

A KÖLTSÉGVETÉS ÉRINTETTSÉGE, MINT TILTOTT NÉPSZAVAZÁSI TÁRGYKÖR AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÚRIA ÉRTELMEZÉSÉBEN¹

Absztrakt

A népszavazás a demokratikus jogállamokban kiemelten fontos jogintézmény. Mintegy kiegészítő és korrekciós funkciót tölt be a hatalomgyakorlás képviselői – azaz közvetett – formája mellett. Mint a hatalom kapcsán általában, itt is fontos kérdés, hogy e hatalom milyen korlátok közé van szorítva. Az Alaptörvényben felsorolt népszavazásból kizárt tárgykörök tartalmi keretet adnak a népszavazás-kezdeményezések számára. Ezek közül az egyik legnehezebben értelmezhető tárgykör az – összefoglaló néven – költségvetéshez, annak végrehajtásához kapcsolódó kezdeményezések köre. Az Alkotmánybíróság több határozatában döntött egy-egy kezdeményezés költségvetési érintettségéről. Tanulmányomban ezekből négyet emelek ki és elemzek, megpróbálva ezzel megtalálni azt a vékony határvonalat, amely a kizárt tárgykörbe ütköző és nem ütköző népszavazási kezdeményezések között húzódik.

Kulcsszavak: népszavazás, tiltott tárgykörök, Alkotmánybíróság, költségvetés


1. BEVEZETÉS

A népszavazás a demokratikus hatalomgyakorlás egyik eszköze. A választópolgárok számára fenntartott lehetőség, amellyel közvetlen módon, valós befolyást gyakorolhatnak a politikai döntéshozatalra. A hatalomgyakorlás másik formája a közvetett demokrácia – a képviselők útján történő döntéshozatal. Közülük – ahogy Alaptörvényünk² B) cikke is leszögezi – a közvetett hatalomgyakorlás az elsődleges. Bár az ókori demokráciák a közvetlen hatalomgyakorlásra épültek, ezen intézmény később jelentőségét veszítette, de nem tűnt el a politika színteréről.

A közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás kapcsolatát vizsgálva állapította meg és fejtette ki Montesquieu A törvények szelleméről című művében, hogy a modern államokban szükség van a képviselői hatalomgyakorlásra.³ A népesség nagy létszáma és az államok megnövekedett területe miatt ugyanis nem lehet kizárólag a közvetlen hatalomgyakorlásra alapozni, a közvetlen törvényalkotás pedig egyenesen lehetetlen lenne. Ezért vált elsődlegessé a modern államokban a képviselői hatalomgyakorlás.

Magyarországon csak az 1989-es közjogi rendszerváltás által nyert elismerést a népszuverenitás alapuló hatalomgyakorlás – mai formájában is ismert és használt – közvetlen eszköze. A közvetlen hatalomgyakorlás ma – országos vagy helyi népszavazás, népi kezdeményezés formájában – mintegy kiegészítő, komplementer funkciót tölt be a közvetett mellett⁴, érvényesülése esetén lényegében meg is előzve azt.⁵ Ezért van különös jelentősége a népszavazás tekintetében is annak a kérdésnek, hogy egy jogállamban a jogalkotó milyen korlátok közé szorítja a népakarat kifejezésének e lehetőségét. A népszavazást – tartalmi tekintetben – több szabály is korlátok közé szorítja. Ilyen például a népszavazási kezdeményezés egyértelműségének követelménye, vagy hogy népszavazás csak olyan kérdésben tartható, ami az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. További korlátot jelentenek az Alaptörvényben felsorolt, népszavazásból kizárt, vagy más néven tiltott tárgykörök is.

Kutatásom során e kizárt tárgyköröket vettem górcső alá, jelen írásban azonban – a terjedelmi korlátokra tekintettel – csak egygel, a költségvetési és zárszámadási törvénnyel, valamint a kapcsolódó jogszabályokkal, mint tiltott népszavazási tárgykörrel foglalkozom részletesen. Vizsgálatomat az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó részeinek összehasonlításával kezdtem. Ezután tértem rá annak

¹  A dolgozat az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült

² A továbbiakban: Atv.

³ DEZSŐ MÁRTA: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 123.

⁴ KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest, 191-193.

⁵ „Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.” Atv. 8. cikk (1) bekezdés, harmadik mondat.

vizsgálatára, hogy népszavazási eljárásban résztvevő egyes jogalkalmazó szervek – a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság és Kúria – milyen értelmezést ad az alaptörvényi szabályozásnak.

2. ELMÉLETI ALAPVETÉS

Népszavazást, azon belül is országos népszavazást kizárólag az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben lehet tartani.⁶ A népszavazásra vonatkozó alapvető szabályokat a jogalkotó 1997-ben – az Alkotmánybíróság jelzése alapján⁷ – beemelte az Alkotmányba. Így váltak az alkotmányos szintű szabályozás részévé a népszavazásból kizárt, más néven tiltott tárgykörök is. Jelentőségüket mutatja alkotmányos meghatározottságuk is: a népszavazásból kizárt tárgyköröket az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése tartalmazza. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmány⁸ 28/C. § (5) bekezdése sorolta fel a kizárt tárgyköröket.

A tiltott tárgykörök alaptörvényi meghatározottságából következik, hogy azok esetleges módosítására csak az Országgyűlés minősített többségének (az összes képviselő 2/3-ának azonos szavazatával) van lehetősége, valamint a felsorolás „védett” az Országgyűlésen kívüli minden más hatalmi tényezőtől – jelesen az Alkotmánybíróságtól⁹. Az Alaptörvényt és annak módosításait az AB ugyanis kizárólag a közjogi érvényesség szempontjából vizsgálhatja, azok tartalmát nem, így azokat alkotmány-ellenességre hivatkozva meg sem semmisítheti.

Az AB azonban, mint az Alaptörvény autentikus értelmezésére feljogosított és hivatott egyetlen szerv, határozathozatala során értelmezi az Alaptörvény egyes rendelkezéseit. Így a tiltott tárgykörökkel kapcsolatos Nemzeti Választási Bizottsági¹⁰ (korábban Országos Választási Bizottság, OVB) és Kúriai döntéseken túl az AB joggyakorlata is segít értelmezni a tiltott tárgyköröket és azok tartalmát.

A népszavazás-kezdeménnyezések elbírálása és a népszavazás tényleges kiírása egy több lépcsős, összetett folyamat. Ebben az eljárásban a Nemzeti Választási Bizottság az elsődleges szűrő. Az NVB megvizsgálja, hogy a benyújtott kezdeménnyezés megfelel-e az Alaptörvényben és a népszavazásról szóló törvényben¹¹ előírt követelményeknek. Ha a kezdeménnyezés megfelelő, az NVB határozatában hitelesíti azt, ha pedig nem felel meg a követelményeknek, megtagadja a kérdés hitelesítését. A népszavazási eljárás következő lépcsőfoka az Atv. hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság¹², 2012. január 1-je óta a Kúria¹³. Az Alaptörvény hatályba lépéséig az OVB népszavazási kezdeménnyezés hitelesítéséről szóló határozatával szemben az Alkotmánybírósághoz lehetett jogorvoslatért fordulni. Az AB e jogorvoslati jellegű eljárása során határozatot hozott, amelyben – a kérdés hitelesítéséről szóló OVB határozat ellen benyújtott kifogásokat elbírálva – az OVB határozatát helybenhagyta, vagy az indítványoknak helyt adva a határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárás lefolytatására kötelezte. Új eljárása során az OVB-nek nemcsak az alkotmánybírósági határozat rendelkező részére, hanem annak indoklására is figyelemmel kellett lennie.¹⁴

Az NVB népszavazásra szánt kérdés hitelesítéséről szóló határozataival kapcsolatos jogorvoslati jellegű feladatkörök 2012. január 1-jével átkerültek a Kúriához.¹⁵ A Kúria végzésben dönt a népszavazás-kezdeménnyezés hitelesítéséről szóló határozatok ügyében. A Kúria e döntésével szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, mint rendkívüli jogorvoslati fórumhoz lehet fordulni.

⁶ Atv. 8. cikk (2) bekezdés.

⁷ 52/1997. (X.14.) AB határozat.

⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (hatályos: 2011. december 31-ig).

⁹ A továbbiakban: AB.

¹⁰ A továbbiakban: NVB.

¹¹ A népszavazás kezdeménnyezéséről, az európai polgári kezdeménnyezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.).

¹² A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.), 130. § (hatályos 2011. december 31-ig).

¹³ Régi Ve. 130. § (hatályos 2012. január 1- 2013. május 3.), valamint Nsztv. 29. § (1) bekezdés.

¹⁴ 34/2007. (VI.6.) AB határozat, Indokolás III.5.

¹⁵ Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénynek (a továbbiakban: EtAmtv.) a 145. § (7) bekezdésével beiktatott a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. § (1)-(2) bekezdéseinek módosítása alapján „(1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet - a Kúriához címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(2) A Kúria a kifogást soron kívül bírálja el. A Kúria az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.”

(Mindezek ellenére még 2012. után is találkozhattunk olyan AB határozatokkal, amelyek egy-egy kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntésről szóltak. Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság még az Nsztv. hatályba lépése után is eljárhatott OVB határozatokkal kapcsolatos ügyekben. Átmeneti hatásköre a hatályba lépést megelőzően benyújtott népszavazás-kezdemenyezésre és azok hitelesítése tárgyában hozott döntésekre terjedt ki.¹⁶⁾

3. TILTOTT TÁRGYKÖRÖK AZ ALKOTMÁNYBAN ÉS AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

A tiltott tárgykörök funkciója legegyszerűbben tehát: a népszavazás-kezdemenyezések korlátozása. Mivel a közvetlen hatalomgyakorlás intézményei a demokratikus államokban igen nagy jelentőséggel bírnak, annak korlátait minimum törvényi, bizonyos esetekben alaptörvényi szinten szükséges meghatározni. Ilyen eset a népszavazásból kizárt tárgykörök megállapítása is, ugyanis ezek tartalmi vonatkozásban vetnek gátat a kezdemenyezéseknek, e tárgykörök szűkre vagy tágra szabásával tudja a jogalkotó leginkább befolyásolni, hogy a népszavazás intézménye a társadalomban milyen szerepet is tölthet be.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénybe annak 1997-es módosításával kerültek bele a népszavazásnak olyan részletszabályai, mint például a kizárt tárgykörök felsorolása.¹⁷ Ettől kezdve mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény tíz kizárt tárgykört határoz meg. A felsorolások között csekély mértékű eltérés fedezhető fel, melyet az alábbi táblázattal szemléltetünk.

Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés	Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés
Nem lehet országos népszavazást tartani	
	a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról	b) a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékekről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;
b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,	d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről;
	c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;
c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdemenyezésről szóló rendelkezéseiről,	
d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,	e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;
e) az Országgyűlés feloszlásáról,	f) az Országgyűlés feloszlásáról;
f) a Kormány programjáról,	
g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,	h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;
h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,	i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről;
i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,	g) képviselő-testület feloszlásáról;

¹⁶ Az EtAmtv. a 145. § (10) bekezdésével beiktatott a régi Ve. 156. § (2) bekezdése alapján az EtAmtv. rendelkezéseinek hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdemenyezés hitelesítésére a benyújtáskor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.

¹⁷ Az 1949. évi XX. törvény 28/B-D. §-át az 1997. évi LIX. törvény 3. §-a iktatta be.

j) a közkegyelem gyakorlásáról.	j) közkegyelem gyakorlásáról.
---------------------------------	-------------------------------

Az Alaptörvény kitágította az Alkotmány népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseire vonatkozó tilalmat az Alaptörvény egészére, valamint elhagyta a Kormány programját érintő tilalmat. Az Atv. emellett számos ponton – némi változtatással – átvette az Alkotmány megfogalmazását, valamint ki is bővítette a kizárt tárgykörök listáját az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmát érintő kérdésekkel.

A fenti tárgykörök azonban nem egyenlő gyakorisággal kerültek az Alkotmánybíróság elé. Az AB az Alaptörvény hatályba lépése óta három határozatában¹⁸ döntött a népszavazás-kezdeményezés Alaptörvény-módosításra irányultság kérdésében, két alkalommal¹⁹ a költségvetéshez, adózással kapcsolatos törvényekhez kapcsolódó kezdeményezések ügyében. Emellett egy alkalommal került a taláros testület elé nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget²⁰ érintő kezdeményezéssel kapcsolatos kifogás. Az Alaptörvény hatályba lépése óta e hat eseten kívül még nem nyújtottak be olyan népszavazás-kezdeményezést, amely tiltott tárgykörben ütközése miatt az Alkotmánybíróság elé kerülhetett volna.

Tanulmányom további részében e tíz tárgykör közül a központi költségvetésre, a központi költségvetés végrehajtására, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmára vonatkozó tilalommal foglalkozom részletesebben. Ennek oka az, hogy mind az Atv. hatályba lépése után, mind azelőtt e tárgykör került a legtöbbször „terítékre”. Véleményem szerint a költségvetés, mint tiltott tárgykör igényli a legtöbb magyarázatot, ennél a legnehezebb ugyanis meghúzni a határvonalat azon kezdeményezések között, amelyek a tilomba ütköznek és amelyek nem.

4. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS, MINT TILTOTT TÁRGYKÖR

Az Alaptörvény szerint nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról.²¹ A népszavazásból kizárt tárgykörökről szóló felsorolásban e tilalom mindig előkelő helyen szerepelt. A következőkben olyan kérdésekre keresek választ, mint, hogy miért szükséges a központi költségvetést kizárt tárgykörként meghatározni, mit is értünk pontosan a központi költségvetés és annak végrehajtásáról szóló törvény alatt, valamint, hogy mennyire lehet az Alaptörvény vonatkozó szakaszait kiterjesztően értelmezni. E kérdésre a kapcsolódó alkotmánybírói határozatok vizsgálata után felelek.

3.1. Funkció

A költségvetés legáltalánosabban így határozható meg: az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege.²² A költségvetés tehát egy pénzügyi terv, amely az egyes állami szervek tárgyévire vonatkozó bevételi és kiadási előirányzatait tartalmazza.²³ A költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény javaslatát a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé.²⁴

Miért sorolja az Alaptörvény (az Alkotmányhoz hasonlóan) a népszavazásból kizárt tárgykörök közé a költségvetést a többi, fent említett törvénnyel egyetemben? Ez legegyszerűbben a központi kormányzat stabilitása és a költségvetés közötti szoros összefüggéssel magyarázható. A demokratikus választások útján létrejött kormányok számára az egyik legfontosabb szempont, hogy a központi költségvetést, az állami gazdálkodást önállóan határozhassák meg, ugyanis így tudják megvalósítani a

¹⁸ 2/2012 (II.10.) AB határozat, 11/2012. (III.9.) AB határozat, 12/2012. (III.9.) AB határozat.

¹⁹ 17/2012 (III.30.) AB határozat, 10/2016 (IV.28.) AB határozat.

²⁰ 3195/2014. (VII.15.) AB végzés.

²¹ Atv. 8. cikk (5) bekezdés b) pont.

²² Bragyova András különvéleménye a 16/2007. (III.9.) AB határozathoz, 1. pont.

²³ MIHÁLYI PETRA: A központi költségvetés alkotmányos problémái népszavazási kezdeményezések tükrében, in VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*, 2012, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 42.

²⁴ Atv. 36. cikk (1) bekezdés.

kormányprogramba foglalt célkitűzéseket.²⁵ Ez indokolja azt is, hogy a költségvetési törvény elfogadásához elegendő az országgyűlési képviselők több mint felének szavazata.²⁶

Egy másik, a tilalmat alátámasztó ok lehet véleményem szerint az is, hogy ha központi adónemek, vámok stb. létéről vagy mértékéről lenne népszavazás, a választópolgárok szavazatukat egyéni érdekeik, és nem a közérdek diktálta logika szerint adnák le: az adott közteher csökkentését vagy eltörlését támogatnák. Ennek következményeként pedig a központi költségvetés bevételi oldala jelentősen csökkenne, a kiadások és az azokra való igény azonban nem tűnne el, ez pedig végső soron az államkassza kiüresedéséhez és csődhöz vezetne.

A fentieket figyelembe véve minden kétséget kizáróan megállapíthatjuk, hogy a költségvetésről, annak végrehajtásáról, az adókról, vámokról, illetékekről szóló törvények tartalmát valóban szükséges népszavazásból kizárt tárgykörként meghatározni.

3.2. A tárgykör terjedelme az AB gyakorlata szerint

A szükségszerűség mellett fontos kérdés az is, hogy a tilalom pontosan mire terjed ki, mennyire lehet az alaptörvényi rendelkezéseket kiterjesztően, illetve megszorítóan értelmezni. Vizsgálatot igényel mindezek mellett az is, hogy az egyes népszavazás-kezdeményezések milyen szoros (illetve laza) kapcsolatban kell, hogy álljanak a költségvetéssel ahhoz, hogy ne ütközzenek a tilalomba. Nem lehet eltekinteni ugyanis attól – ahogy azt már az Alkotmánybíróság is megállapította, – hogy „[a]z Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül alig van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. Önmagában már az országos népszavazás megtartása is költségvetési vonzatú, hiszen az [Nsztv. 27. § (1) bekezdése] szerint a népszavazást elrendelő határozatában az Országgyűlés dönt a népszavazás költségvetéséről.”²⁷

Az AB az 51/2001 (XI.29.) határozatában több olyan megállapítást tett e tiltott tárgykör értelmezésével, tartalmának meghatározásával, amely mintegy zsinórmértékként szolgált a későbbi döntéshozatal során is.

Az AB a költségvetés, mint kizárt tárgykör kapcsán a következőket állapította meg:

„A [népszavazási tiltott tárgykörök] alkotmányi felsorolásából következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. (...) A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A „költségvetés végrehajtásáról” fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.”²⁸

Az AB – megállapításának megfelelően – szorosan értelmezi a kizárt tárgykörök tartalmát. Így jut arra a következtetésre, hogy a tilalom kizárólag a költségvetésről és a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényre vonatkozik, nem lehet kiterjeszteni minden pénzügyi tartalmú jogszabályra.

Indokolásában a taláros testület kiemelte, hogy amennyiben a kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a tiltott tárgykörrel, a kérdés nem válik tiltott tárgykörűvé. Ahhoz, hogy azzá váljon, szoros kapcsolat szükséges, és a népszavazásra bocsátandó kérdésből okszerűen következnie kell a költségvetés módosításának.²⁹

Bár az AB a fent idézett határozatával nyilvánvalóvá tette, hogy a kizárt tárgykörbe ütközés kizárólag a költségvetési törvény módosítására irányulás esetén következik be, a kérdés továbbra sem volt teljesen egyértelmű.

Ahogy azt már korábban említettem, a kormányprogram megvalósítása és a költségvetési gazdálkodás meghatározása szoros összefüggésben állnak egymással. A költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés mindig egy adott évre vonatkozóan a tárgyévvel megelőző évben fogadja el. A költségvetési törvényjavaslat – amelyet a Kormány terjeszt az OGY elé – mindenki számára hozzáférhető. Emiatt alakult ki 2007-ben az a helyzet, hogy az ellenzék olyan népszavazás-kezdeményezést nyújtott be, amely a következő évi költségvetési törvényjavaslat rendelkezéseit érintette – amely javaslatot a kérdés benyújtásakor a Parlament még nem fogadott el. Ekkor egészítette ki az AB a korábbi határozataiban a

²⁵ Uo. 36. cikk (3) bekezdés.

²⁶ Uo. 36. cikk (1) bekezdés.

²⁷ 51/2001 (XI.29.) AB határozat, Indokolás IV. pont 2.2 alpont.

²⁸ Uo. IV. pont 2.1. alpont.

²⁹ Uo. IV. pont 2.2. alpont.

költségvetés mint kizárt tárgykörbe ütközés vizsgálata során figyelembe veendő alapelveit a következővel:

„Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. A költségvetési törvényjavaslat az elfogadásáig módosulhat és előállhat az az eset is, hogy az elfogadott törvény olyan költségvetést tartalmaz, amelyben egyáltalán nem szerepel a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatba hozható előirányzat.”³⁰

A következőkben az AB gyakorlatából vett eseteket felvillantva mutatom be, hogy a testület mely konkrét népszavazás-kezdeményezéseket minősített kizárt tárgykörűnek, illetve melyeket nem, és miért.

3.2.1. A tilalomba ütköző kérdések

Az 59/2004. (XII.14.) AB határozat

Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVB-nek azt a döntését³¹, amelyben a testület hitelesítette a következő kérdést: *„Akarja-e Ön, hogy a minimálnyugdíj a mindenkori nyugdíjas létminimum összegére (KSH:35.000,-Ft.) legyen felemelve és az e feletti nyugdíjakat ennek figyelembevételével arányosan emeljék?”*

Az OVB határozattal szemben benyújtott kifogás indokolása szerint a kérdésből eredményes népszavazás esetén okszerűen következik a költségvetési törvény módosítása. Az AB a kifogást megalapozottnak találta, döntését pedig a következőkkel indokolta:

Eredményes népszavazás esetén a kérdésben szereplő minimálnyugdíjat és a minimálnyugdíj feletti nyugdíjakat emelni kellene. A nyugellátások emeléséről a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény rendelkezik. E törvény írja elő azt is, hogy a tárgyévi tervezett adatokat a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvény állapítja meg.

Az AB megállapította, hogy bár a kérdésből szövegszerűen nem következik a költségvetési törvény módosítása, eredményes népszavazás esetén abból szükségszerűen mégis annak módosítása következne. Megállapítható tehát, hogy a kizárt tárgykörbe ütközéshez nem szükséges az, hogy a kérdés megfogalmazásában utaljon a kizárt tárgykörre, azzal való összefüggésére.

3.2.2. A tilalomba nem ütköző kérdések

A 32/2007. (VI.6.) AB határozat

Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVB-nek azt a döntését³², amelyben a testület megtagadta a következő kérdés hitelesítését: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?”* Az ügy előzménye, hogy a kezdeményező 2006. október 24-én benyújtott népszavazás-kezdeményezését az OVB az 566/2006. (XI.20.) számú határozatában megtagadta arra hivatkozva, hogy a kérdés a Kormány programjára (annak módosítására) irányul, amely az Alkotmány szerint tiltott tárgykör volt. Az OVB határozatát az AB megsemmisítette és új eljárás lefolytatására kötelezte a szervet³³. Így született meg a 105/2007 (III.29.) OVB határozat, amely ismételten megtagadta a kérdés hitelesítését, mivel indokolása szerint a kérdésben tartott eredményes népszavazás a költségvetési törvény módosítását tenné szükségessé. Az OVB határozata ellen a kezdeményezők nyújtottak be kifogást. Jogorvoslati jellegű eljárásában az AB ismét megsemmisítette az OVB döntését és új eljárás lefolytatására kötelezte a szervet.

Az OVB álláspontja szerint „a kérdés azért tartozik tiltott tárgykörbe, mert egy eredményes népszavazás következtében a felsőoktatási intézmények ily módon kieső bevételeit (...) a központi költségvetési források átcsoportosításával kellene pótolni, ami szükségessé teheti a bevételi oldal utólagos korrekcióját is.”³⁴

Érvelése során az AB korábbi gyakorlatára, valamint a felsőoktatási és a költségvetési törvény szabályozására támaszkodott. Indokolásában az AB kiemelte, hogy a képzési hozzájárulást költségvetési törvény a felsőoktatási intézmények bevételeinél és kiadásainál nem szerepelteti önálló bevételi sorként, azt a felsőoktatási intézmény költségvetésének bevételeként határozza meg. A fizetésre kötelezettek körét és az egyéb részletszabályokat a felsőoktatási törvény tartalmazta. Ennek okán – a határozat szerint

³⁰ 16/2007. (III.9.) AB határozat, Indokolás III. pont 2. alpont.

³¹ 123/2004. (IX.23.) OVB határozat.

³² 105/2007 (III.29.) OVB határozat.

³³ 15/2007. (III.9.) AB határozat.

³⁴ 32/2007. (VI.6.) AB határozat, Indokolás III. pont 3. alpont.

– eredményes népszavazás esetén nem a költségvetési törvényt, hanem a felsőoktatási törvény vonatkozó szakaszát kellene módosítani.

Hozzáfűzte, hogy mivel a költségvetés bevételként nem szerepelteti a képzési hozzájárulást, annak megszűnése esetén sem lenne szükség a forrás olyan jellegű pótlására, ami miatt szükségszerű lenne a költségvetést módosítani.

A határozatot vizsgálva disszonanciát fedezhetünk fel az AB korábbi gyakorlata (például az 59/2004. (XII.14.) AB határozat érvelése) és jelen határozat indokolása között. Az 59/2004. (XII.14.) határozatban vizsgált kérdés, bár szövegszerűen a nyugdíjemelésre vonatkozott, amelyet a társadalombiztosítási nyugdíjról szóló törvény szabályoz, eredményes népszavazás esetén a költségvetés módosítását eredményezte volna, ezért az AB tiltott tárgykörűnek ítélte. Jelen határozat indokolásában az AB azzal érvel, hogy eredményes népszavazás esetén elegendő a felsőoktatási törvény módosítása, a költségvetés változatlan maradhat.

Itt kell azonban kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság eljárása során nincs kötve korábbi döntéseihez és indokolásához, azoktól szabadon eltérhet, az eltérést indokolni pedig nem köteles.

A 34/2007. (VI.6.) AB határozat

Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVB-nek azt a döntését³⁵, amelyben a testület megtagadta a következő kérdés hitelesítését: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen vizitdíjat fizetni?” Az ügy előzménye, hogy a kezdeményező 2006. október 24-én a fenti kérdéssel nagyrészt megegyező népszavazás-kezdeményezését nyújtott be, melynek hitelesítését az OVB az 568/2006. (XI. 21.) számú határozatában megtagadta arra hivatkozva, hogy, bár a kérdés „nem érint már hatályos költségvetést, azonban egy jövőbeli költségvetéssel kapcsolatban összességében meghatározható, számszerűsíthető mértékkel változtatja meg a költségvetési bevétel mértékét.”³⁶ Az OVB határozatát az AB megsemmisítette és új eljárás lefolytatására kötelezte a szervet. Indokolása szerint „jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg”³⁷. Ezt követően a 106/2007. (IV. 11.) számú határozatban az OVB megtagadta az immáron módosított kérdés hitelesítését, mivel indokolása szerint a kérdésben tartott eredményes népszavazás a költségvetési törvény módosítását tenné szükségessé. Az AB ismételten megsemmisítette az OVB döntését és a szervet új eljárás lefolytatására kötelezte. Határozatában az AB a 32/2007. (VI.6.) számú határozat érvelésének mintájára azt hangsúlyozta, hogy mivel a vizitdíj-fizetés kötelezettségét az egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvény (Ebtv.) írja elő (és nem a költségvetés), eredményes népszavazás esetén is e törvényt kéne módosítani. Indokolása szerint az Ebtv. következménye, hogy a költségvetésben megjelent a vizitdíj mint bevételi előirányzat. A vizitdíj mint bevétel – az Ebtv. módosítása nyomán történő – elmaradása nem érintené a költségvetést közvetlenül és jelentősen, így nem állapítható meg a kizárt tárgykörbe ütközése.

Bragyova András különvéleményében fejtette ki, miért nem ért egyet az AB többségi határozatának rendelkező részével és indokolásával. Véleménye szerint „[m]inden költségvetési kiadás szükségszerűen a költségvetési törvényen alapszik, függetlenül attól, hogy az adott kiadási tétel abban konkrétan meg van-e nevezve, vagy más kiadási előirányzat része.”³⁸ Az tehát, hogy a vizitdíj a költségvetésben nem jelenik meg a bevételek között önálló sorként, nem befolyásolja sem a költségvetéssel való szoros és közvetlen kapcsolatát, sem azt, hogy a bevétel elmaradása esetén a kieső összeget más forrásból vagy a kiadások csökkentésével kell biztosítani. Véleményem szerint helytálló Bragyova András véleménye, érvelésével is egyetértek. Bár igaz, hogy a vizitdíj-fizetési kötelezettséget nem közvetlenül a költségvetési törvény határozta meg, az végső soron a központi költségvetés bevételeit gyarapította volna. E bevétel elmaradása pedig szükségszerűen a költségvetési törvény módosítását vonta maga után.

3.3. A tárgykör terjedelme a Kúria gyakorlata szerint

Mint ahogy már a dolgozat bevezetésében is említettem, az Alaptörvény hatályba lépésével, 2012. január 1-től a Kúriához került át az AB korábbi hatásköre: a választási bizottság népszavazási

³⁵ 106/2007 (IV.11.) OVB határozat.

³⁶ 568/2006. (XI. 21.) OVB határozat, Indokolás I. pont.

³⁷ 16/2007. (III.9.) AB határozat.

³⁸ Bragyova András különvéleménye a 33/2007. (VI.6.) AB határozathoz, 1. pont.

kezdeményezések ügyében hozott határozatainak jogorvoslata. Bár a Kúria számára ez teljesen új hatáskörnek minősül, a legfőbb bírói szerv „nem indult harcba fegyver nélkül”. Ahogy az a kizárt tárgykörökről szóló összehasonlító táblázatból is kitűnik, az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályozása számos ponton szövegszerűen is egyezik. Ebből adódik, hogy a Kúria döntéshozatala során számos kérdésben az Alkotmánybíróság által kialakított teszteket³⁹ és az AB joggyakorlatát figyelembe veheti és figyelembe is veszi.⁴⁰ A korábbi gyakorlat szem előtt tartása azonban nem jelenti a Kúria részéről az azzal való feltétel nélküli egyetértést. Ahogy a későbbiekben látni is fogjuk, az elmúlt 6 évben előfordult, hogy a Kúria álláspontjának megváltoztatására kényszerült az AB egy – alkotmányjogi panasz nyomán hozott – határozata alapján.

A következőkben az elmúlt 6 év gyakorlatából vett eseteken keresztül mutatom be, hogy a Kúria az AB gyakorlata nyomán – vagy éppen azzal ellentétesen – hogyan döntött egy-egy konkrét népszavazás-kezdeményezés kapcsán.

3.3.1. A tilalomba ütköző kérdés

A Kúria Knk.IV.37.339/2015/3. számú végzése

Ebben a végzésében a Kúria helyben hagyta az NVB-nek azt a döntését⁴¹, amelyben a testület megtagadta a következő kérdés hitelesítését: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon ne az állam kizárólagos hatáskörébe utalt tevékenység legyen?” Az NVB határozatával szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be. Az NVB indokolása szerint a kérdés a költségvetési törvény módosítására irányul. Álláspontja szerint érvényes és eredményes népszavazás esetén a dohány kiskereskedelmére kötött koncessziós szerződésekből származó koncessziós díjaktól, mint bevételtől az állam elesne, amely magával vonná a 2015. évi költségvetésről szóló törvény módosítását, ahol a koncessziós bevételek mint bevételi előirányzatok szerepelnek.⁴² A kérdés tehát költségvetést mint kizárt tárgykört közvetlenül érinti. A felülvizsgálati kérelem indokolása szerint az NVB-nek az AB kórházi napidíjas népszavazási kezdeményezésben hozott döntését kellett volna analóg módon alkalmaznia ebben az ügyben, hiszen álláspontja szerint érvényes és eredményes népszavazás esetén elég lenne a dohánytermékek árusításától szóló törvény módosítása, és a népszavazás indukálta bevételkiesés egyébként is a költségvetés elenyésző részét jelentené.

A Kúria döntésével az NVB határozatát helyben hagyta és érvelésében megállapította, hogy felülvizsgálati kérelemben felvetett analógia nem alkalmazható. Jelen ügyben ugyanis „[a] hitelesíteni kért kérdés a dohánykiskereskedelmi tevékenységet állami monopóliummá minősítő törvényt kívánta népszavazásra feltenni. A kérdésnek a Kötv. értelmében költségvetési vonzata van, mivel a hatályos Kötv. konkrét bevételi soron tartja nyilván a monopólium koncesszió útján történő hasznosításából származó várt díjbevételt. A kérdés tehát olyan, a Kötv.-ben megjelölt bevételi jogcímre irányul, amely függetlenül annak összecszerűségétől érvényes és eredményes népszavazás esetén a bevételi jogcím teljes megszűnését jelentené.”

A Kúria indokolásában arra is utalt, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja meghatározott bevételi források esetében – mintegy extra védelemben részesítve azokat – eleve kizárja népszavazás tartásának lehetőségét. „Ezen források (...) a közös szükségletek fedezését szolgáló bevételül szolgálnak. A polgárok számára fizetési kötelezettséget keletkeztető törvényi kötelezettségek – így az egyéb díjak mellett a koncessziós díjak is - rendszerint olyanok, amelyek léte vagy megszűnése hatást gyakorol a költségvetési törvény tartalmára.”

3.3.2. A tilalomba nem ütköző kérdés

A Kúria Knk.IV.38.133/2015/3. számú végzése

A Kúria ebben a döntésében megváltoztatta az NVB határozatát⁴³, amelyben a Bizottság megtagadta a következő kérdés hitelesítését: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt az állami

³⁹ Például az Alkotmánybíróság által az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatban kidolgozott egyértelműségi tesztet veszi alapul a Kúria a Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzésében is.

⁴⁰ A költségvetéshez, mint kizárt népszavazási tárgykörhöz kapcsolódó döntéseiben a Kúria számos alkalommal hivatkozik az AB korábban is említett, mintegy alapelvi jellegű megállapításokat tartalmazó határozataira.

⁴¹ 45/2015. (III. 27.) NVB határozat.

⁴² Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 1. melléklet 43. pont, „Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások” című fejezet 1.2.4.4. alpontja.

⁴³ 140/2015. (XI.30.) NVB határozat.

tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról?” Az NVB a kérdés hitelesítését annak költségvetési érintettsége miatt tagadta meg, indoklásában pedig hivatkozott a Kúria korábban tárgyalt, Knk.IV.37.339/2015/3. számú végzésére. A kérdés benyújtója felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. Érvelése szerint „*az állami termőföldek értékesítése megtiltásának is vannak pénzügyi költségvetési vonzatai, amik azonban nyilvánvalóan nem értékelhetőek akként, hogy azok az elfogadott költségvetési törvény tartalmával közvetlen és jelentős kapcsolatban állnak.*”

A Kúria végzésében megváltoztatta az NVB határozatát és hitelesítette a népszavazásra szánt kérdést. Döntésében a Kúria leszögezte, hogy „*mindenek előtt abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kérelmező hitelesítésre feltett kérdése közvetlenül és jelentős módon érinti-e a 2016. évi költségvetésről szóló törvényt.*” A Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a fenti kérdés nem közvetlenül a költségvetési törvényt és a költségvetési gazdálkodást érinti, hanem valójában a nemzeti vagyonba tartozó különleges jogállású vagyonelemmel – a termőföld-vagyonnal – való gazdálkodásról van szó. Hangsúlyozta, hogy a közvetett kapcsolatot az alapozza meg, hogy – mint az a Nemzeti Földalapról szóló törvényben meghatározott – az állami vagyonba tartozó termőföldek értékesítéséből származó bevétel csak föld vásárlására, az államadósság csökkentésére, illetve a törvényben meghatározott más célra fordítható.⁴⁴ Bár a termőföld-értékesítésről szóló bevételek technikailag megjelennek a költségvetési törvényben, azok felhasználásáról az Országgyűlés más törvényben határozott. A Kúria arra a végkövetkezésre jutott, hogy a szabályozási tárgy specialitása (a föld véges volta, nélkülözhetetlensége) „*feloldja a közvetlen kapcsolatot a kérdés és az éves költségvetési törvény között. A kapcsolat közvetettnek minősül, hiszen a kérdés mindenekelőtt arra irányul, hogy az állam miként nem rendelkezhet a tulajdonát képező termőfölddel.*”

A Kúria végzésében azt is kiemelte, hogy az NVB indoklásában tévesen hivatkozott a Knk.IV.37.339/2015/3. számú végzésre, hiszen a két ügy között lényeges különbség van, azok nem vonhatók egymással párhuzamba. Míg az egyik kérdés a dohánykiskereskedelmet állami monopóliummá minősítő törvényt érintette, addig a másik az állami tulajdonban lévő termőföldek értékesítésének problémáját kívánta népszavazásra bocsátani. E két ügy közötti fő különbség, hogy a bevétel az egyik esetben koncessziós díj, amely szabad felhasználású, a másik esetben pedig vételár, amely a Nemzeti Földalapról szóló törvény rendelkezései szerint kötött felhasználású. E lényegi eltérés indokolta tehát azt, hogy a Kúria e két – látszólag hasonló, ám lényegét tekintve mégis eltérő – ügyben különböző döntést hozott.

5. ÖSSZEGZÉS

Bár a modern demokratikus államok alapvetően a képviseleti hatalomgyakorlásra épülnek, e hatalomgyakorlási forma ellensúlyaként és korrekciójaként a közvetlen hatalomgyakorlásnak (mint például hazánkban a népszavazás) is jelen kell lennie a politikai döntéshozatal színterén. A demokrácia egyik alapelve, hogy semmilyen hatalom nem lehet korlátlan, így a népszavazás, mint hatalomgyakorlási eszköz is korlátok közé van szorítva. E korlátok egy részét a népszavazásból kizárt tárgykörök felsorolása adja, amelyet az Alaptörvényben (korábban az Alkotmányban) találunk.

E szabályok értelmezése, bár első ránézésre annak tűnik, mégsem egyszerű feladat. Ennek egyik oka az, hogy Alaptörvényünk – rendeltetésének megfelelően – nem kazuisztikus – szabályokat határoz meg, inkább az általánosabb megfogalmazás módszerével él. Ez azonban megnehezítheti az egyes előírások, így a népszavazási tiltott tárgykörök egységes értelmezését.

Vizsgálódásom során a tiltott tárgykörök közül is a költségvetésre vonatkozó tilalomra összpontosítottam. Tettem mindezt azért, mert mind az Atv. hatályba lépése után, mind azelőtt e tárgykör került a legtöbbször „terítékre”. E kérdéskör nagy előfordulása is azt mutatja, hogy a költségvetést érintő kezdeményezéseknél nehéz meghúzni a határvonalat azon kezdeményezések között, amelyek a tilalomba ütköznek és amelyek nem.

Az AB a népszavazásból kizárt tárgykörökkel a népszavazás-kezdeményezések hitelesítéséről szóló döntések elleni jogorvoslati eljárásokban foglalkozott. E döntéseiben az AB a jogalkalmazó és önmaga számára irányelveket alakított ki, amelyeket figyelembe véve könnyebben megítélhető egy népszavazás-kezdeményezés tiltott tárgykörbe ütközése. Bár az AB jogorvoslati jellegű hatásköre átkerült

⁴⁴ A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §.

a Kúriához, az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó részei közötti nagymértékű hasonlóság miatt a korábbi joggyakorlatot a Kúria jogosult figyelembe venni. A legfelsőbb bírói szerv több alkalommal élt e lehetőségével, nem riadt vissza azonban új elvek kidolgozásától sem (tette ezt például a vizsgált Knk.IV.38.133/2015/3. számú végzésében is).

Az alábbiakban röviden összefoglalom a költségvetés, mint népszavazásból kizárt tárgykör jogalkalmazó szervek általi értelmezésének sarokpontjait, rövid áttekintést adva ezzel a joggyakorlatban kialakult álláspontról a tárgykör tartalmi keretei vonatkozásában.

Az AB e kizárt tárgykör vonatkozásában az 51/2001. (XI.29.) AB határozatában a következő alapvető jelentőségű megállapításokat tette:

- A népszavazási tiltott tárgykörök alkotmányi meghatározottságából és ennek jelentőségéből adódóan azokat zártan kell értelmezni.
- Az alaptörvényi tilalom kizárólag a költségvetésről és a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényre vonatkozik, nem lehet kiterjeszteni minden pénzügyi tartalmú jogszabályra.
- „Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.”⁴⁵

Az AB kiemelte, hogy a népszavazás és a költségvetési törvény között közvetlen és érdemi kapcsolatban kell fennállnia ahhoz, hogy a tilalom megállapítható legyen.⁴⁶ Ennek esetei⁴⁷:

- a kérdés kifejezetten a költségvetési törvény módosítását célozza;
- a kérdésből okszerűen következik a költségvetési törvény módosítása;
- az érvényes és eredményes népszavazás jövőbeli költségvetési törvény kiadását konkrétan határozza meg.

A kizárt tárgykörbe ütközéshez nem szükséges az, hogy a kérdés megfogalmazásában utaljon a kizárt tárgykörre, azzal való összefüggésére.⁴⁸

A 16/2007 (III.9.) AB határozat indokolása szerint „jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg”.

A 34/2007.(VI.6.) AB határozatában a testület megállapította, hogy „valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő nem minden előirányzat módosulása, vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását”. A Kúria gyakorlatát vizsgálva az alábbi következtetéseket vontam le:

- A költségvetés bevételi oldalának érintettségét az alapozza meg, ha az adott bevétel úgynevezett szabad felhasználású.
- Adott kezdeményezés nem tekinthető tiltott tárgykörbe ütközőnek abban az esetben, ha a kérdés tárgyat képező költségvetési bevétel kötött felhasználású, melynek részletszabályait ágazati törvény határozza meg, mert ekkor – érvényes és eredményes népszavazás esetén – nem a költségvetési törvény, hanem az ágazati jogszabály módosítása válik szükségessé.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

- [1.] CHRONOWSKI NÓRA – KOCSIS MIKLÓS: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról, in *Jogtudományi Közlöny*, 2007/9. szám.
- [2.] DEZSŐ MÁRTA: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közigazgatási és jogi kiadó, Budapest.
- [3.] HALLÓK TAMÁS: Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiről, in *Jogtudományi Közlöny*, 2009/6. szám.
- [4.] KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest.
- [5.] KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest.
- [6.] KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede*, 1995, Korona Kiadó, Budapest.
- [7.] MIHÁLYI PETRA: A központi költségvetés alkotmányos problémái, in VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban*, 2012, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr.

⁴⁵ 51/2001. (XI.29.) AB határozat, Indokolás IV. pont 2.2. alpont.

⁴⁶ 33/2007. (VI.6.) AB határozat.

⁴⁷ Knk.IV.37. 339/2015/3. számú végzés, II. pont 3. alpont.

⁴⁸ 59/2004. (XII.14.) AB határozat.

elérhető:http://dfkonline.sze.hu/images/egyedi/doktori/%C3%A1ll_%C3%A9s_jog_alap_%C3%A9rt%C3%A9k_v%C3%A1ltoz%C3%B3_vil%C3%A1g/mih%C3%A1lyi.pdf (letöltve: 2017.06.20.)

- [8.] SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2015, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft, Győr.
- [9.] SZIGETI PÉTER: A népszavazási kezdeményezések dömpingje. 2007. Jogalkalmazói tapasztalatok, in SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I kötet: Kormányzat, közpolitika, közélet*, 2008, Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest.
- [10.] SZILÁGYI EMESE: Népszavazási kérdések: alkotmánybíróági döntés a férfiak kordedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetőségéről, in *Közjogi Szemle*, 2015/4. szám.
- [11.] UTRINÉ BARTHA ZSUZSANNA: Az országos népszavazás alkotmányjogi szabályozása – különös tekintettel az Alkotmánybíróóság gyakorlatára, in *Collega*, 2003/2. szám.

JOGFORRÁSOK:

- [1.] 105/2007. (III.29.) OVB határozat.
- [2.] 106/2007. (IV.11.) OVB határozat.
- [3.] 123/2004. (IX.23.) OVB határozat.
- [4.] 140/2015. (XI.30.) NVB határozat.
- [5.] 15/2007. (III.9.) AB határozat.
- [6.] 16/2007. (III.9.) AB határozat.
- [7.] 17/2012. (III.30.) AB határozat.
- [8.] 2/2012 (II.10.) AB határozat.
- [9.] 3195/2014 (VII.15.) AB végzés.
- [10.] 32/2007. (VI.6.) AB határozat.
- [11.] 33/2007. (VI.6.) AB határozat.
- [12.] 34/2007. (VI.6.) AB határozat.
- [13.] 45/2015. (III. 27.) NVB határozat.
- [14.] 51/2001. (XI.29.) AB határozat.
- [15.] 52/1997. (X.14.) AB határozat.
- [16.] 568/2006. (XI.21.) OVB határozat.
- [17.] 59/2004. (XII.14.) AB határozat.
- [18.] A Kúria Knk.IV.37.339/2015/3. számú végzése.
- [19.] A Kúria Knk.IV.38.133/2015/3. számú végzése.
- [20.] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya.
- [21.] A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény. a Nemzeti Földalapról
- [22.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
- [23.] A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény. a népszavazásról és a népi kezdeményezésről
- [24.] A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény. a választási eljárásról
- [25.] A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény. a választási eljárásról
- [26.] Az Alkotmány módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény.
- [27.] Az Alkotmány módosításáról szóló 1997. évi XCVIII. törvény.
- [28.] Az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény. az Alkotmánybíróaságról
- [29.] Egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény. egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról
- [30.] Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény.
- [31.] Magyarország Alaptörvénye.