

Bevezetés

A közvetlen népi hatalomgyakorlás minden demokratikus országban az alkotmányos rendszer fontos eleme, a referendumok karaktere azonban sokban függ az adott országra jellemző politikai kultúrától, valamint a népszuverenitás közvetlen gyakorlásával kapcsolatos attitűdöktől.¹ Magyarországon a népszavazás mindig is a hatalomgyakorlás kivételes eszközének számított,² ebből következően a referendumok száma csekély.³ Ezen a helyzeten az Alaptörvény sem változtatott érdemben: a közvetett és közvetlen demokrácia viszonyrendszere hasonlóan alakul, mint a korábbi alkotmányos struktúrában.

A közvetlen hatalomgyakorlás a világ országainak többségében kivételesnek számít, azonban fokozatosan teret nyer.⁴ A modern technika eszközeivel egy-egy referendum egyre gyorsabban, hatékonyabban és olcsóbban lebonyolítható, így a tendenciák abba az irányba hatnak, hogy a közvetlen népi hatalomgyakorlás erősödhet.⁵

A legtöbb országban a népszavazás inkább az alkotmányozás kapcsán merül fel, Franciaországban például a legtöbb alkotmánymódosításhoz népszavazási jóváhagyásra van szükség.⁶ A referendum szintén az alkotmánymódosítási folyamat kötelező eleme Dániában,⁷ illetve Svájcban is.⁸ Máshol azt tapasztaljuk, hogy az alkotmány egyes részeinek megváltoztatását kötik népszavazáshoz, például az államformára, a jogállamiságra, valamint a szuverenitásra vonatkozó részeket.⁹ Magyarországon a referendum, mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszköz bár felmerült, ez a megközelítés gyökeret verni sosem tudott, ehelyett a népszavazás az OGY hatásköreinek közvetlen népi gyakorlásához kapcsolódik.¹⁰ Ez a felfogás kevésbé jellemző Európa más országaiban, de például Svájcban a politikai kultúrából eredően a referendum nem számít kivételesnek.¹¹

¹ DEZSŐ Márta: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 233-234. Vö. KARL KORINEK: „Az alkotmányozás parlamenti és parlamenten kívüli eljárása Ausztriában” in *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 220.

² SAJÓ András: *Az önkormányzó hatalom* (KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Bp. 1995) 54-55.

³ KUKORELLI István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in MIKOLASEK Sándor (szerk.): *A magyar alkotmányosság ezer éve*. (Tudományos Konferencia: Tatabánya, 1998) 37-42.

⁴ VERNON BOGDANOR: „Western Europe” in BUTLER DAVID – AUSTIN RANNEY (szerk.): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (London: Macmillan 1994) 47-61.

⁵ ANDREA BONIME-BLANC: *Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm* [www.usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf)

⁶ Franciaország Alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.)

⁷ Dánia Alkotmányának 88. cikke (1849)

⁸ Svájc Alkotmányának 139. cikke (1998. december 18.)

⁹ Lengyelország Alkotmányának 235. cikk (6) bekezdése (1997. április 2.); Bulgária Alkotmányának 158. cikke (1991. július 31.)

¹⁰ HALLÓK Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. I/1.* (Bíbor: Miskolc 2002) 325-351.

¹¹ LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamenti Levelek* 1997/3. 63.

Számtalan kezdeményezést nyújtanak be Magyarországon főként a választópolgárok arra vonatkozóan, hogy mely kérdésekről kellene népszavazást tartani, az aláírási mintapéldányok hitelesítési mechanizmusa is biztosítja, hogy a felvetéseknek csak elenyésző hányada jusson el egyáltalán az aláírásgyűjtés fázisáig. A legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár által támogatott népszavazási kérdések aláírás gyűjtő mintapéldányai hitelesítéséről az NVB határoz, mely tartalmi tekintetben azt vizsgálja, hogy a feltenni kívánt kérdés nem vonatkozik-e olyan tárgykörre, melyről az Alaptörvény értelmében nem lehet népszavazást tartani,¹² illetve, hogy a kérdés kellően egyértelmű-e a választópolgárok, valamint a jogalkotó számára.¹³ Amennyiben az NVB a kérdést hitelesíti, megkezdődhet a választópolgári aláírások gyűjtése. Legalább tízezer választópolgári aláírás összegyűjtése esetén a népszavazás kiírásáról az OGY dönt, kétszázezer aláírás esetén a referendum kiírása kötelező. A kormány, illetve a köztársasági elnök is kezdeményezhet népszavazást, ilyenkor nincs szükség hitelesítésre, illetve aláírás gyűjtésre, a népszavazás elrendeléséről az OGY határoz.¹⁴

Ha az NVB a hitelesítést megtagadja, az érintett felülvizsgálati kérelmével a Kúriához fordulhat az NVB döntésének felülvizsgálatát kérve.¹⁵ A Kúria ítéletével szemben alkotmányossági aggály esetén alkotmányjogi panaszt lehet előterjeszteni az AB-hez.¹⁶

Nem csak a népszavazási kérdések hitelesítésével, vagy annak elmaradásával szemben lehet bírósághoz fordulni, majd alkotmányjogi panaszt előterjeszteni. Amennyiben az NVB a népszavazást megelőző kampánnyal kapcsolatos döntést hoz, az érintettek előbb a Kúria előtt kezdeményezhetnek rendes jogorvoslati eljárás keretében felülvizsgálatot, ezt követően pedig alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be, így az AB-nek ilyen módon is lehetősége nyílt a választási eljárási törvény egyes szakaszainak alkotmányossági felülvizsgálatára.

Léteznek más jellegű népszavazási jogorvoslatok is, így az AB előtt megtámadható a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat,¹⁷ mint erre láttunk is példát a közelmúltban.¹⁸ Érdekesség, hogy e jogorvoslat tekintetében ma is az *actio popularis* elve érvényesül. Írásunkban a hangsúlyt a népszavazási témájú alkotmányjogi panasz indítványokra helyezzük, ezért azokra az ügyekre térünk ki részletesebben, melyek eljutottak az AB-hez.

Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy milyen változásokat hozott a népszavazási jogorvoslatok terén eljárási, valamint tartalmi tekintetben a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, ezzel a népszavazási jogorvoslati rendszer átalakítása. Értelem szerűen az ügyek többsége a 2016-os évhez kapcsolódik, hiszen ekkor tartottak nyolc év szünetet követően ismét referendumot Magyarországon, a Kormány kezdeményezésére az EU által bevezetni kívánt betelepítési kvótákról szavazhattak a választópolgárok. Ettől függetlenül és a kvóta referendumot megelőzően érdekes, és a 2012-et megelőző, valamint az azt követő rendszer sajátosságainak szembeállítására kiválóan alkalmas ügy volt az egyes nyugdíjjogosultságok

¹² *Magyarország Alaptörvényének* [a továbbiakban: AT.] 8. cikk (3) bekezdése (2011. április 25.)

¹³ *a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény* [a továbbiakban: Nsztv. (új)] 9. § (1) bekezdése

¹⁴ AT. 8. cikk (1) bekezdése (2011. április 25.)

¹⁵ Nsztv. (új) 29. § (1) bekezdése

¹⁶ *az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* [a továbbiakban: Abtv. (új)] 26. § (1) bekezdése

¹⁷ Abtv. (új) 33. §

¹⁸ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 788.

elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezés.¹⁹ A 2016-os népszavazást megelőzően az AB egyrészt vizsgálta, hogy jogszerű volt-e a kvóta referendum elrendelése.²⁰ A Taláros Testület egyedi jogsérelmek kapcsán több ízben vizsgálta a választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát is.²¹ A harmadik fontos téma, mely felmerült a népszavazások kapcsán a kampánnyal összefüggő alkotmányossági aggályok voltak, ezekkel összefüggésben az AB több alkotmányjogi panasznak is helyt adott.²² Végezetül bár nem alkotmányjogi panasz indítvány nyomán született, kitérünk egy mulasztásos Alaptörvény sértést megállapító ab.-i döntésre is.²³ Az alábbiakban e fő témák mentén vizsgáljuk a népszavazási modellváltás tapasztalatait. A valódi alkotmányjogi panasz meghonosítása mellett tekintetbe kell vennünk azt is, hogy a népszavazás törvényi szabályai is megváltoztak,²⁴ illetve, hogy a népszavazásokhoz kötődő tartalmi paradigma váltásnak is szemtanúi lehetünk.

A népszavazási joganyag sajátossága, hogy időszakosan kerül a figyelem középpontjába. Mivel ez a jogintézmény biztosít lehetőséget a választópolgároknak a politikai döntéshozatalba történő tényleges bekapcsolódásra, ezért szinte folyamatos az ilyen indítványok becsatornázása a Nemzeti Választási Iroda, illetve az NVB felé. Az indítványok többsége azonban részben megalapozatlansága, részben a szigorú feltételrendszer, részben a választási szervek hagyományos megközelítése okán nem jut túl a hitelesítési szakaszon. Magyarországon a rendszerváltás óta mindvégig azt tapasztaljuk, hogy a választási szervek tágan értelmezik a népszavazásra vonatkozó tiltott tárgyköröket, illetve az egyértelműség kritériumát, ebben az elmúlt években sem történt változás, sőt a megszorító értelmezés erősödését érhetjük tetten. Ennek következményeként a kezdeményezéseknek csak töredéke jut el az aláírás gyűjtés szakaszáig, még ritkábban az elrendelés, esetleg a kitűzés fázisáig. Ma már a magyar politikai kultúra részének tekinthető egy-egy vitatott aktuálpolitikai döntés kapcsán népszavazás kezdeményezése, a szélesebb nyilvánosság figyelmét azonban csak akkor kelti fel a folyamat, ha egy-egy népszavazás megtartásra kerül. Ebből következik az a már vázolt sajátosság, hogy az Alaptörvényen alapuló népszavazási ügyek döntő többsége a 2016-os évből származik.

Kiinduló feltevésünk az, hogy a népszavazásokkal kapcsolatban a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése eljárási tekintetben számottevő változást eredményezett, a hatás mégsem olyan mértékű, mint az egész jogrendszerre vetítve. Bár a teljes alkotmányos struktúrára nézve a valódi alkotmányjogi panasz következményei rendkívüliek, a népszavazási jogorvoslatok esetében ezt a hatást mérsékeltebbnek látjuk. A jogorvoslat eljárásrendjének átalakításával párhuzamosan a népszavazási ügyekben egyre-inkább pragmatikus érveléseket tapasztalunk, melyek következtében egyre nehezebb olyan kérdést megfogalmazni, mely jó eséllyel hitelesítésre kerül, ráadásul gyakran nem kiszámíthatóak azok a standardok, melyek alapján az NVB, illetve a jogorvoslati fórumok határoznak népszavazási kérdésekben. A

¹⁹ 10/2016. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2016, 540.

²⁰ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, ABH 2016, 795.; 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, ABH 2016, 941.

²¹ 3086/2016. (IV. 26.) AB végzés, ABH 2016, 510.; 3211/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1225.; 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1230.

²² 19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1246.; 20/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1259.

²³ 6/2017. (III. 10.) AB határozat, ABH 2017, 288.

²⁴ Nsztv. (új).

következőkben ezen állítások igazolására törekszünk a modellváltás általános tapasztalatainak felvázolásával, illetve az egyes konkrét ügyek elemzésén keresztül.

1. Népszavazások és jogorvoslatok 2011 előtt

A népszavazás Magyarországon nem számít régi jogintézménynek, nem egészen három évtizede, a rendszerváltás kapcsán, a demokratikus átmenethez kötődő alkotmány módosítások eredményeként jelent meg. Mint már említettük, a referendum ekkor is kivételes eszköz maradt az állampolgárok közvetlen bevonására a döntéshozatali folyamatokba.²⁵ Ennek ellenére több nagyjelentőségű referendumot is ki kell emelnünk, a magyarországi népszavazások történetét három nagyobb korszakra oszthatjuk. Már szinte azonnal a rendszerváltást követően felmerült a népszavazás tartásának igénye: ennek eredménye lett az ún. négy igenes népszavazás.²⁶ Ennek során a választópolgárok az államfő választásának időpontjáról (hogyan az országgyűlési választásokat megelőzően, vagy azt követően kerüljön-e rá sor), a munkásörség megszüntetéséről, a korábbi állampárt vagyonelszámolásának módjáról, valamint a munkahelyi pártszervezetek megszüntetéséről szolt. Ezt a népszavazást, a magyar történelem első országos népszavazását 1989 novemberében tartották, tehát akkor, amikor a Magyar Köztársaságot már kikiáltották és az Alkotmányt módosították, de a szovjet csapatok még nem hagyták el Magyarországot, demokratikus országgyűlési választásokra még nem került sor, az AB még nem kezdte meg működését. Az érvényes és eredményes népszavazás sokban hozzájárult a pártállami apparátus fokozatos lebontásához, illetve az új parlamentáris kormányforma körvonalainak megteremtéséhez. Szintén a demokratikus átmenet részeként tartottak népszavazást 1990 júliusában arról, hogy az államfőt a választópolgárok, vagy az OGY válassza-e meg. A kedvezőtlen időpontra kiírt népszavazás érdektelenségbe fulladt és eredménytelenül zárult.²⁷

A hazai referendumok második korszakát a nemzetközi szerződésekhez való csatlakozásról történő döntés fémjelezte. Népszavazást tartottak 1997-ben Magyarország NATO tagságáról,²⁸ majd négy esztendővel később az EU-hoz való csatlakozásról is,²⁹ mindkét esetben eredményes volt a voksolás, az igen válaszok kerültek jelentős többségbe.

A harmadik csoportba az egyes aktuálpolitikai kérdésekről tartott népszavazásokat sorolhatjuk, melyekből az elmúlt másfél évtizedben hármat jegyezhetünk fel. A hírhedté vált 2004. december 5-ei népszavazás az igenek többsége ellenére eredménytelen maradt a határon túli magyarok kettős állampolgárságának bevezetése, illetve a kórházak privatizációjának

²⁵ BRAGYOVA András – DEZSŐ Márta: „Hungary” Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot 2001) 63-93.

²⁶ BOZÓKI András: „Az alkotmányos forradalom éve 1989” *Rubicon* 2004/5-6.

²⁷ BOZÓKI András: „A köztársasági elnök esete a néppel” *Világ* 1990/6.

²⁸ SZABÓ János: „Út a NATO-igénhez” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kö: Bp. 2008) 302-312.

²⁸ SZABÓ János: „Út a NATO-igénhez” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kö: Bp. 2008) 302-312.

²⁹ SZABÓ Lászlóné (szerk.): „EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben” *Választási Füzetek* 111. (Belügyminisztérium Országos Választási Iroda: Bp. 2003)

leállítása tekintetében is.³⁰ Távlatokból visszatekintve az első kérdésnek volt nagyobb a jelentősége: a népszavazás következményeinek felszámolása érdekében az OGY 2010-ben módosította az állampolgárságról szóló törvényt, megteremtve ezzel az egyszerűsített honosítás lehetőségét.³¹ Négy évvel az állampolgársági referendumot követően az akkori ellenzéknek sikerült elérnie, hogy három kérdésben voksolást tartsanak: a vizitdíj, a tandíj és a kórházi napidíj eltörlése ügyében.³² Mindhárom kérdésben a szavazatok többsége az „igen” válaszra érkezett. 2016. október 2-án került sor az Alaptörvény hatályba lépése óta kiírt eddigi egyetlen népszavazásra, melynek során a választók az EU betelepítési kvótáival kapcsolatban fejezhették ki álláspontjukat. Bár a szavazatok többsége elutasította a kvótát, a népszavazáson a választópolgárok kevesebb, mint fele vett részt, így az eredménytelen maradt.

Fentiekből kitűnik, hogy csaknem három évtized alatt összesen hét népszavazásra került sor Magyarországon, a referendum tehát kivételes, de nem rendkívüli hatalom gyakorlási eszköz, mely a választópolgárok mindennapjait érinti: bárkit megállíthatnak az utcán aláírást gyűjtő aktivisták, az elrendelt népszavazás pedig az urnákhoz szólítja a politikailag aktív embereket. Azt a tanulságot is levonhatjuk, hogy az „alulról” érkező állampolgári kezdeményezés rendszerint nem jut el a népszavazás elrendeléséig, erre akkor van reális esély, ha a referendumot a Kormány kezdeményezi, illetve, ha kellő társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok tűzik azt zászlajukra.³³

Az Alaptörvény a népszavazás jogintézményének lényegét, alkalmazási körét nem változtatta meg, eljárási tekintetben azonban érdemi átalakulást hozott.³⁴ 2012 előtt az OVB kérdést hitelesítő, vagy hitelesítést elutasító döntésével szemben egyfokú jogorvoslat állt rendelkezésre: kifogást lehetett benyújtani az AB-hez.

A népszavazási kérdések hitelesítésével összefüggő ügyeket akkoriban tehát kivételes ügycsoportként kezelték, melyek esetében nem érvényesült a bírósági felülvizsgálat lehetősége, a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos jogvitákban végső soron és egyetlen jogorvoslati fórumként az AB határozott.³⁵ Az akkori kifogás a mostani felülvizsgálati kérelemmel volt párhuzamba állítható: az AB egyrészt azt mérlegelte, hogy a

³⁰ KUKORELLI István: „Államnemzet vagy kultúrnemzet? – néhány gondolat egy nem létező dilemmáról” in Cs. KISS Lajos – KARÁDI Éva (szerk.): *Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára* (ELTE ÁJK: Bp. 2004) 219-224.

³¹ A szabályozás részletesebb kifejtését lásd: GANCZER Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/63. 16. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_63_Ganczer.pdf;

LUDÁNYI Ágnes: *Egyszerűsített honosítás, avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben*. www.arsboni.hu/egyszerusített-honositas-avagy-magyar-allampolgarra-valas-egyszerubben.html

³² MOHAY Gergely: „A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében” *Jogelméleti Szemle* 2008/2. jesz.alk.elte.hu/2008_2.html

³³ 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)

³⁴ 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_Teglas.pdf

³⁵ KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Bp. 2006) 114-127.

választási bizottsági határozatba foglalt értelmezés összhangban van-e az alkotmányos rendelkezésekkel, másrészt azt, hogy a hitelesítés, vagy annak megtagadása okszerű érvelésen alapult-e. Az AB nem soron kívül járt el, nem változtathatta meg a választási szerv határozatát, amennyiben nem találta elfogadhatónak az első fokú döntést, új eljárást kellett elrendelnie. Más ügyekben, így az OVB kampánytevékenységet érintő döntéseivel szemben a Legfelsőbb Bírósághoz lehetett fordulni, mely nem peres eljárásban, három tagú bírói tanácsban járt el. Az ilyen döntéssel szemben nem lehetett jogorvoslattal élni az AB előtt.

A következőkben áttérünk napjaink népszavazási jogorvoslati rendszerére és összevetjük azt a 2012 előtti rendszer sajátosságaival.

2. A modellváltás általános tapasztalatai

Magyarországon 2012 előtt csak az ún. nem valódi alkotmányjogi panasz előterjesztésére volt lehetőség, ami azt jelentette, hogy a bíró az eljárás felfüggesztése mellett az AB-hez fordulhatott, amennyiben úgy ítélte meg, hogy az alapul fekvő ügyben alkalmazandó jogszabály az Alkotmányba ütközik.³⁶ Ezzel szemben 2012. január 1-től már a valódi alkotmányjogi panasz is bevezetésre került, ami konkrét bírói ítéletekkel szembeni jogorvoslatot teremt mindazok számára, akik egyedi ügyben érintettek, és az ezen üggyel kapcsolatos bírósági eljárásban Alaptörvény ellenes jogszabály alkalmazása folytán Alaptörvényben biztosított joguk sérelme következett be, illetve jogorvoslati lehetőségeit már kimerítették.³⁷ Az új választási eljárási törvény ebbe a rendszerbe tagolja be a választási/népszavazási jogorvoslati ügyeket is, így a vonatkozó jogorvoslati út kétfokúvá válik. Az NVB határozatával szemben első körben a Kúriához lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel, majd a fentebb említett kritériumok teljesülése esetén ezt követően lehet alkotmányjogi panasszal megtámadni a Kúria ítéletét.

A modellváltás következményeinek elemzését először annak tágabb kontextusba helyezésével kell kezdenünk. 2012 előtt, amikor a valódi alkotmányjogi panasz nem létezett, az actio popularisnak köszönhetően viszont szinte akadálytalanul érkeztek az AB-hez az utólagos normakontrollt kezdeményező felvetések, a Taláros Testület tevékenységének leghangsúlyosabb eleme a normakontroll hatáskör volt. Az AB első sorban a rendszer szintű anomáliák kiszűrésére koncentrált, az egyedi ügyek csak kisebb számban, a nem valódi alkotmányjogi panaszok útján juthattak el az AB-hez. Ezzel szemben napjainkban az utólagos normakontrollt pusztán a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, illetve a legfőbb ügyész kezdeményezheti, tehát jóval kevesebb utólagos normakontroll érkezik az AB-hez, igaz ugyanakkor, hogy ezek jelentősége nagyobb.³⁸ Az alkotmányossági problémák főként az egyedi ügyeken keresztül, a valódi alkotmányjogi panaszok előterjesztésével juthatnak el a Donáti utcába.³⁹ Lévay Miklós mutatott rá arra egyik különvéleményében, hogy az új helyzetben az AB-nek az utólagos normakontroll indítványokat jobban meg kellene becsülnie, hiszen ilyenkor az egyes kérdések

³⁶ Alk. 32/A. § (4) bekezdés (1989. október 23.); Abtv. 48. §

³⁷ AT. 24. cikk (2) bekezdés d) pont; Abtv. (új) 26. § (1) bekezdés

³⁸ AT. 24. cikk (2) bekezdés e) pont

³⁹ ORBÁN Endre: *A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai*.
d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-20_Orban.pdf

tágabb alkotmányos kontextusba helyezésére nyílik mód.⁴⁰ Ezzel szemben az alkotmányjogi panaszok mindig konkrét tényálláshoz, egyedi jogsérelemhez kötődnek, ezért ilyenkor az AB mozgástere is csekélyebb.

A fentebb vázolt folyamatok akkor igazak, amennyiben a teljes magyar jogorvoslati rendszert vesszük szemügyre, a népszavazási jogban azonban nem érvényesülnek, itt a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének egészen más következményeivel számolhatunk. A 2012 előtti modell elemzéséből látható, hogy a rendszer alapvető logikája a népszavazási jogorvoslatok tekintetében akkor is hasonló volt, mint napjainkban. Az AB alapvetően egyedi ügyekben szembesült népszavazási ügyekkel, olyankor, amikor valaki egy népszavazási kérdés hitelesítésével, vagy annak elmaradásával szemben terjesztett elő kifogást. A mai rendszer ehhez képest annyiban tér el, hogy a hitelesítés tekintetében a bírósági felülvizsgálat lehetőségével egy újabb garanciális elem intézményesült, ezzel párhuzamosan az AB szerepe valamelyest csökkent. A jogorvoslati ügyek egy része a Kúriáig jut csak el, a bírósági ítéletet követően a felek döntésétől, illetve az ügy körülményeitől függ, hogy benyújtásra kerül-e alkotmányjogi panasz. Hozzá kell tenni, hogy más ügyekben, például a népszavazási kampánnyal összefüggésben alkotmányjogi panasz útján viszont eljuthatnak az AB-hez olyan jogviták, melyek eddig semmilyen formában nem kerülhettek e fórum elé. Miközben általánosságban elmondható, hogy az AB tevékenységének fókusza a jogszabályok absztrakt felülvizsgálatáról az alkotmányossági mércék egyedi ügyekben történő alkalmazása felé tolódott el, a népszavazások kapcsán ezt a paradigmaváltást nem érzékelhetjük olyan élesen. Az AB lényegében ugyanazt a jogorvoslati szerepet tölti be, mint korábban: összeméri az ügyben született döntéseket az Alaptörvényből levezethető követelményekkel. A változás abban ragadható meg, hogy mielőtt a népszavazási kérdés hitelesítésének ügye az AB elé kerülne, azt a Kúria is elbírálta már. Ez egyrészt csökkenti az AB elé kerülő népszavazási jogviták számát, másrészt elvileg mérsékli annak valószínűségét, hogy a Testület előtt Alaptörvényt sértő határozatot támadnak meg, hiszen az AB-t megelőzően két szakértelemmel rendelkező fórum is foglalkozott már az üggyel. Az érem másik oldala, hogy a nem a hitelesítéshez kötődő népszavazási jogviták kapcsán az alkotmányjogi panasz bevezetésével viszont egy új út nyílt meg, mely az AB-hez vezet.

Figyelembe kell vennünk továbbá azokat a sajátos körülményeket, melyek az elmúlt évek hazai politikai viszonyaiból erednek. A valódi alkotmányjogi panasz minden olyan jogrendszerben, ahol létezik, rendkívüli jelentőségű, Magyarországon azonban szerepét külön is aláhúzta a 2010 és 2015 között létező kétharmados kormánytöbbség. Ebben a helyzetben a kormányoldalnak lehetősége volt az Alaptörvény, valamint a népszavazásra vonatkozó szabályozás egyoldalú megváltoztatására az ellenzék egyetértése nélkül. Ebben a helyzetben a változások irányával nem azonosulók számára az alkotmányos érveken nyugvó jogorvoslat maradt az egyetlen törvényes eszköz a népszavazásra vonatkozó szabályozás megváltoztatására. Ugyanakkor a népszavazási kezdeményezések szerepe is felértékelődött, hiszen a Parlament által elfogadott törvények, különösen a sarkalatos törvények módosítására az ellenzék belátható időn belül nem látott reális parlamenti lehetőséget. Ebből következően szinte minden vitatott kormányzati intézkedéshez kapcsolódóan nyújtottak be gyakran több

⁴⁰ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2014, 732, 776 (118. bekezdés).

népszavazási kezdeményezést is, ezek közül természetesen csak néhány jutott el a Kúriára, illetve az AB-re. Hozzá kell tennünk, hogy a „népszavazási dömping” jelenségének előzményeit már a 2010-et megelőző években is felfedezhetjük.⁴¹ E tendenciát tovább erősítette, hogy az utólagos normakontroll szűkítésével a népszavazás indítása, illetve jogi értelemben az egyedi ügyek nyomán alkotmányjogi panaszok benyújtása látszik az érdemi jogorvoslat járható útjának.

E ponton kell feltennünk egy további kérdést, hogy a valódi alkotmányjogi panasz mennyire hatékony eszköz általában és kifejezetten, mint népszavazási jogorvoslat a jogsérelmek kiküszöbölésére. Általánosságban azt tapasztaljuk, hogy az AB nem kíván egyfajta jogorvoslati fórumként működni, a benyújtott alkotmányjogi panaszok túlnyomó része érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerül, amin nem változtatott az ügyvéd kényszer intézményesítése sem.⁴² A visszautasítások egyik oka a szigorú befogadhatósági rendszer: az AB csak a valóban nagy jelentőségű alkotmányjogi kérdést felvető indítványokkal kíván foglalkozni, ezért az érdemi elbírálási szakaszba csak az ügyek töredéke jut. Az érdemben vizsgált alkotmányjogi panaszok túlnyomó része is visszautasításra kerül, az Alaptörvény hatályba lépését követően a részben még a korábbi Alkotmányhoz kötődő, egyes nyugdíjjogosultságok elvonásáról szóló népszavazási kezdeményezést, valamint a 2016 őszi népszavazási kampánnyal kapcsolatos két döntést emelhetjük ki, amikor az AB helyt adott az alkotmányjogi panasz beadványoknak. Az alkotmányjogi panasz kivételes jogorvoslati eszköznek tekinthető, melyet többnyire a strasbourgi bíróság sem minősít hatékony jogorvoslati eszköznek.⁴³ Befogadási feltételei igen szigorúak, az AB érvelése pedig kötve van az adott tényálláshoz, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányossági mércékhez, ezért a korábbi általános jogorvoslati funkció helyett az AB szerepe a népszavazásokkal kapcsolatban kivételesnek tekinthető. Az érdemi jogorvoslat, az NVB érvelésének teljes körű felülvizsgálata az esetek többségében inkább a Kúriától remélhető.

Nem felejtkezhetünk meg arról sem, hogy a magyar választási szervek gyakorlatában hagyományosan a népszavazási kérdések hitelesítési kritériumainak szigorú értelmezése a jellemző, ugyanezt a megközelítést tapasztaljuk az alkotmányjogi panasz kapcsán is. Az NVB az Alaptörvényben rögzített tiltott népszavazási tárgyköröket tágan értelmezi, általában már a közvetett kapcsolatot is elegendőnek tekinti egy-egy beadvány elutasítására.⁴⁴ Ugyanígy az egyértelműség kapcsán annak két alakzatát: a választói, illetve a jogalkotói egyértelműséget különítjük el. Ebből következően szinte minden kérdésről bebizonyítható, hogy az nem kellően egyértelmű: amennyiben egy kérdés a jogalkotó számára egyértelmű (pl. egy törvény hatályon kívül helyezésére irányul), a választópolgár számára lesz bizonytalan, hiszen nem feltétlenül van tisztában az adott törvény pontos tartalmával, illetve a törvény elfogadásának, vagy hatályon kívül helyezésének esetleges következményeivel. Ha viszont első sorban a

⁴¹ SZIGETI Péter: „A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kő: Bp. 2008) 236-254.

⁴² 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.

⁴³ példaként lásd: K.M.C. kontra Magyarország, application no: 19554/11.

⁴⁴ CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba: *A demokrácia deficitje, avagy a deficités hatalomgyakorlás* (Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület: Pécs 2008) 303-314.

választópolgárokhoz szól a kérdés, azt lehet vitatni, hogy nem világos, ebből az OGY-re nézve konkrétan milyen kötelezettség származik. E sajátosság eredménye az ún. hitelesítési spekuláció, amikor lényegében ugyanazt a kérdést számtalan fogalmazásban beterjesztik hitelesítésre az NVB-hez, abban bízva, hogy a testület valamelyik formát elfogadhatónak tartja majd. 2012 előtt jelen volt a magyar ab.-i gyakorlatban az a felfogás, hogy a népszavazás tekintetében tiltott tárgyköröket zártan és szorosan kell értelmezni.⁴⁵ Ez a megközelítés gyengülni látszik, az utóbbi években jellemzővé vált a tiltott tárgykörök kiterjesztő értelmezése, illetve az egyértelműségi követelmény indokolatlan túlhangsúlyozása. Mindez 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. Gyakorlatilag bármely kérdés kapcsán le lehet vezetni, hogy burkolt Alaptörvény módosításra irányul, esetleg a költségvetést érinti, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik, vagy az OGY személyi- és szervezetalakítási hatásköreit vonná el. Hasonlóképpen nem létezik olyan – akár a legnagyobb gondossággal megfogalmazott – szöveg, mely teljesen egyértelműnek volna tekinthető. Különösen igaz ez akkor, ha szembe állítjuk az egyértelműség választópolgárra, illetve jogalkotóra vonatkoztatott oldalát. Örök vitakérdés, hogy a népszavazási kezdeményezések szűrésére melyik eszköz alkalmasabb, illetve kívánatosabb: az aláíró ívek hitelesítése, vagy az aláírás gyűjtési fázis. Jelenleg már az előbbi szakaszban számos felvetés kiesik a rostán, ugyanakkor felvethető, hogy elegendő lenne a valóban közvetlenül és minden kétséget kizáróan tiltott tárgykört érintő kérdések visszautasítása, illetve azon kezdeményezések hitelesítésének megtagadása, melyek alapján hozzávetőleg sem ítéltető meg, milyen jogalkotási feladat származna eredményes népszavazás esetén az OGY-re. Egyebekben a tapasztalatok azt mutatják, az aláírás gyűjtések során úgy is csak azok a kezdeményezések bizonyulhatnak eredményesnek, melyek vagy komoly apparátussal rendelkező pártokhoz kapcsolódnak, vagy jelentős társadalmi támogatottságot élveznek. A választópolgárok kisebb csoportja számára rendkívüli erőfeszítéssel sem reális, hogy akár tízezer aláírást százhusz nap alatt összegyűjtsenek, így az aláírási mintapéldányok hitelesítésével kapcsolatos megengedőbb gyakorlat esetén is feltételezhető, hogy a kezdeményezések közül csak a valóban társadalmi érdeklődésre számot tartóak jutnának el a referendum kiírásáig. Ellenérvként felhozható, hogy a gyakoribb aláírás gyűjtések következtében fokozottabb lenne a választópolgárok kockázata, így a népszavazási kezdeményezések erőteljesebb szűrése a közélet tisztaságát és nyugalma véd. Emellett a közvetlen demokrácia mindig kockázatos: bizonytalan, ha nagyobb számú kérdéssel kapcsolatban folya aláírás gyűjtés, erre a választópolgárok hogyan reagálnának, esetleg milyen kezdeményezések mögött sorakoznának fel.

Fentiek alapján a népszavazási jogorvoslati rendszer keretei számottevően változtak, ugyanakkor az alkalmazandó alkotmányos mércék terén is enyhe elmozdulást érzékelünk. Mindazonáltal a népszavazás fogalma, alkotmányos szerepe, lebonyolításának menete lényegében változatlan maradt. A folyamat a kezdeményezéssel indul, melynek elemei a

⁴⁵ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.

kérdés benyújtása, hitelesítése, valamint az aláírás gyűjtés, szükség esetén a jogorvoslatok. Ezt követi a népszavazás elrendelése, kitűzése, végül megszervezése és lebonyolítása.

A modellváltás tehát a népszavazások terén első sorban két irányban érzékelteti hatását. Egyrészt a Kúria bevonásával kibővül a jogorvoslati fórumrendszer, másrészt ebből eredően az AB szerepe népszavazási ügyekben kivételessé válik. Továbbá a szerkezeti változások következtében az Alaptörvénnyel, a hozzá kapcsolódó jogalkotással, valamint politikai rendszerrel nem azonosulók számára a népszavazás a változások elérésének még a korábbinál is fontosabb alkotmányos eszköze, ezért számolhatunk azzal, hogy a népszavazási kezdeményezések száma a következő években is magas lesz.

Az általános kép felvázolását követően a továbbiakban az egyes fontosabb ügyeket, illetve ügycsoportokat tárgyaljuk, így próbálva szélesebb kontextusba helyezni az Alaptörvény hatását a népszavazásokkal kapcsolatos jogorvoslatokra.

3. Fontosabb ügycsoportok az AB előtt

3.1. A meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozó népszavazási kezdeményezés

Külön tárgyaljuk az egyes nyugdíjjogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos jogorvoslatok alakulását, mivel ez az ügy rendkívül összetett és jól mutatja a korábbi és a jelenlegi jogorvoslati rendszer különbségeit is, mintegy átvezetve bennünket az új modell felé.

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

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-ig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az OGY ne vonja el?”

Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta,⁴⁶ arra hivatkozott, hogy a nyugdíjjogosultságok rendszerének megváltoztatása csak az Alk. módosításával lenne keresztülvihető eredményes népszavazás esetén. 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.⁴⁷ Az AB úgy ítélte meg, valójában nincs szükség alkotmánymódosításra ahhoz, hogy eredményes népszavazás esetén eleget lehessen tenni a referendum döntésének. Az OVB ismét megvizsgálta az ügyet és a fenti népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait hitelesítette.⁴⁸ 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 kifogást terjesztettek elő, arra hivatkozva, hogy a kérdés burkoltan a költségvetés módosítását tenné szükségessé, továbbá nem tekinthető egyértelműnek, mivel kérdéses, hogy a kérdés megszavazása esetén a jogalkotási

⁴⁶ 74/2011. (VI. 24.) OVB határozat.

⁴⁷ 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.

⁴⁸ 7/2012. (I. 16.) OVB határozat.

kötelezettség korhatár előtti nyugdíj megállapítása újbóli lehetővé tételére, vagy a 2011. január 1-én meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozna-e. Felmerült az is, hogy a népszavazás pénzügyi és gazdasági következményei a választópolgárok számára nem lennének egyértelműek, továbbá mivel a nyugdíjjogosultságokkal kapcsolatban az OVB több hasonló kérdés aláírási mintapéldányait is hitelesítette, az egymásnak részben ellentmondó kérdésekről tartott népszavazás átláthatatlan volna. Egy másik kifogásban felvetették, hogy a kérdésre adandó válasz bonyolult jogi ismereteket igényel, ezek nélkül a választópolgár nem adhatja le megalapozottan szavazatát. Az AB az ügyeket egyesítette, majd azt vizsgálta, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a kifogás elbírálására. 2012. január 1-től kezdve az NVB határozataival szemben benyújtott kifogás elbírálására a Kúriának van hatásköre, az Alaptörvény, valamint az új népszavazási törvény hatályba lépéséhez kötődő átmeneti rendelkezésekből viszont az derült ki, hogy a 2012. január 1-je előtt megkezdett ügyekben előterjesztett kifogást továbbra is az AB-nek kell elbírálnia.⁴⁹ Az AB érdemben vizsgálta a beérkezett kifogásokat és helyt is adott azoknak. Az AB 2016-os érvelését érdemes közelebbről szemügyre venni, mert jól kifejezésre juttatja azt, miben volt más szerepe a népszavazási jogorvoslatok kapcsán 2012 előtt a Testületnek, mint azt követően. Az AB-hez benyújtott kifogás rendes jogorvoslat, az AB-nek ilyenkor teljes körűen lehetősége van az OVB érvelésének jogszerűségi felülvizsgálatára, valamint annak értékelésére, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírás gyűjtő ív megfelel-e a jogszabályi feltételeknek. Az AB első körben rámutatott a tiltott tárgykörök szoros értelmezésének tételére és kifejtette, az a tény, hogy a kérdés közvetett összefüggésben áll a költségvetéssel, mint tiltott tárgykörrel, illetve potenciálisan korlátozza az OGY jövőbeli mozgásterét a tiltott tárgykörre nézve, nem eredményezheti az aláírási mintapéldányok hitelesítésének visszautasítását.⁵⁰ Amennyiben a költségvetés fogalomkörébe minden olyan törvény beletartozna, melynek költségvetési vonzata van, ez parttalaná tenné a tiltott tárgykör értelmezését, hiszen magának a népszavazásnak a lebonyolításához is a központi költségvetés biztosítja a forrásokat.⁵¹ Mindazonáltal az AB-nek alkotmányjogi érvek alapján, esetről esetre kell eldöntenie, hogy a szóban forgó kérdés költségvetési vonzata milyen súlyú, illetve mennyire közvetlen. E gyakorlat figyelembe vételével az AB megalapozottnak találta a feltett kérdés költségvetési vonzatát, mivel az az érvelés 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.⁵²

Ennek az ügynek a mélyebb elemzése tanulságos, rávilágít arra, hogy népszavazási kérdésekben 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 kapcsolódó gyakorlat rendkívül bizonytalan, nehéz

⁴⁹ az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 145. §-a (hatály: 2011-12-31 - 2016-07-01)

⁵⁰ 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 272.

⁵¹ 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.

⁵² 30/2016. (VI. 6.) OVB határozat.

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 értelmezése az utóbbi években a szigorítás irányába mozdult el. Aminek egy más összetételű, javarészt egy korábbi korszakban megválasztott alkotmánybírákból álló testület zöld utat adott volna, azt néhány évvel később egy más felfogást képviselő AB már nem tartotta elfogadhatónak. Ennek leszögezése nem jelent abszolút értékítéletet: felhozhatóak legitim érvek a népszavazási kérdések hitelesítésének szigorítása, de megengedőbb kezelése mellett is. Jelen tanulmány szerzői mégis úgy vélik, helyesebb lenne visszatérni az AB gyakorlatában korábban lefektetett, a tiltott tárgykörök, valamint az egyértelműség, mint kizáró okok megszorító értelmezését megfogalmazó paradigmához.

Felhozható lenne az, hogy az NVB, illetve az AB álláspontjának megváltozását az alkotmányos, illetve jogszabályi környezet megváltozása idézte elő. Ezt azonban maga a két érintett testület cáfolta meg rámutatva arra, hogy az ügyek alkotmányos, illetve jogszabályi háttérét tekintve lényeges változás nem volt megfigyelhető.

A nyugdíjjogosultságok elvonásával kapcsolatos népszavazási kezdeményezés sorsa jól mutatja a népszavazási jogorvoslati rendszer néhány diszfunkcióját. A népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait eredetileg 2011 májusában nyújtották be hitelesítésre az OVB-hez. Azt követően öt esztendő telt el, mire ebben az ügyben végleges döntés született. Nem szolgálja a jogbiztonságot, továbbá kiüresíti a jogorvoslatot az ennyire elhúzódó eljárás, hiszen az eljárás eredeti értelme lassan már elvész, mivel a népszavazásra bocsátott kérdésnek a 2011 tavaszán/nyarán értelmezhető politikai/társadalmi légkörben lett volna jelentősége. Feltételezhető, hogy ha a kérdés végül hitelesítésre is került volna, az társadalmi visszhangot nem váltott volna ki, évekkal a kezdeményezésre okot adó eseményeket követően, alig ha gyűlné össze a kellő számú aláírás.

3.2. A kvóta referendum

3.3. A népszavazással összefüggő kampány

3.4. Mulasztásban megvalósuló Alaptörvény sértés

Összegzés

Források:

AB-i határozatok és végzések:

- 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.
- 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.
- 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 272.
- 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.
- 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.
- 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2014, 732, 776 (118. bekezdés).
- 3086/2016. (IV. 26.) AB végzés, ABH 2016, 510.

10/2016. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2016, 540.
12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 788.
3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, ABH 2016, 795.
3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, ABH 2016, 941.
3211/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1225.
3212/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1230.
19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1246.
20/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1259.
6/2017. (III. 10.) AB határozat, ABH 2017, 288.

Országos/NVB-i határozatok:

74/2011. (VI. 24.) OVB határozat.
7/2012. (I. 16.) OVB határozat.
30/2016. (VI. 6.) OVB határozat.

Bibliográfia:

Vernon BOGDANOR: „Western Europe” in Butler DAVID – Austin RANNEY (szerk.): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (London: Macmillan 1994) 47-61.

Andrea BONIME-BLANC: *Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm*
[www.usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf)

BOZÓKI András: „A köztársasági elnök esete a néppel” *Világ* 1990/6.

BOZÓKI András: „Az alkotmányos forradalom éve 1989” *Rubicon* 2004/5-6.

BRAGYÓVA András – DEZSŐ Márta: „Hungary” Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot 2001) 63-93.

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)

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

DEZSŐ Márta: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 233-234.

GANCZER Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/63. 16. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_63_Ganczer.pdf

HALLÓK Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. I/1.* (Bíbor: Miskolc 2002) 325-351.

KUKORELLI István: „Államnemzet vagy kultúrnemzet? – néhány gondolat egy nem létező dilemmáról” in Cs. KISS Lajos – KARÁDI Éva (szerk.): *Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára* (ELTE ÁJK: Bp. 2004) 219-224.

KUKORELLI István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in MIKOLASEK Sándor (szerk.): *A magyar alkotmányosság ezer éve*. (Tudományos Konferencia: Tatabánya, 1998) 37-42.

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

LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamenti Levelek* 1997/3. 63.

LUDÁNYI Ágnes: *Egyszerűsített honosítás, avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben*. www.arsboni.hu/egyszerusített-honosítás-avagy-magyar-allampolgarra-valas-egyszerubben.html

MOHAY Gergely: „A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében” *Jogelméleti Szemle* 2008/2. jesz.alk.elte.hu/2008_2.html

ORBÁN Endre: *A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai*. d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-20_Orban.pdf

SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom* (KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Bp. 1995)

SZABÓ János: „Út a NATO-igenhez” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kö: Bp. 2008) 302-312.

SZABÓ Lászlóné (szerk.): „EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben” *Választási Füzetek* 111. (Belügyminisztérium Országos Választási Iroda: Bp. 2003)

SZIGETI Péter: „A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II.* (Demokrácia kutatások Magyar Kö: Bp. 2008) 236-254.

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

Egyéni rövidítés

NVB - Nemzeti Választási Bizottság

AT. - Magyarország Alaptörvénye

Nsztv. (új) - a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény

Abtv. (új) - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény