

KISS MÁTÉ

Népszavazás és alkotmánymódosítás

1. A népszavazás

1.1. A közvetlen és a képviseleti demokrácia

A népszuverenitás elmélete szerint a nép az állami főhatalom forrása és igazolóereje, amely a népszuverenitásból eredő jogokat két módon, választott képviselői útján, illetve közvetlenül gyakorolja. A népszuverenitásból folyó jogok gyakorlásának e két módját nevezzük képviseleti és közvetlen demokráciának. A képviseleti demokrácia intézményrendszere a polgári államok alkotmányos fejlődése alapján a modern államokban az közhatalom gyakorlásának fő formája.¹⁶⁰ Emellett azonban számos államban jelen vannak a közvetlen demokrácia különböző elemei is, amelyek a képviseleti hatalomgyakorlással egyfajta kettősséget alkotnak a közjogi berendezkedésekben.

A képviseleti és a közvetlen demokrácia kettőssége azt jelenti, hogy a demokrácia gyakorlásának mindkét módját biztosítja az adott állam alkotmánya. A képviselet biztosítja a hatalom gyakorlásának folyamatosságát és szakszerűségét, míg a közvetlen demokrácia intézményrendszere lehetőséget nyújt az állampolgároknak, hogy az őket érintő legnagyobb jelentőségű kérdésekben kinyilvánítsák akaratukat. Számos európai alkotmány rögzíti a közvetlen és a képviseleti demokrácia kettősségét a népszuverenitás alapján. Ilyen például a szlovén, a francia és a lengyel alkotmány.¹⁶¹

Ilyen alapvető fontosságú szabályokat tartalmaz Magyarországon az Alaptörvény is B) cikkének (3) és (4) bekezdésében: „A közhatalom forrása a nép. A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” Az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Alkotmány 2. § (2) bekezdése tartalmazta e szabályt: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Az Alaptörvény az Alkotmány hagyományát követve deklarálja tehát a népfelség elvét és a népszuverenitásból eredő jogok gyakorlásának két formáját.

1.2. A közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonya

A rendszerváltás előtt a közvetlen hatalomgyakorlás csak formálisan jelent meg a jogrendszerben.¹⁶² Az 1949-es Alkotmánynak az 1972. évi I. törvény által módosított 2.

¹⁶⁰ Dezső Márta: Népszavazás és népi kezdeményezés, In: Alkotmánytan I. Szerkesztette: Kukorelli István. Budapest, 2007, 176. o.

¹⁶¹ Lásd a szlovén alkotmány 3. cikkének harmadik mondatát, a francia alkotmány 3. cikkének első mondatát, a lengyel alkotmány 4. cikk második mondatát.

¹⁶² Ezt a gondolatmenetet követte Kukorelli István és Dezső Márta, Id. Kukorelli István: Országos népszavazás; a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás viszonya. In: Az Alkotmány magyarázata. KJK Kerszöv, Budapest, 2002,

§-a már tartalmazta a következőket: „A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé. (...) A város és a falu dolgozói a választott és a népnek felelős küldöttek által gyakorolják hatalmukat. Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében.”¹⁶³ Jellemző azonban – az Alkotmány fiktív jellegéből¹⁶⁴ következően –, hogy a közvetlen demokrácia alkotmányos biztosítása nem garantálta az állampolgároknak a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét. A rendszerváltás előtt Magyarországon a társadalom sosem kapott lehetőséget politikai akarátának közvetlen kifejezésére.¹⁶⁵ Az Alkotmány a hatalommegosztás elvének tagadásával a hatalom egységének elvét vallotta, ennél fogva – ha meg is említette – nem a demokrácia intézményeként tekintett a népszavazásra.¹⁶⁶

Ilyen „előzmények” után történt, hogy a rendszerváltó 1989. évi XXXI. törvény¹⁶⁷ az Alkotmányba iktatta a 2. § (2) bekezdését, amely deklarálta a népszuverenitás elvét. A törvényjavaslat indokolása a következőket tartalmazta: „A népfelség elvét önti formába az a rendelkezés, amely szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé. A nép a hatalmát a választott helyi, területi tanácsstagok¹⁶⁸, az országgyűlési képviselők útján, vagy közvetlenül (népszavazások, népi kezdeményezések stb.) gyakorolja.”

A rendszerváltáskor módosított Alkotmány 2. § (2) bekezdése a közhatalomgyakorlás két módját együtt említette, ezzel felmerült a kérdés, milyen viszonyban állnak majd egymással a képviseleti és a közvetlen demokrácia intézményei. Erre az Alkotmány nem adott választ, így a két forma közötti egyensúly megteremtésében az Alkotmánybíróság is nagy szerepet kapott.

Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatában¹⁶⁹ megállapította, hogy a magyar közjogi rendszerben elsőbbséget élvez a képviselet, amelyhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesnek tekintendők. „A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű.” Lefektetésre került továbbá, hogy „a képviseleti szervek hatásköre teljes és általános, amelyhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesek”.¹⁷⁰ Az 52/1997. (X.14.) AB határozatban¹⁷¹ a versengő népszavazási kérdésekkel kapcsolatban a kötelező népszavazás kapcsán azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az

355-369. o.; Dezső Márta: A népszavazás alkotmányos kereteiről. In: Mi fenyegeti a köztársaságot? Szerkesztette: Majtényi László, Szabó Máté Dániel, (Eötvös Károly Intézet) Budapest, 2009, 83-86. o.

¹⁶³ Az Alkotmány 1972. IV. 26-tól hatályos 2. § (2), (4) és (5) bekezdései.

¹⁶⁴ A rendszerváltás előtti Alkotmány fiktívnek tekinthető, mivel a benne foglalt alkotmányos elvek és alapvető jogok érvényesüléséhez hiányoztak belőle a garanciák.

¹⁶⁵ SZOBOSZLAY 1998: 103-121. o.

¹⁶⁶ SZOBOSZLAY 2008: 363-376. o.

¹⁶⁷ A törvény az 1990. évi XL. törvénnyel együtt lényegében új alkotmányt jelentett.

¹⁶⁸ Az 1989. évi XXXI. törvény még a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) előtt született, amikor a helyhatósági feladatokat a szocialista tanácsrendszer látta el. Az Ötv. építette ki a helyi és területi önkormányzatok rendszerét.

¹⁶⁹ Ld. ABH 1993. 33.

¹⁷⁰ Ld. még: PÉTERI Attila 2004: 263-283. o.

¹⁷¹ Ld: ABH 1997. 341.

Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül." A 25/1999. (VII. 7.)¹⁷² AB határozat ismételten hangsúlyozta, hogy a parlamentáris kormányformának a képviseleti hatalomgyakorlás a meghatározó módja, amely mellett csak másodlagos szerephez jutnak a közvetlen demokrácia intézményei. Megállapította továbbá, hogy „az Alkotmány a közvetlen és a képviseleti demokrácia között nem osztja meg a hatásköröket úgy, hogy meghatározott kérdések csak az egyikre, vagy csak a másikkra tartoznának."

Ezt az alkotmánybíróági gyakorlatot is figyelembe vette a jogalkotó az Alaptörvény megalkotásakor az akkor több mint húsz éves¹⁷³ közvetlen demokrácia tekintetében. Az Alaptörvény B) cikkének fent idézett (4) bekezdése így már egyértelműen, *expressis verbis* rögzíti, hogy a közvetlen demokrácia kivételes a képviseleti demokráciához képest. Bár az Alaptörvény 2012. január 1-i hatálybalépése óta még nem értelmezte az Alkotmánybíróság a B) cikk (3) és (4) bekezdéseit, feltehető, hogy az értelmezés továbbviszi majd az Alkotmány folytán kialakult „hagyományt". Annál is inkább, mivel az Alaptörvény megalkotásakor, annak szövegéből kitűnően, a jogalkotó tekintettel volt az Alkotmánybíróság által a képviseleti és a közvetlen demokrácia kapcsolatáról kifejtettekre.

A közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonyát jellemezve tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a modern államok többségében a közvetlen demokrácia csupán kiegészítő szerephez jut a képviselet mellett.¹⁷⁴ Úgy is mondhatjuk, hogy „a pártoknak az Országgyűlésben, a népnek a szavazófülkében van a helye."¹⁷⁵ A közhatalmi döntéseket tehát elsősorban a nép által választott képviseleti szervek hozzák meg, alapos vitát követően. A nép pedig akkor tartózkodik a szavazófülkében, amikor négyévenként megválasztja az országgyűlési képviselőket, illetve, amikor a társadalom életét befolyásoló kiemelkedő súlyú kérdésekről kivételesen, népszavazással dönt. A képviseleti szervek, így általában az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok képviselő testületei elsődleges gyakorlói a közhatalomnak. Ezeknél a szerveknél nem szükséges a kérdéseket leegyszerűsíteni, míg ahhoz, hogy egy kérdésről a nép közvetlenül döntsön, olyan egyszerűre kell redukálni a problémát, hogy arra igennel, vagy nemmel lehessen válaszolni.

A közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonyának megítélésében két szélsőséges állásponttal találkozunk. Az egyik felfogás szerint a nép közvetlen hatalma mindennek fölé áll. Ez az elmélet nem számol a közvetlen hatalomgyakorlás veszélyeivel és korlátaival. Ezt a nézetet képviselte pl. Rousseau. A másik nézet meghaladott, eltörplendő, vagy legalábbis erősen korlátozandó intézményként tekint a közvetlen demokráciára, amely a jogállamot veszélyezteti. Ezt az elvet vallja pl. Benjamin Constant. Mindkét oldalon találhatunk álláspontokat a mai szakirodalomban is. A közvetlen demokrácia intézményének kiszélesítését, a képviseleti demokrácia egyenrangú párjaként való értelmezését sürgette 1996-ban

¹⁷² Ld: ABH 1999. 261.

¹⁷³ Bár a közvetlen demokrácia legfontosabb intézményét, az országos népszavazást már 1949-ben is említette az Alkotmány (közönyállapot 20. § (1) bekezdés d) pont), csak az 1989-es módosítás óta tekinthetünk Magyarországon élő jogintézményként az országos népszavazásra.

¹⁷⁴ BITSKEY 1997: 27-31.o.

¹⁷⁵ DEZSŐ 2009: 83-86.o.

Kukorelli István¹⁷⁶, míg az utóbbi elvet, miszerint a népszavazás veszélyezteti a demokráciát, vallja Bauer Tamás.¹⁷⁷

1.3. A közvetlen demokrácia és a népszavazás

A közvetlen demokrácia azt jelenti tehát, hogy az állami hatalom forrása, a nép részt vesz egyes állami döntések meghozatalában. Attól függően különböztetjük meg egymástól a közvetlen demokrácia intézményeit, hogy a nép a hatalomgyakorlásban való közvetlen részvétele során az előre meghatározott kérdésben maga dönt-e, vagy felhívja a képviseleti szervet a döntésre.

Ha a nép közvetlen részvétele egyszerűen arra irányul, hogy a nép felhívja a képviseleti szervet, tárgyaljon meg egy kérdést, a népi kezdeményezés (vagy iniciativa¹⁷⁸) intézményéről beszélünk. Ebben az esetben a nép azt nem határozza meg, hogy a képviselet pontosan milyen tartalmú döntést hozzon. Ez az intézmény éppen ebből a körülményből következően a közvetlen demokrácia kevésbé hatékony eszköze, ezáltal nincs lehetőség felülről, vagy előre meghatározni a képviseleti szerv döntését.

Ha a nép az előre meghatározott kérdésben maga is döntést hoz, népszavazásról (más szóval referendumról, vagy plebiszcitumról¹⁷⁹) beszélünk. A népi kezdeményezéstől épp az különbözteti meg a népszavazást, hogy míg a népi kezdeményezésnél a nép felhívja a képviseleti szervet a kérdés megtárgyalására (és a döntésre), addig a népszavazásnál a nép konkrét döntést hoz a képviseleti szerv hatáskörébe tartozó kérdésben. Ezért a népszavazás mindenképpen hatékonyabb eszköz a nép kezében, mint a népi kezdeményezés. Meg kell azonban említeni, hogy a parlamentarizmushoz jobban illik a közvetlen demokrácia e „gyengébb” intézménye, a népi kezdeményezés, mint a népszavazás. Ennek oka, hogy nem vonja el a képviseleti szerv döntési jogkörét, hatáskörét, hiszen a nép csupán egy kérdés megtárgyalását kezdeményezi.

1.4. A népszavazás intézményének funkciói

Arra a kérdésre, hogy mi lehet az országos népszavazás funkciója ma, amikor természetes, hogy képviselők útján gyakorolja a nép az államhatalmat, az a válaszom, hogy ez elsősorban a kezdeményező személyétől függ. A népszavazás funkciójának megértéséhez célszerű áttekinteni, Magyarországon mely szervek és személyek kezdeményezhetnek országos népszavazást.

Az Alaptörvény alapján országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. Ezt a népszavazást az Országgyűlés köteles mérlegelés nélkül elrendelni. Mérlegelés alapján az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el 100 000 választópolgár, a köztársasági elnök, vagy a

¹⁷⁶ KUKORELLI 1996: 315-324.o.

¹⁷⁷ BAUER 2009: 79-82.o.

¹⁷⁸ DEZSŐ 2007: 173-200.o.

¹⁷⁹ Ld. a 19. lábjegyzetet, ill. megjegyezném, hogy a tanulmányban a referendumot a népszavazás szinonimájaként használok, bár a kifejezés jelölheti a népszavazás egyik típusát is, így lehet némileg szűkebb. Erről is ld. a 19. lábjegyzetet.

Kormány kezdeményezésére. A kezdeményezők köre az Alkotmányban némileg tágabb volt: az országgyűlési képviselők egyharmada is kezdeményezhetett népszavazást.

A népszavazásokat a kezdeményezőktől függően két csoportba sorolhatjuk: az egyik a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás, amely lehet kötelezően elrendelendő és fakultatív (tehát mérlegelés alapján elrendelhető), a másik az állami szerv vagy személy által kezdeményezett népszavazás, amely mindig mérlegelés alapján elrendelhető.

A választópolgárok által kezdeményezett népszavazás a közvetlen demokrácia „legközvetlenebb” intézménye, mivel ebben az esetben a választópolgárok nemcsak döntenek az adott kérdésben, hanem a kérdést is maguk teszik fel. Az ilyen népszavazás az Alaptörvény alapján csak ügydöntő lehet, eredménye tehát köti az Országgyűlést. Az Alkotmány alapján a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás nemcsak ügydöntő lehetett, hanem véleménynyilvánító is. A képviselet azonban kötőerő nélkül is a nép akaratának tudatában, egyfajta morális és politikai felelősséggel tartozott a választópolgároknak. Az ügydöntő népszavazás eredménye ezzel szemben jogilag is köti a képviseleti szervet, attól eltérő tartalmú aktust meghatározott ideig nem bocsáthat ki. A választópolgárok által kezdeményezett népszavazás funkciója tehát, hogy a nép döntése korlátot képezzen a képviselet hatalmával szemben. A népszavazások így a közhatalom korlátai. A legerősebb eszköz a nép kezében a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás, amellyel a nép rákényszerítheti akaratát a képviseletre. Némileg gyengébb, de morális és politikai kötőereje folytán jelentős eszköz volt a véleménynyilvánító népszavazás is.

A választópolgárok által kezdeményezett népszavazás funkciója tehát, hogy a választópolgárok korlátozzák az Országgyűlés hatalmát és kiemelkedő jelentőségű kérdésekben befolyásolhatják vagy felülírhatják a képviselet döntését. Ez a korlát pedig – az elnöki vétóhoz és az Alkotmánybíróság hatásköreihez hasonlóan – ellensúlyt képez a törvényalkotó döntésével szemben a hatalommegosztás rendszerében.

Az állami szerv vagy személy által kezdeményezett népszavazás esetében ezzel szemben a kérdés feltétele nem, csak a döntés lehetősége a választópolgároké. Ennek az intézménynek a funkciója már nem egyértelműen az, hogy gátat képezzen az Országgyűlés hatalmával szemben.

Vegyük például a Kormány által kezdeményezett országos népszavazást! Ez esetben a népszavazás nem valódi gátja az Országgyűlésnek, inkább eszköz a Kormány kezében önmaga népszerűsítésére. A Kormány olyan kérdésben kezdeményezne népszavazást, amelyben nem számít arra, hogy a nép többsége nem osztja a maga álláspontját, tehát mintegy a kormányzati álláspont támogatására, megerősítésére. Ekkor a népszavazás várható eredménye megegyezik a Kormány döntésével, így a közhatalmi döntés politikai legitimációja erősödik, a Kormány pedig népszerűbbé válhat a nép szemében.

Más a helyzet a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazással. Az elnök olyan kérdésben is kezdeményezhetne népszavazást, amelyben a Kormány, illetve az Országgyűlés többségének álláspontját a nép többsége vélhetően nem

osztja. Ekkor mintegy a néphez fordul, hogy az nyilvánítsa ki akaratát. Ha az Országgyűlés enged az elnöknek és elrendeli a népszavazást, abban a nép kifejezheti álláspontját. Ebben az esetben az Országgyűlés „fékje” véleményem szerint a köztársasági elnök, aki csak a nép segítségével képes a kívánt döntésre készíteni az Országgyűlést, tehát mintegy a nép döntését használja fel arra, hogy érvényt szerezzen politikai akaratának. Ugyanez állt az Alaptörvény hatálybalépése előtt az országgyűlési képviselők egyharmadára, akik akár ellenzéki pozíciójukból gátolhatták ily módon az Országgyűlést, ám ez utóbbiak 2012. január 1. óta már nem jogosultak országos népszavazás kezdeményezésére.

A népszavazás funkciója szintén függ attól, hogy az adott referendum véleménynyilvánító vagy ügydöntő-e. A magyar jogrendszer régen mindkét fajtát ismerte, az Alaptörvény azonban már csak az ügydöntő népszavazásról rendelkezik. Ma tehát minden országos népszavazás ügydöntő. Az Alkotmányban azért szerepelt az intézmény e két fajtája, mert más funkciót szánt nekik az alkotmányozó. Az ügydöntő az Országgyűlés döntésének felülrítését, a véleménynyilvánító az Országgyűlés tájékoztatását szolgálta. A véleménynyilvánító népszavazás a parlamentarizmus rendszerébe jobban illeszkedett az ügydöntő népszavazásnál, mivel nem volt képes a parlament hatáskörének elvonására, a döntés nem kötötte a képviselőket. Ennek ellenére az Alaptörvényből mellőzték.

Az, hogy adott esetben a népszavazás melyik funkciója érvényesül, attól függ, ki kezdeményezte a népszavazást. Van azonban közös minden népszavazásban. Ezt a közös funkciót, amely minden népszavazás jellemzője, az Alkotmánybíróság a következőképpen határozza meg: „a Magyar Köztársaságban a népszavazás – hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény.”¹⁸⁰

A ritkán, jelentős kérdésekben megrendezett népszavazások felkelthetik a polgároknak a közügyek iránti érdeklődést, azonban az ilyen típusú döntésekre nagyon ritkán, csak fontos kérdésekben kerülhet sor. A nép körében támogatást élvező ügyekben indokolt lehet népszavazást tartani, de a kizárólag egyéni érdekeket megjelenítő kérdés népszavazásra bocsátása veszélyes: a közvetlen demokrácia inflációjához vezethet, ez rombolja az intézményrendszer tekintélyét és a nép érdektelenségét eredményezheti. A népszavazás drága dolog, így a közpénzekből erre az intézményre csak igazán fontos esetben indokolt ekkora összeget áldozni.¹⁸¹

A népszavazás fent említett funkcióiról elmondható, hogy általában a képviselői szervhez, mint törvényhozó hatalomhoz kapcsolódnak. Ahhoz, hogy megvizsgáljuk, a népszavazás mennyiben kapcsolódhat a képviselői szervhez, mint

¹⁸⁰ 2/1993. (I. 22.) AB határozat. (Ld. ABH 1993. 33.) Meg kell említeni azonban, hogy az Alkotmánybíróság vélekedése az intézmény funkciójáról a későbbiekben némiképp módosult. Az 52/1997. (X.14.) AB határozatban (Ld. ABH 1997. 331.) rögzítésre került, hogy kivételes megvalósulása eseteiben a népszavazás egyenesen felülríthatja a képviselői döntését, amely így végrehajtói szerepkörbe kerül, de a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megerősítette a '93-as döntés szerinti álláspontját a népszavazás kivételes jellegéről.

¹⁸¹ Herbert KÜPPER: A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése. KÜPPER tanulmánya a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/kmr-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Hatékony központi és helyi jogalkotás* elnevezésű kutatócsoportban készült.

alkotmányozó hatalomhoz, szükséges az alkotmány, mint különleges norma és az alkotmányozó hatalom fogalmának áttekintése is.

2. Az alkotmányozó hatalom

2.1. Az alkotmány

Az alkotmányozó hatalom megértéséhez szükséges az alkotmány meghatározása.¹⁸² Az alkotmánynak jogdogmatikában kétfajta meghatározása alakult ki: a formális és a materiális alkotmányfogalom. *Formális* értelemben az alkotmány a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő jogszabály. A magyar jogrendszerben tehát a formális értelemben vett alkotmány az Alaptörvény, 2011. december 31-ig pedig a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény volt az összes módosításával együtt. A *materiális* alkotmányfogalom az állami élet alapvető kérdéseit és az alapjogokat rendező szabályok összességét jelöli. A magyar jogrendszerben ide tartoznak magán az Alkotmányon kívül egyéb jogszabályok is, pl. az Alkotmánybíróságról, vagy az ügyészségről szóló törvény. A magyar formális alkotmány egésze a materiális alkotmány része, így ezek rész-egész viszonyában állnak. Ez azonban nem szükségszerű. Ausztriában pl. egymást metsző halmazokként képzelhetjük el a formális és a materiális alkotmányt, hiszen egyes passzusok csak azért kerültek be a szövetségi alkotmányba, hogy ne lehessenek módosíthatók, de nem nevezhetők az állami élet alapvető kérdéseiről rendelkező szabályoknak (pl. a mező- és erdőgazdasági oktatásról szóló 14/A. cikk).

A formális és materiális alkotmányfogalom mellett beszélhetünk a jogi és politikai értelemben vett alkotmány fogalmáról is. *Politikai* megközelítésben az alkotmány olyan jogszabály, amely az állam és az állampolgár között fennálló közjogi jogviszonyt, a társadalom és a közhatalom viszonyát fejezi ki. Egyik oldalon a hatalom korlátait állapítja meg, s e jogviszony másik oldalán az állampolgárok szabadságjogait. *Jogi* megközelítésben pedig az alkotmány a legmagasabb szintű jogi norma, mely „magát a törvényalkotót is köti. Szemléletesen úgy fogalmazhatnánk meg, hogy az alkotmány a törvények törvénye, a jogrendszerben elfoglalt helyét tekintve alaptörvény.”¹⁸³

Összességében és némi általánosítással élve tehát az alkotmány egy politikai közösség (egy állam) életének legalapvetőbb jogi szabályait tartalmazó alaptörvény. Az alkotmány társadalmi szerepét és megítélését tekintve különleges a jogszabályok között, végső soron minden más jogszabály az alkotmányból meríti érvényességét. Egy alkotmány akkor tekintendő legitimnek (követésre méltónak), ha az a hatalom jogi önkorlátozását jelenti, az államszervezet legfontosabb alapintézményeit demokratikusan felállítja, illetve rendelkezik a közösséget összetartó erővel.¹⁸⁴

¹⁸² A dogmatikai tipizálás Jakab András munkája nyomán, Jakab 2009: 586-592. o.

¹⁸³ TAKÁCS 2007: 19-34. o.

¹⁸⁴ JAKAB 2011: 46-61. o.

2.2. Az alkotmányozó hatalom

Felmerül a kérdés: Ki jogosult alkotmányozni? Ki az alkotmányozás alanya? A *pouvoir constituant*¹⁸⁵ (magyarul szó szerint alkotmányozó hatalom) kifejezés az alkotmányozó hatalomra mint hatalmi ágra tekint. Ez az ág a teljes alkotmányos rendszer forrásaként nem sorolható be a három klasszikus hatalmi ág közé, hanem „a többi hatalmi ág egymás közötti viszonyait szabályozza” az alkotmány megalkotása, a hatáskörök elosztása által. A *pouvoir constituant* az alkotmányozó hatalomként magát a népet jelentette, ezáltal összekapcsolták a hatalmi ágak elválasztásának elvét a népszuverenitás elvével. Magyarországon a *pouvoir constituant* eszméje nem honosodhatott meg, önálló hatalmi ágként nem ismerték el az alkotmányozó hatalmat. Ennek ugyanis három feltétele lenne: a népszuverenitás elfogadása, a hatalommegosztás eszméje, és végül az alkotmányozásban a nép részvétele. Nálunk ez utóbbi jelenleg is hiányzik, amint azt látni fogjuk.¹⁸⁶ Ennek ellenére az alkotmányozó hatalom is, mint az állami főhatalom része, a néptől ered a népszuverenitás elvéből következően.

Az alkotmány alaptörvény-jellegéből következően vele szemben támasztott alapvető igény, hogy az stabil legyen. Ez kihathat az egész jogrendszer stabilitására. Ezért különösen fontos kérdés az alkotmányozás alanyának kérdése. Fontos, hogy az alkotmány ne legyen a mindennapi politikai szempontoknak megfelelően módosítható, mint egy egyszerű törvény, de fontos az is, hogy ne legyen módosíthatatlan, „bebetonozott”. Meg kell találni azt az optimális egyensúlyt, amely biztosítja az alkotmány stabilitását, de nem teszi túlzottan merevvé azt.¹⁸⁷

Az alkotmányozó hatalom a fentiekre tekintettel sokféle formában jelenhet meg, ennek megfelelően többféle modellje alakult ki az egyes államokban. Az alkotmány elfogadása történhet speciális alkotmányozó gyűlés által, parlament által, illetve a legfelsőbb végrehajtó szerv (a kormányfő, vagy az elnök) által.

Az első modell szerint *speciális alkotmányozó gyűlés* fogadja el az alkotmányt. Ez a gyűlés egyébként nem ülésezik, külön e célból hívják össze. A testület független tehát a folyamatosan székelő törvényhozástól, ezzel is jelezve, hogy az alkotmány különleges a törvények között. Az alkotmány elfogadása után a gyűlés megszűnik működni, feloszlik, tevékenységére nincs tovább szükség, mivel a törvényhozói feladatokat a legfőbb népképviselői szerv látja el.¹⁸⁸

A második modell lényege a törvényhozó hatalom, a *parlament* általi alkotmányozás. Ekkor tehát a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom szervezetenként megegyezik egymással, de mégsem tekintendő azonosnak, mert ha a szerv mint alkotmányozó hatalom jár el, minden esetben más eljárásrendet alkalmaz, mint a törvényhozás esetében. A megoldás előnye, hogy egyszerű, mivel nincs szükség alkotmányozási célból önálló testület összehívására. Az alkotmányozó parlament az esetek többségében a demokratikusan legitimált parlament. Arra is láttunk azonban példát a XX. század végén, hogy kivételes esetekben egy demokratikusan nem

¹⁸⁵ A fogalom a francia forradalom idején jelent meg a többi hatalmi ág (melyeket együtt alkotmányban meghatározott hatalomnak), a *puouvoir constitué* ellenpárjaként. Erről ld.: 22. lábjegyzet, 204. o.

¹⁸⁶ JAKAB 2009: 586-592. o.

¹⁸⁷ DEZSŐ 1995: 231-235. o.

¹⁸⁸ Ilyen módon fogadták el többek között a norvég és az osztrák alkotmányt.

legitimált parlament is képes lehet egy demokratikus, jogállami alkotmány elfogadására.¹⁸⁹ Ez az eset jellemzően a posztoszocialista országokban a piacgazdaságra, a jogállamra való áttérés, a rendszerváltás körül merült fel.

Más szempont szerint az alkotmányozó parlament lehet egykamarás és többkamarás. Az egykamarás parlament általi alkotmányozás egyszerűbb, rugalmasabb alkotmányt eredményez. Amennyiben mindkét kamara részt vesz az alkotmányozásban, úgy a tervezet elfogadásához mindkét kamarának az erre irányuló döntése szükséges.¹⁹⁰ Egyes országokban az alkotmányozásban két különböző összetételű parlament vesz részt és a tervezetet mindkét parlamentnek el kell fogadnia.¹⁹¹ Az ilyen eljárás egy stabilabb alkotmányt eredményez, amelynek módosítása kivételes, mivel a parlament feloszlásával és új választásokkal jár.

A harmadik modell a *legfelső végrehajtó szerv* általi alkotmányozás. Ez a modell a végrehajtó hatalmat vonja be az alkotmányozásba a jellemzőbb törvényhozás helyett. Ez általában a kormányfőt vagy az elnököt jelenti. Ebben az esetben a végrehajtó hatalom korlátjaként általában megjelenik a nép közvetlen részvétele az alkotmányozásban.

A népszavazás mindegyik modellhez kapcsolódhat, amint erre számos példát is találunk.¹⁹² Egyik modell sem zárja ki eleve annak lehetőségét, hogy az elfogadott alaptörvényt megerősítés céljából népszavazásra bocsájtásuk.¹⁹³

Az eddig tárgyalt esettől némileg különbözik a meglévő alkotmány módosítása. Ez egy államban ugyanolyan kardinális kérdés, mint egy új alkotmány elfogadása. A társadalmi érdeklődés elmaradhat ugyan ekkor az új alkotmány esetétől, de ettől függetlenül az alkotmány módosítása is hozhat nagy jelentőségű államszervezeti, társadalmi változásokat. Ezekből következően az alkotmány módosításához is hasonló eljárási garanciák kapcsolódnak az egyes államokban, mint az új alkotmány elfogadásához.

A német Grundgesetz módosításához a Bundestagban és a Bundesratban is a képviselői szavazatok kétharmada szükséges, illetve vannak bizonyos örökös klauzulák, amelyek módosíthatatlanok.¹⁹⁴ Az olasz alkotmány módosítása esetén a javaslatot mindkét kamarának két, három hónapos szünettel megtartott vitán el kell fogadnia, és ha ezután 500 000 állampolgár, vagy meghatározott szervek kérik, népszavazással kell megerősíteni.¹⁹⁵ A francia alkotmány szerint a két kamarának együttes ülésen kell jóváhagynia minden alkotmánymódosítást, méghozzá háromötödös többséggel, de a köztársasági államforma nem lehet módosítás tárgya.¹⁹⁶ Ezek alapján az alkotmány módosítása nagyon hasonló garanciákat kíván, mint az új alkotmány elfogadása. Ezt indokolja az alkotmány stabilitásának és rugalmasságának optimális egyensúlya.

¹⁸⁹ Demokratikusan nem legitimált parlament által történt az alkotmányozás pl. 1990-ben Szerbiában és 1989-ben Magyarországon.

¹⁹⁰ Ilyen eljárással alkotmányoznak Olaszországban.

¹⁹¹ A kétparlamentes modellre példa Svédország.

¹⁹² Népszavazásra bocsátották az alkotmányozó gyűlés által elfogadott alkotmányt Romániában, a legfelső végrehajtó szerv által elfogadott alkotmányt Oroszországban.

¹⁹³ Az alkotmányozási modellek forrásai: JAKAB 2011: 46-61. o.; KILÉNYI 2008: 36-48. o.

¹⁹⁴ Lásd a Grundgesetz 79. cikkét.

¹⁹⁵ Lásd az olasz alkotmány 138. cikkét.

¹⁹⁶ Lásd a francia alkotmány 89. cikkét.

2.3. A nép részvétele az alkotmány módosításában

A következő kérdés, hogy a nép közvetlenül mennyiben vehet részt az alkotmányozásban, azon belül is a hatályos alkotmány módosításában. Az alkotmánymódosító hatalom, mint láttuk, általában megegyezik az alkotmányozó hatalommal. A nép az alkotmánymódosítás folyamatába többféleképpen bekapcsolódhat, így amikor az alkotmánymódosításról történő népszavazást állami szerv kezdeményezi, és amikor maguk a választópolgárok.

Az állami szerv által kezdeményezett népszavazás történhet pl. a szerv (pl. az államfő) által népszavazásra bocsátott olyan kérdéssel, amely az alkotmány módosítására irányul. De előfordulhat, hogy a képviselő döntése, vagy az alkotmány előírása alapján utólagos megerősítés céljából bocsátják népszavazásra az alkotmány módosítását. Ez utóbbira példa Svájc, ahol az alkotmány legcsekélyebb módosítását is kötelező utólagos népszavazásra bocsátani.¹⁹⁷ Litvániában és Észtországban pedig az alkotmány némely rendelkezéseit a parlament nem, csak a nép módosíthatja – referendummal.¹⁹⁸

A választópolgárok által kezdeményezett alkotmánymódosító népszavazás általában előzetes jellegű. Ekkor a választópolgárok népszavazásra bocsátanak egy olyan kérdést, amely az alkotmány módosítására irányul és ha érvényes és eredményes lesz a népszavazás, olyan helyzetbe hozhatják a képviselői szervet, hogy köteles meghajolni a *vox populi* előtt és mintegy végrehajtóként eljárva eleget tenni a népszavazás eredményének, így annak megfelelően módosítani az alkotmányt. Ez a népszavazás lehet a képviselő legerősebb korlátja és egyúttal a *pouvoir constituant* legteljesebb megmutatkozása, hiszen ilyenkor a választópolgárok teszik fel magát a kérdést is, amely nem egy egyszerű jogszabály, hanem magának az alkotmánynak a módosítására irányul. Az ilyen eljárás – mivel nagy teret enged a nép részvételének – egészen kivételes jellegű.¹⁹⁹

A népszavazás intézménye összekapcsolódhat az alkotmányozással, hiszen európai hagyományok szerint népszavazást országos jelentőségű kérdésekben tartanak, és az alkotmány módosítása természetesen ilyen kérdést képez. A népszavazás intézménye tehát valamiképp az alkotmányozó hatalomhoz is kapcsolódhat, így egyes államokban legalábbis fennáll a lehetőség, hogy egyes alkotmánymódosításokat – főleg megerősítés céljából – népszavazásra bocsássanak. Ebből a szempontból két „szélsőséges” szabályozási típussal találkozhatunk. Az egyik a fent említett Svájc, ahol a választópolgárok is kezdeményezhetik az alkotmány módosítására irányuló kérdés népszavazásra bocsátását. A másik véglet az olyan szabályozás, amely teljesen kizárja a nép közvetlen döntését az alkotmányozásból, amire szintén van példa. Az általam megvizsgált alkotmányok közül egyedül a bolgár alkotmány sorolja fel a tiltott tárgyak között az alkotmánymódosítást.²⁰⁰ Később látni fogjuk azonban, hogy lényegében ezt a megoldást alkalmazza hazánk is.

¹⁹⁷ Ld. a svájci alkotmány 140. cikk a. pontját.

¹⁹⁸ Kilényi Géza: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest, 2008, 36-48. o.

¹⁹⁹ A népszavazásnak ez a kivételes formája létezik Svájcban, ahol a közvetlen demokrácia példátlanul nagy teret kap.

²⁰⁰ Ld. a bolgár alkotmány 84. cikkét.

2.4. Az alkotmányozó hatalom hazánkban

Hazánkban az Országgyűlés az alkotmányozó hatalom, amelynek a néptől eredő ezen hatalmát az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja biztosítja: „Az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország alaptörvényét.”

Az Alaptörvény tehát nem különíti el egymástól szervezetileg az alkotmányozó és a törvényhozó hatalmat. Az elkülönítés funkcionálisan, a szervezeten belüli eljárási rendben történik meg. Ennek jellemzője, hogy az alkotmányozási hatáskör gyakorlásakor az Országgyűlésben nagyobb konszenzusra van szükség, mint más döntés meghozatalakor. Az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét az S) cikk (2) bekezdése alapján speciális eljárási szabályok szerint gyakorolhatja. Ennek értelmében, ha a szerv mint alkotmányozó hatalom jár el, döntéséhez az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Ezzel a szabályozással a magyar Alaptörvény a legrugalmasabb alkotmányok közé tartozik.

Az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének a) pontja biztosította az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét: „az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát”. E megfogalmazásban a „megalkotja” az új alkotmány „alkotását” és a hatályos módosítását is jelentette.

Magyarországon nincs tehát külön alkotmányozási célra rendelt intézmény, hanem a legfőbb népképviselői szerv, a törvényhozó hatalom gyakorolhatja az alkotmányozó hatalmat is. A szervezeti azonosság ellenére azonban „különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint.” – állapította meg az Alkotmánybíróság 25/1999. (VII. 7.) AB határozatában.²⁰¹ Ez a megállapítás a szabályozás lényegi változatlansága következtésben ma is helytálló.

Bihari Mihály szerint a magyar parlamenti törvényhozó és alkotmányozó hatalom szervezetileg soha nem vált el egymástól a jogszabályok alapján. 1949-től kezdve azonban a rendszerváltásig soha nem esett egybe a kettő, mivel az alkotmányt szociológiai értelemben nem a parlamentben alkották, hanem a pártközpontban, amelyről a parlament változtatás nélkül döntött. Ez igaz volt az Alkotmány elfogadására és módosításaira is.²⁰² Ebből következőleg az alkotmányozó hatalom a szocializmusban nem a néptől eredt, a népszuverenitás formális deklaráció maradt.

Magyarországon az 1949-es Alkotmány 1989. évi átfogó módosításakor voltak alkotmányozó nemzetgyűlés létrehozására vonatkozó elképzelések, de ilyen gyűlés nem jött létre. Funkciójában hasonló szerepet töltött be azonban a Nemzeti Kerekasztal. Az Alkotmányt végül az Országgyűlés fogadta el, ezután nem bocsátották népszavazásra, ilyen módon a nép közvetlen részvétele ki volt zárva az alkotmányozásból, pedig az 1989. évi XVII. törvény 7. §-a előírta, hogy „Az Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönten.” Ez a szabály azonban még az új Alkotmány előtt született, azzal nem állt összhangban. Az

²⁰¹ Ld. ABH 1999. 251.

²⁰² BIHARI 1995: 225-230. o.

alkotmányozó utólag lényegében felülírta a szabályt, amelyet így sosem alkalmaztak.

Hazánkban az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom jogosult a meglévő alkotmány módosítására is. Erre az általános felhatalmazást az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja adja meg. Az eljárási szabályt az Alaptörvény S) cikk (2) bekezdése szerint a következő: „Az Alaptörvény (...) megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Az Alkotmányban lényegében ugyanezen szabályokat tartalmazta az alkotmánymódosításról.²⁰³ A magyar rendszerben így az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával módosíthatja az alkotmányt, az eljárás megegyezik az új alkotmány elfogadásakor és a meglévő módosításakor.

2.5. A nép részvétele az alkotmányozásban Magyarországon

Hazánkban a népszavazás csak a rendszerváltás óta létező jogintézmény. Bár az Alkotmánynak már az 1949-es közlönyállapota említette a referendumot²⁰⁴, ez formális deklaráció volt csupán és egyetlenegyszer sem rendeltek el országos népszavazást a szocializmusban. Az 1989. évi XVII. törvény 7. §-a a következő szabályt tartalmazta, egészen 1998-as hatályon kívül helyezéséig: „Az alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell döntení.” Ez a szabály, amely az utólagos, megerősítő referendumról rendelkezik, a gyakorlatban sosem érvényesült, mert a törvény után keletkezett új Alkotmány szellemével nem volt összeegyeztethető. Az Alkotmány ennek lehetőségét nem tette kötelezővé, de nem is zárta ki, tehát fenntartotta az Országgyűlés számára a lehetőséget, hogy népszavazásra bocsájtson megerősítés céljából egy alkotmánymódosítást. Erre utal a 26. § (6) bekezdése is, amely említette a (megerősítő) népszavazásra bocsátott törvényt, amely lehetett alkotmánymódosító törvény is, ebből következőleg nem volt kizárt az alkotmánymódosító törvény népszavazásra bocsátása. Ez azonban a képviselő döntése volt, így nem kötelezettség. Megjegyezném, hogy eddig egyszer sem tartottak Magyarországon az Alkotmány módosításáról népszavazást.

A választópolgárok által kezdeményezett népszavazás egészen más jellegű intézmény. Azzal a kérdéssel, hogy az ilyen referendum mennyiben irányulhat az Alkotmány, illetőleg az Alaptörvény módosítására, a következő rész bővebben foglalkozik.

3. Népszavazás és alkotmánymódosítás hazánkban

3.1. A szabályok

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése felsorolja az országos népszavazás ún. tiltott tárgyköreit. Ez azt jelenti, hogy azon kérdéseket, amelyek ezen tárgykörökbe

²⁰³ Az alapvető felhatalmazást az Alkotmány 19. § (3) bekezdése, az eljárási a 24. § (3) bekezdése tartalmazta, ahol a „megváltoztatás”, melyhez az összes képviselő kétharmadának szavazata volt szükséges, egyaránt jelölte az új alkotmány elfogadását és a meglévő módosítását.

²⁰⁴ Ld. a 20. § (1) bekezdés d) pont

tartoznak, nem lehet országos népszavazásra bocsátani. A bekezdés a) pontja értelmében „Nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről.” A 8. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata szerint „Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”, így minden országos népszavazás ügydöntő. E két szabály együttes értelmezéséből arra a következtetésre juthatunk, hogy ha lehetne népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésekben, az a népszavazás is ügydöntő lenne, és az azon született döntésnek megfelelően az Országgyűlés köteles lenne módosítani az Alaptörvényt. Ez pedig azt jelentené, hogy a népszavazás elvonja az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.

Az Alaptörvény a fenti szabállyal éppen azért zárja ki a nép részvételét az alkotmányozásból, mert ezzel teszi egyértelművé, hogy az alkotmányozó hatalom kizárólagosan az Országgyűlés²⁰⁵, az alkotmányozás folyamata pedig nem egyszerű törvényhozás, abban nincs helye referendumnak, amely az Országgyűlésre kötelező döntést eredményezhetne. Ugyanez a probléma a törvényalkotással azért nem merül fel, mert az Alaptörvény a népszavazás funkcióit éppen a törvényhozáshoz kapcsolja, ezáltal esetenként „becsatornázva” a nép részvételét a törvényhozás folyamatába.

A hatályos szabályok szerint tehát tilos országos népszavazásra bocsátani olyan kérdéseket, amelyek az Alaptörvény módosítására irányulnak. Ez a tilalom korábban nem volt ennyire egyértelmű, az Alkotmányban még nem szerepelt olyan szabály, amely *expressis verbis* tiltotta volna az alkotmánymódosító kérdésekben a népszavazást. Az Alkotmány 1997-ig csupán egy általános hatásköri szabályt tartalmazott az országos népszavazásról, mely szerint azt az Országgyűlés rendelheti el és a népszavazási törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.²⁰⁶ Az 1997. évi LIX. törvény iktatta az Alkotmányba az országos népszavazás alapvető szabályait, köztük a tiltott tárgykörök listáját.²⁰⁷ A lista nem tartalmazott olyan szabályt, amely - az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontjához hasonlóan - tiltotta volna országos népszavazás tartását az Alkotmány módosítására irányuló kérdésekben. A népszavazás ezen szabályai, akár maga az Alkotmány, 2011. december 31-én hatályukat veszítették.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése, a tiltott tárgykörök katalógusa, az Alkotmány egészét tehát nem helyezte népszavazási tilalom alá. A bekezdés c) pontja értelmében azonban nem lehetett országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló kérdéseiről. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata azonban a tiltott tárgykörök katalógusát mintegy kiegészítve az egész Alkotmány tekintetében kimondta, hogy az nem lehet – bizonyos típusú – országos népszavazás tárgya. Tekintsük most át ezt a gyakorlatot!

²⁰⁵ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontját.

²⁰⁶ Ld. Az Alkotmány 1990. évi XL. Törvény által megállapított 19. § (5) bekezdését, amely 1990. VI. 25-től volt hatályos.

²⁰⁷ Az Alkotmány 1997. VII. 30-tól hatályos 28/C. § (5) bekezdése.

3.2. Az Alkotmánybíróság alkotmánymódosító népszavazással kapcsolatos gyakorlata

A népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezést az Országos Választási Bizottságnál (OVB) kell benyújtani²⁰⁸, amely a kérdést – ha megfelel a törvényes feltételeknek – hitelesíti²⁰⁹, egyéb esetben a hitelesítést megtagadja.²¹⁰ Határozata ellen 2011. december 31-ig mindkét esetben az Alkotmánybírósághoz lehetett jogorvoslatért fordulni.²¹¹ Január 1. óta a jogorvoslati fórum a Kúria.²¹² A végső szót tehát 2011. december 31-ig az Alkotmánybíróság mondta ki, ugyanis amennyiben nem értett egyet az OVB döntésével, új eljárásra utasította azt, amelynek során az OVB-nek tekintettel kellett lennie az AB álláspontjára, különben az ismételt jogorvoslati kérelem után megint új eljárásra utasította volna a szervet.

Mivel a jogorvoslati kérelem elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott, ennek a szervnek az esetjogában alakult ki a népszavazással kapcsolatos jogszabályok magas szintű értelmezési gyakorlata. A Kúria még nem rendelkezik folytonos gyakorlattal ebben a témában, ezért is szorítunk az alkotmánybírósági esetjog áttekintésére, amely az Alaptörvényben már a normaszövegben manifesztálódott.

Az Alkotmány módosítását célzó, népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés lehetőségét először a 2/1993. (I. 22.) AB határozat²¹³ vizsgálta. Ekkor még a népszavazás tiltott tárgykörei – mint említettem – nem az Alkotmányban szerepeltek, hanem az 1989. évi XVII. törvényben. Az Alkotmánybíróság e határozatában az Országgyűlés feloszlását célzó népszavazási kezdeményezés alkotmányosságát vizsgálta. Az Alkotmánybíróság szerint az olyan jogértelmezés, amely megengedné a népszavazást az Országgyűlés feloszlásáról, az Alkotmány burkolt módosítását jelentené. Az Alkotmány 28. § (2) és (3) bekezdései kimerítően felsorolják azokat az eseteket, amikor az Országgyűlés megbízatása idő előtt megszűnik. Az egyik eset, amikor az Országgyűlés maga dönt feloszlásáról, a másik a feloszlás kényszerítése, a feloszlás. Ezt a jogot az Alkotmány kizárólag a köztársasági elnöknek biztosítja. Az Országgyűlés feloszlásáról szóló népszavazás szintén a feloszlás kényszerítését jelentené, a feloszlás kimondásának népszavazásra bocsátása a megbízatás megszűnésének új, eddig nem ismert esete lenne, amely az Alkotmány burkolt módosítását jelentené. Ez pedig tilos. „A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.” Ennek indoklásaként az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy az Alkotmány módosítása csak a benne előírt eljárási rendben történhet. E határozat tehát a burkolt alkotmánymódosítást tilalmazza, ennél mélyebben azonban nem vizsgálta a népszavazás és az alkotmánymódosítás kapcsolatát, így külön a választópolgárok által kezdeményezett alkotmánymódosító népszavazás tilalmát. Megjegyzendő, hogy 1997 óta az Országgyűlés feloszlása az országos népszavazás tiltott tárgyköreiből egyike.

²⁰⁸ Nsztv. 2. §

²⁰⁹ Ve. 117. § (1) bekezdés

²¹⁰ Nsztv. 10. §

²¹¹ Ve. 2011. december 31-ig hatályos 130. § (1) bekezdése

²¹² Ve. 2012. január 1-től hatályos 130. § (1) bekezdése

²¹³ Ld. ABH 1993. 33.

A jelen kérdésben alaphatározatnak számító 25/1999. (VII. 7.) AB határozat²¹⁴ vizsgálata előtt célszerű az előzmények áttekintése. A Szociáldemokrata Ifjúsági Mozgalom képviselője aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az OVB-hez hitelesítés céljából. A következő kérdésben kívánt népszavazást kezdeményezni: „Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon a választópolgárok válasszák meg?” Mivel az Alkotmány értelmében²¹⁵ a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja, az eredményes ügydöntő népszavazáson hozott döntés kötné az Országgyűlést, amely köteles lenne az Alkotmányt módosítani. Az OVB a kérdést, illetve az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette arra hivatkozással, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében meghatározott tiltott tárgyak egyikét sem érinti. Bár a c) pont szerint „Nem lehet országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről”, ebből a *contrario* értelmezéssel megállapítható, hogy az Alkotmányban szabályozott bármely más kérdésben lehet népszavazást tartani.

A határozat elleni kifogások folytán az Alkotmánybíróság elé került az ügy, amely az OVB hitelesítő határozatát megsemmisítette és a szertű új eljárásra utasította. A határozat rendelkező része szerint „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”, mivel az Alkotmány csak a benne előírt eljárási rendben módosítható. „Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető.” Indokolása szerint a népszuverenitásból eredő jogok gyakorlásának elsődleges formája a képviseleti hatalomgyakorlás. Magyarországon a képviseleti szerv az alkotmányozó hatalom az Alkotmány alapján. „Az Alkotmány mint alaptörvény, amely az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza, csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható.” Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalja az Alkotmány, ezért az az állampolgárok által kezdeményezett népszavazással nem módosítható. Az Alkotmánybíróság indokolásában utalt arra, hogy az alkotmányozás folyamatában a népszavazás funkciója az államok többségében megerősítés, tehát a képviselet döntésének utólagos jóváhagyása. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az, hogy a népszavazás eredménye köti-e az Országgyűlést, az aláírások számától függ. Amennyiben a kezdeményezést legalább 200 000 választópolgár támogatná, a népszavazást kötelező lenne elrendelni és eredménye kötné az Országgyűlést, ezáltal a népszavazás elvonná az Országgyűlés alkotmányos hatáskörét. Ennek a veszélyeire figyelemmel kell tehát előre megfékezni az ilyen kezdeményezéseket.

Ezek alapján az Alkotmánybíróság szerint a népszavazásra nem bocsátható kérdések köre bővebb, mint az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése által felsorolt tiltott tárgyak köre, egyéb tilalmak vezethetők le az Alkotmányból. Ilyen az a tilalom is, amely az Alkotmány módosítását célzó ügydöntő népszavazásra vonatkozik. Ez az Országgyűlés hatáskörének elvonását jelentené. Az Alkotmánybíróság

²¹⁴ Ld.: ABH 1999. 251.

²¹⁵ Alkotmány 19. § (3) bekezdés k) pont és 29/A. § (1) bekezdés

megállapította azonban, hogy alkotmánymódosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, „de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét és nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés döntsön az Alkotmány megváltoztatásáról. Az ügydöntő (megerősítő) népszavazás elrendelésére csak az Országgyűlés alkotmányozási (alkotmánymódosítási) eljárását követően kerülhet sor.”

A határozat tanulsága tehát, hogy választópolgárok által kezdeményezett alkotmánymódosító népszavazásnak nincs helye, mert az Alkotmány csak a benne meghatározott eljárás szerint módosítható, a népszavazással történő módosítás az Országgyűlés hatáskörének elvonását jelentené, de megengedett a megerősítő népszavazás, amely nem veszélyezteti az Országgyűlés döntési jogkörét, hanem tisztán a nép véleményének kifejezésére irányul.

Nem sokkal később, a 28/1999. (X. 6.) AB határozat²¹⁶ egy, az államforma megváltoztatására irányuló népszavazási kérdéssel foglalkozott. A Magyar Királyság Pártja országos népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést nyújtott be négy kérdésben, melyek közül három hitelesítését az OVB megtagadta, ám a következő kérdést hitelesítette: „Akarja-e Ön, hogy Magyarország államformája királyság legyen?” Az OVB arra hivatkozott, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya megfelel a törvényes feltételeknek, a kérdés is eleget tesz az előírt követelményeknek és tiltott tárgykörbe sem ütközik.

Az OVB döntése ellen két kifogás érkezett. Mindkét kérelem érdekes érvelést tartalmaz. Az egyik szerint az államforma az alkotmányos berendezkedés sarokpontja, az Alkotmány szerkezetalkítási szabályainak előfeltétele, így az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szerkezetalkítási kérdés, amely az Alkotmányban a népszavazás tiltott tárgykörei között szerepel.²¹⁷ A kifogás kitért azon körülményre, hogy ha az OVB szembehelyezkedik az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával, amely tiltja a népszavazást az Alkotmány módosítására irányuló kérdésekben, jogbizonytalan helyzetet teremt, amely a jogállami működés ellehetetlenülését eredményezné. A másik kifogás szerint az államforma módosítására irányuló kérdés és az ilyen népszavazás a jogbiztonságot sértő, alkotmányellenes helyzetet teremt.

Az Alkotmánybíróság határozatában megismételte, hogy az Alkotmány csak a benne meghatározott eljárási rendben, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával módosítható, az ilyen kérdésben tartandó népszavazás tehát az Országgyűlés hatáskörének elvonását jelentené. Az Alkotmánybíróság megsemmisítette a kérdést hitelesítő határozatot és az OVB-t új eljárásra utasította. Amikor az OVB meghozta az új, az AB határozatnak megfelelő döntést, az ellen ezúttal a Magyar Királyság Pártja nyújtott be kifogást. Ebben az újabb eljárásban az Alkotmánybíróság természetesen helybenhagyta a Bizottság második döntését.²¹⁸

²¹⁶ Ld. ABH. 1999. 290.

²¹⁷ Alkotmány 28/C. § (5) bek. d) pont

²¹⁸ Ld. 40/1999. (XII. 21.) AB határozat. ABH 1999. 370.

A fenti érvelést erősítette meg az Alkotmánybíróság az 50/2001. (XI. 29.)²¹⁹ és a 48/2003. (X. 27.) AB határozatokban.²²⁰ Az az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat előzménye, hogy a Magyar Szocialista Párt alábbi, népszavazásra szánt kérdését az OVB hitelesítette: „Akarja-e Ön, hogy békeidőben a sorkatonai szolgálat megszűnjön, és azt önkéntes hivatásos haderő váltsa fel?” Az OVB határozata elleni kifogások számos szempontból támadták a döntést, többek között, mert az az Alkotmány 70/H. §-ának módosítására irányul.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataira hivatkozva megállapította: a szervezeti azonosság ellenére különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között és a „népszavazás az Országgyűlést csak mint törvényhozó hatalmat kötelezheti a népszavazás eredményének megfelelő – értelemszerűen azonban az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban álló – jogalkotásra.” Ez annak ellenére irányadó, hogy az Alkotmány népszuverenitásról rendelkező 2. § (2) bekezdése a közvetlen és a közvetett demokrácia között – ahogy erről fent részletesen szoltam – nem állít fel rangsorbeli különbséget. Az Alkotmánybíróság ismét megerősítette, hogy a parlamentáris kormányformára tekintettel hazánkban a közvetlen demokrácia (tehát a népszavazás is) a képviselet mellett csak kiegészítő jellegű. „Mindebből fakadóan nem kényszeríthető ki népszavazás eredményeként, hogy az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom járjon el.” A kérdés a képviselet hatáskörének elvonását célozza, ezért abban népszavazás nem tartható. Az Alkotmánybíróság az OVB döntését megsemmisítette.

Több különvélemény²²¹ szerint a kérdésben tartott ügydöntő népszavazás eredménye csak az Alkotmányt végrehajtó törvénymódosításra kötelezné az Országgyűlést, nem lenne szükséges az Alkotmány 70/H. § módosítása, nem vonná tehát el annak alkotmánymódosító hatalmát. Erre figyelemmel az OVB határozatát helybenhagyták volna.

Az utolsó tárgyalta alkotmánybírósági döntés a 48/2003. (X. 27.) AB határozat, amely helyt adott az OVB-nek a következő kérdést elutasító határozatának: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés hozzon határozatot: a 2003. április 12-ei népszavazás döntsön arról is, hogy – az európai-uniós csatlakozás után – termőföld és védett természetvédelmi terület tulajdonjogát – a Magyar Állam, a helyi önkormányzatok, a közalapítványok, az egyházi jogi személyek, a Földhitel- és Jelzálogbank Rt., valamint az erdő- és legeltetési társaságok mellett – a jogosultság sorrendjében (elővásárlási és előhasználati jog alapján) az a magyar állampolgár és az a magyar-igazolvánnyal rendelkező természetes személy – ajándékozás és öröklés kivételével – szerezhesse meg, aki letelepedett?” A kezdeményező tehát két népszavazást kívánt: az első a fenti kérdésben, a másodikat pedig az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló népszavazással együtt a fenti kérdésbe beépített kérdésben. Csakhogy a – szerintem egyértelműségi szempontból is hibás – kérdés az Alkotmány burkolt módosításra irányul, mivel az Alkotmány 79. § tartalmazta azt a szabályt, mi szerint Magyarország EU-csatlakozásáról népszavazással kell dönten. A burkolt alkotmánymódosítás pedig az Országgyűlés

²¹⁹ Ld. ABH 2001. 359.

²²⁰ Ld. ABH 2003. 552.

²²¹ Ld. Dr. Bihari Mihály és Dr. Holló András alkotmánybírák különvéleményeit.

alkotmányozó hatáskörét vonja el, erre tekintettel tilalom alá esik – erősítette meg ekkorra már töretlenné vált gyakorlatát az Alkotmánybíróság.

A határozatok által kialakított gyakorlat konklúziója, hogy az alkotmány módosítása során a közvetlen deomkrácia csak nagyon korlátozott szerephez juthat az esetleges megerősítő népszavazással, egyébként a nép közvetlen részvétele ki van zárva az Alkotmány módosításából. Ennek alapvető indoka, hogy az Alkotmány csak a benne előírt eljárási rendben módosítható, tehát az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával. Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben tartott népszavazás az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörének elvonását jelentené, ami nem megengedhető.

Az Alkotmánybíróságnak ez az Alkotmány alapján kialakított gyakorlata nyert elismerést az Alaptörvényben, a 8. cikk (3) bekezdésének a) pontjában: „Nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről.” Ma már tehát nemcsak az Alkotmánybíróság gyakorlata, hanem maga a normaszöveg is tiltja az ilyen törekvéseket. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy vajon ez a tilalom a megerősítő népszavazásra is vonatkozik-e. Álláspontom szerint nem, mert az alkotmánymódosító népszavazás tilalmának indoka az Országgyűlés hatáskörének védelme, de ez a probléma a megerősítő népszavazás esetén nem is merül fel, hiszen a népszavazást nem a választópolgárok kezdeményezik, hanem az Országgyűlés. Ebből a teleologikus jogértelmezésből a megerősítő népszavazás elfogadható volta következne. Továbbá a megerősítő kérdés nem „irányul” az Alaptörvény módosítására, hanem megerősíti a már elfogadott módosítást. A kérdésre azonban az Alaptörvény hatálybalépése óta nem kaptunk választ, de mivel a megerősítő népszavazásnak nincsenek hazánkban hagyományai, talán sokáig nem is fogunk.

3.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának értékelése

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, amely tilalmazza a legtöbb alkotmánymódosító népszavazást, azon a végső indokon nyugszik, hogy az Alkotmány csak a benne előírt eljárási rendben módosítható. Felmerül a kérdés, hogy 1997-ben, amikor az Alkotmányba iktatták a tiltott tárgyköröket, miért csak az Alkotmány népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseit helyezték tilalom alá. Ennek indoka nyilvánvalóan az, hogy a jogalkotónak nem volt szándéka arra, hogy az Alkotmány egyéb passzusai is tilalom alá essenek. Ha ez lett volna a szándéka, akkor az Alkotmány egészét kivonhatták a népszavazásra bocsátható kérdések köréből, amint ez az Alaptörvényben szerepel.

Az Alkotmánybíróság érvelése azonban még akkor is védhetőbb volna, ha az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének c) pontja egyáltalán nem szerepelne a tiltott tárgykörök felsorolásában, tehát a népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket nem említene a katalógus. Ekkor feltehető lenne, hogy a alkotmányozói álláspont szerint „evidens”, hogy az Alkotmány csak a benne előírt eljárási rend szerint módosítható, fel sem merül, hogy bármely alkotmányos rendelkezés népszavazás tárgya lehessen. Azáltal azonban, hogy a népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezések szerepelnek az

Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében található felsorolásban, egyértelművé válik, hogy 1997-ben nem volt jogalkotó szándék arra, hogy az Alkotmány egészét kivonják a népszavazásra bocsátható kérdések köréből. Ezzel pedig az Alkotmánybíróság értelmezése „szembement”. Eme gyakorlat mégis elismerést nyert az Alaptörvényben, mivel a jogalkotói szándék nyilván megváltozott, méghozzá az Alkotmánybíróság álláspontjának megfelelően.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata a szakirodalomban sem aratott osztatlan sikert. Tóth Károly szerint az Alkotmánynak azok a szabályai, amelyek az Alkotmány módosításáról rendelkeznek, nem hatásköri szabályok. Az Alkotmánybírósággal ellentétben úgy vélekedik, hogy a szóban forgó alkotmányos rendelkezések csak eljárási szabályok, melyek valójában azt az esetet szabályozzák, amikor az Országgyűlés a nép bevonása nélkül dönt az Alkotmány módosításáról. Semmi sem zárja ki tehát, hogy a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás döntsön az Alkotmány módosításáról, mint bármely más törvényről, amely nem esik a tiltott tárgykörök alá. A szabályok tehát nem tiltják az ügydöntő népszavazás tartását az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben.²²²

Halmi Gábor szerint egyszerű értelmezéssel arra a következtetésre lehet jutni, „hogy ha az alkotmányozó kifejezetten tiltja e rendelkezések (ti. az Alkotmány népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezések) népszavazásra bocsátását, akkor meg kívánta engedni referendum tartását minden egyéb alkotmányos passzust illetően.” Halmi kiemeli, hogy ezen érvelést egyetlen alkotmányértelmezésre feljogosított szerv sem erősítette meg, sőt az Alkotmánybíróság éppen szembemegy ezzel az állásponttal.²²³

Láthatjuk tehát, hogy az Alkotmánybíróság, mint Alkotmányértelmezésre feljogosított szerv álláspontja nem általános álláspont. A jogalkotói szándék megváltozásának következtében mégis elismerést és igazolást nyert az érvelés azáltal, hogy az Alaptörvény már a taláros testület gyakorlatának megfelelően tiltja a népszavazást az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésben. Ez a gyakorlat tehát az Alaptörvény tiltó szabályának háttere, s egyszersmind forrása.

4. Összegzés

A népszavazás és az alkotmányozás sokféle szempontból vizsgálható, külön-külön is érdekes intézmények, jelen dolgozat azonban kísérletet tett a kettő kapcsolatának felderítésére. Az alkotmány, mint a legmagasabb szintű jogi norma az állam és polgára között fennálló jogviszonyt szabályozza. Az országos népszavazás intézménye lehetőséget biztosít a választópolgároknak, hogy a képviselet hatáskörébe tartozó kérdésben döntsenek, ezáltal akár két választás között véleményt nyilvánítanak az aktuális politikai elitről. Az intézmény funkciói elsősorban a törvényhozáshoz kapcsolódnak, de felmerül a kérdés, mennyiben lehet része a közvetlen demokráciának az alkotmányozás folyamatában. Az alkotmánymódosító népszavazás lehetősége elméletben megvan és egyes államokban elismert intézmény, de Magyarországon nagyon szűk körben megengedett. Ennek

²²² TÓTH 2008: 377-385. o.

²²³ HALMAI 2008: 107-120. o.

lehetőségét az Alkotmánybíróság korlátozta lényegében az alkotmánymódosításról tartott megerősítő népszavazásra. A testület érvelésének központi eleme az volt, hogy az Alkotmány mint alaptörvény csak a benne előírt eljárás szerint módosítható – referendummal legfeljebb megerősíthető a képviselet által elfogadott alkotmánymódosítás. A korlátozás indoka az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörének védelme. Az Alkotmánybíróság által kialakított – ám általánosan el nem fogadott – gyakorlat alkotmányos elismerést nyert azáltal, hogy az Alaptörvényben már az országos népszavazás tiltott tárgyköreinek katalógusában szerepel az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés.

Az alkotmány módosítására irányuló kérdések népszavazásra bocsátásának gátat vető alkotmánybírói gyakorlat szép példája annak a jelenségnek, mikor a probléma gyakorlati megoldását iktatja (az Alap)törvénybe a jogalkotó.

Az alkotmány tehát különleges a jogszabályok között, s mint ilyen csak a benne előírtak szerint módosítható. Kivételes esetben azonban – álláspontom szerint –, az alkotmányozó hatalom hatáskörének veszélyeztetése nélkül a választópolgárok utólag megerősíthetik, vagy megvétózhatják a képviselet által elfogadott alkotmánymódosítást. Erre azonban mind ezidáig nem volt példa a közvetlen demokrácia magyar történetében.

Irodalomjegyzék

BAUER Tamás: A fenyegető népszavazás. In: Mi fenyegeti a köztársaságot? Szerkesztette: Majtényi László, Szabó Máté Dániel, (Eötvös Károly Intézet) Budapest, 2009

BIHARI Mihály: Az alkotmányozó hatalomról. In: Az alkotmányozás jogi kérdései. Szerkesztette: Takács Imre. Budapest, 1995

BITSKEY Botond: Az alkotmányosság alapelvei: Népszuverenitás In: Alkotmányjogi alapismeretek. Szerkesztette: Schanda Balázs, Debrecen, 1997

DEZSŐ Márta: A népszavazás alkotmányos kereteiről. In: Mi fenyegeti a köztársaságot? Szerkesztette: Majtényi László, Szabó Máté Dániel, (Eötvös Károly Intézet) Budapest, 2009

DEZSŐ Márta: Az alkotmány népszavazással történő elfogadása. In: Az alkotmányozás jogi kérdései. Szerkesztette: Takács Imre. Budapest, 1995

DEZSŐ Márta: Népszavazás és népi kezdeményezés, In: Alkotmánytan I. Szerkesztette: Kukorelli István. Budapest, 2007

HALMAI Gábor: Népszavazás és képviselet demokrácia. In: Ünnepi Kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Szerkesztette: Dezső Márta és Kukorelli István. Budapest, 2008

Herbert KÜPPER: A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése. Küpper tanulmánya a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/kmr-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” 28

alprojektje keretében, a Hatékony központi és helyi jogalkotás elnevezésű kutatócsoportban készült.

JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, 2009, 586-592. o.

JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, 2011

JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, 2011

KILÉNYI Géza: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest, 2008

KUKORELLI István: A közvetlen demokrácia „visszafejlesztésének” irányai. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szerkesztette: Tóth Károly, Szeged, 1996

KUKORELLI István: Országos népszavazás; a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás viszonya. In: Az Alkotmány magyarázata. Szerkesztette: Báldy Péter, Budapest, 2002

PÉTERI Attila: Népszavazás, népi kezdeményezés. In: A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Szerkesztette: Szoboszlai György, Budapest, 2004

SZOBOSZLAI György: A népszavazás alkotmányos helye és a politika. In: Magyarország politikai évkönyve 1998. Szerkesztette: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László, Budapest, 1998

Szoboszlai György: Az országos népszavazás intézményének egyes szabályozási és jogalkalmazási ellentmondásai. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Szerkesztette: Dezső Márta és Kukorelli István. Budapest, 2008

TAKÁCS Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: Alkotmánytan I. Szerkesztette: Kukorelli István. Budapest, 2007

TÓTH Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Szerkesztette: Dezső Márta és Kukorelli István. Budapest, 2008

Hivatkozott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1997. évi LIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről

Alkotmánybírósági határozatok

2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993. 33.

52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997. 331.
25/1999. (VII.7.) AB határozat, ABH 1999. 251.
28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999. 290.
40/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 370.
50/2001. (XI.29.) AB határozat, ABH 2001. 359.
48/2003. (X.27.) AB határozat, ABH 2003. 552.