető egy maradéktalanul érvényesülő tendenciának a testület gyakorlatában.<sup>20</sup>

Bragyova különvéleménye a többségi állásponthoz képest egy sokkal inkább a tartalmi aspektusokra koncentráló, a pragmatikusnak, de ugyanakkor a közvetlen demokráciát előtérbe helyezőnek is tekinthető többségi érveléssel ellentétben a kontextust részleteiben elemző megközelítést vázolt fel. Nem véletlen, hogy a különvélemény indokolása terjedelmesebb, mint maga a testület érvelése. A konkrét eset ugyan a költségvetésre, mint kizárt népszavazási tárgykörre vonatkozik, de értelmezhető ez a dilemma valamennyi tiltott terület esetében is. Mikor járunk el helyesen: ha a kizárt tárgykörök terepüket formálisan és megszorítóan kezeljük, vagy ha tartalmi megfontolásokból kiindulva a probléma tágabb jogi összefüggéseit is értékeljük, ezzel viszont szűkítjük a népszavazás, mint jogintézmény lehetséges alkalmazási körét? Az AB eddig többnyire inkább az első koncepciót preferálta, azonban mint később rámutatok, ez nem tekinthető egy maradéktalanul érvényesülő tendenciának a testület gyakorlatában.

<sup>18</sup> KUKORELLI István: „A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében” in BITSKEY Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság* (Alkotmánybíróság: Budapest 2000) 191–203.

<sup>19</sup> TÉGLÁSI András: „A népszavazáshoz való jog mint alapjog” *Acta Humana* 2014/2. 91–103.

<sup>20</sup> KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest 2006) 114–127.

## 6. A határozat utóélete

2012-ben az Alaptörvény elfogadásával új korszak kezdődött a magyarországi népszavazások történetében is, több ponton módosult az alaptörvényi szabályozás,<sup>21</sup> hamarosan pedig elfogadta az Országgyűlés a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló új törvényt is.<sup>22</sup> Míg eljárásjogi tekintetben a változás számottevő, az anyagi jogi környezet csak néhány részletében alakult át. A népszavazás lehetséges kezdeményezői közül kikerült az országgyűlési képviselők legalább egyharmada,<sup>23</sup> az eredményességi küszöb mellett viszont megjelent az érvényességi küszöb: az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazatára van szükség az országos népszavazás érvényességéhez.<sup>24</sup> A tiltott tárgyköröket rögzítő felsorolás lényegét tekintve változatlan maradt, csak néhány esetben került sor a megfogalmazás egyszerűsítésére, illetve immár az Alaptörvény bármilyen módosításáról kizárt a népszavazás.<sup>25</sup> Korábban ez a tilalom csak az Alkotmány népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseit érintette. Gyakorlatilag a korábbival, azonos szöveggel szerepel viszont az Alaptörvényben a költségvetésre vonatkozó kizárt tárgykör is.<sup>26</sup>

Fontos eljárás újítás viszont, hogy a hitelesítés tekintetében a rendes bírósági rendszer bekapcsolásával egy újabb garanciális elem intézményesült a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) határozatának a Kúria előtti felülvizsgálata képében, ezzel párhuzamosan az AB szerepe valamelyest megváltozott.<sup>27</sup> Az ügyek számosságát tekintve a feladatok jelentős átcsoportosulásáról beszélhetünk, hiszen a jogorvoslati eljárások egy része a Kúriáig jut csak el; a bírósági ítéletet követően pedig az érintettek döntésétől, illetve az ügy körülményeitől függ, hogy benyújtanak-e alkotmányjogi panaszt. Hozzá kell tenni, hogy más ügytípusokban (például a népszavazási kampánnyal összefüggésben) alkotmányjogi panasz útján viszont eljuthatnak az AB-hoz olyan jogviták, melyek eddig semmilyen formában nem kerülhettek e fórum elé.

Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a népszavazás alkotmányos háttere az anyagi jogi jogintézmények lényegi struktúráját tekintve nem változott, ezért nincs oksági módon következő kényszer a korábban kialakított gyakorlat elvetésére sem. Erre a következtetésre jutott maga az AB is, amikor a saját korábbi gyakorlatának felhívhatóságával kapcsolatban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat által kimunkált tételt<sup>28</sup> – tekintettel a szabályozás gyakran szó szerinti egyezésére is - a népszavazási ügyekre is alkalmazta: „az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által

---

<sup>21</sup> KOVÁCS László Imre: „Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2015/78. 83–93.

<sup>22</sup> 2013. évi CCXXXVIII. törvény.

<sup>23</sup> Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

<sup>24</sup> Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés.

<sup>25</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont.

<sup>26</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont.

<sup>27</sup> 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* (Nemzeti Közszerkesztési Egység: Budapest 2016) 89–122.

<sup>28</sup> Indokolás [32]: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmzési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” Általánosságban az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született alkotmánybírósági határozatok idézhetőségére nézve; lásd még 22/2012, Indokolás [40]-[41].

kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. A határozat értelmében a korábbi gyakorlat, benne természetesen az alkalmazott alkotmányjogi mércékkel, felhívható a „modellváltás” után megvalósuló alkotmánybíráskodás során is. Természetesen annak sincs elvi akadálya, hogy az AB az elé kerülő alkotmányjogi panaszos ügyekben mindezen elveket a Kúria és az NVB gyakorlatában is érvényesítse, számon kérje.<sup>29</sup>

Ennek ellenére, noha 2012 előtt hangsúlyosan jelen volt a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban az a felfogás, hogy a népszavazás tekintetében tiltott tárgyköröket zártan és szorosan kell értelmezni, ez a megközelítés határozottan gyengülni látszik: az utóbbi években jellemzővé vált a tiltott tárgykörök kiterjesztőbb értelmezése,<sup>30</sup> ami azért is okoz problémát, mert akár a tiltott tárgykörök érintettsége, akár az egyértelműség alapján szinte valamennyi népszavazási kezdeményezést el lehetne utasítani. Az Alaptörvény népszavazás szempontjából tiltott tárgykörei között olyanokat találunk, melyek körvonalait tágan megvonva kiüresíthető a népszavazás jogintézménye.<sup>31</sup>

Gyakorlatilag bármely kérdés kapcsán le lehet vezetni, hogy a költségvetést érinti, burkoltan az Alaptörvény módosítására irányul, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik, vagy az Országgyűlés személyi- és szervezetalakítási hatásköreit vonná el.<sup>32</sup> E sajátosság eredménye az ún. hitelesítési spekuláció, amikor lényegében ugyanazt a kérdést számtalan megfogalmazásban beterjesztik hitelesítésre az NVB-hez, abban bízva, hogy a testület valamelyik formát elfogadhatónak tartja majd.

Az elmúlt évek idevágó határozatai közül külön tárgyalom az egyes nyugdíjogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos ügy alakulásának releváns elemeit, mivel ez az eset jól mutatja, hogy a jelen tanulmányban vizsgált határozatban érzékelhető bizonytalanságok továbbra is megfigyelhetők és nem kerültünk közelebb a két eltérő narratíva összeegyeztetéséhez sem, illetve továbbra sem egyértelmű, hogy a gyakorlat a kettő közül melyiket részesíti előnyben.

A kezdeményező három választópolgár 2011 májusában az alábbi kérdést nyújtotta be hitelesítésre az OVB-hez:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-jéig jogszerűen megszerzett nyugdíjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”

Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta [74/2011. (VI. 24.) OVB határozat], arra hivatkozva, hogy a nyugdíjogosultságok rendszerének megváltoztatása eredményes népszavazás esetén csak az Alkotmány módosításával lenne keresztülvihető. (Érdemes külön is hangsúlyozni, hogy az OVB 2011-es okfejtése még az előző Alkotmány szövegén alapult.) Ezt a határozatot egy kifogás nyomán az AB ugyancsak a korábbi alkotmányos környezetben megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra kötelezte [126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.]. Az AB úgy ítélte meg, valójában nincs szükség alkotmánymódosításra ahhoz,

<sup>29</sup> TÉGLÁSI András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” *MTA Law Working Papers* 2014/19. [jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_19\\_Teglasi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf)

<sup>30</sup> FÁBIÁN Adrián: „A Nemzeti Választási Bizottság szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítésében” in GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon* (Nemzeti Közsolgálati Egyetem: Budapest 2016) 129–134.

<sup>31</sup> CHRONOWSKI Nóra – KOC SIS Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba (szerk.): *A demokrácia deficitje, avagy a deficit hatalomgyakorlás* (Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület: Pécs 2008) 303–314.

<sup>32</sup> KUKORELLI István – MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Népszavazási jogorvoslatok - a modellváltás tapasztalatai” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.: Budapest 2019) 220–249.

hogy eredményes népszavazás esetén eleget lehessen tenni a referendum döntésének. Az OVB ismét megvizsgálta az ügyet és a fenti népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait hitelesítette [7/2012. (I. 16.) OVB határozat].

Az OVB arra utalt, hogy az AB határozata szerint az aláírási mintapéldányok hitelesítésének lett volna helye, ehhez képest pedig nem merült fel újabb, az elutasítást megalapozó körülmény. Ezzel a határozattal szemben ismét többen is kifogást terjesztettek elő, ezúttal már arra hivatkozva, hogy a kérdés burkoltan a költségvetés módosítását tenné szükségessé, ráadásul a kifogást tevők szerint a népszavazás pénzügyi és gazdasági következményei a választópolgárok számára nem lennének egyértelműek.

Az AB az ügyeket egyesítette, az új eljárásjogi szabályokra tekintettel megállapította hatáskörét a kifogások elbírálására,<sup>33</sup> majd érdemben vizsgálta a beérkezett kifogásokat és helyt is adott azoknak, mivel az az AB érvelése szerint a központi költségvetésről szóló törvény több elemének módosítását vonná maga után. Mindezek alapján az AB az NVB határozatát megsemmisítette és az NVB-t új eljárásra kötelezte. Az NVB az ügy lezárásaként a népszavazási kérdés hitelesítését megtagadta [30/2016. (VI. 6.) NVB határozat].

Ennek az ügynek a mélyebb elemzése tanulságos, rávilágít arra, hogy a tiltott népszavazási tárgykörök értelmezésénél az ellentétes eredményre vezető érvelések sokszor nagyon közel állnak egymáshoz. Ugyanazon tényállásból az AB 2012-ben arra jutott, hogy egy kérdés aláírási címpéldányait hitelesíteni kellett volna, néhány évvel később viszont már ellenkező előjelű határozatot hozott. Ez a jelenség két következtetés levonására nyújt lehetőséget. Egyrészt a népszavazási kérdések hitelesítéséhez, így a tiltott tárgykörökhöz és azon belül is a költségvetéshez kapcsolódó gyakorlat rendkívül bizonytalan, nehéz lenne akár a választási szervek, akár a jogorvoslati fórumok döntéseiből egységes zsinórmértékül szolgáló kritériumokat meghatározni. Másrészt érzékelhető az a korábban már említett jelenség, hogy az utóbbi években a népszavazási kérdések befogadhatósági kritériumainak, így a tiltott tárgyköröknek az értelmezése a szigorítás irányába mozdult el. Aminek az egyik összetételű testület zöld utat adott volna, azt néhány évvel később egy más felfogást képviselő AB már nem tartotta elfogadhatónak. Ennek leszögezése közel sem jelent értékítéletet: felhozhatóak legitim érvek a tiltott népszavazási kérdések kiterjesztő, de szűkítőbb értelmezése mellett is. Mégis úgy vélem, helyesebb volna visszatérni az AB gyakorlatában korábban lefektetett, a tiltott tárgykörök kontúrjait szűkítő, a közvetlen demokrácia érvényesülését előtérbe helyező narratívához.

## 7. Irodalom

CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *A demokrácia deficitje, avagy a deficitese hatalomgyakorlás* (Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület: Pécs 2008) 303–314.

GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon* (Nemzeti Közszerkeleti Egyetem: Budapest 2016)

HALLÓK Tamás: „Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiről” *Jogtudományi Közöny* 2010/6. 272–278.

KOMÁROMI László: „Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság – Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára” *Alkotmánybírósági Szemle* 2015/2. 78–87.

<sup>33</sup> Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 145. §-a (hatály: 2011-12-31 – 2016-07-01).

KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest 2006) 114–127.

KUKORELLI István – MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Népszavazási jogorvoslatok - a modellváltás tapasztalatai” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.: Budapest 2019) 220–249.

TÉGLÁSI András: „A népszavazáshoz való jog mint alapjog” *Acta Humana* 2014/2. 91–103.