

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Rossz kérdések és tiltott tárgykörök

A betelepítési kvótáról szóló népszavazás az egyértelműség tükrében

Szerző:

Mészáros Ábris

Konzulens:

Dr. Dojcsák Dalma

Budapest, 2016. december 15.

I. Bevezető

A népszavazás intézménye a magyar közjog egy nagyon fontos eleme azóta, amióta csak bekerült a szabályozásba. Egy nagyon erős eszköz lehet ugyanis a választópolgárok kezében, hiszen akaratukat közvetlen módon érvényesíthetik, kényszerítve ezáltal a parlamentet az általuk kívánt norma megalkotására, vagy hatályon kívül helyezésére.

Mindazonáltal ez az erős jogosultság nagy felelősséggel is jár a választópolgárok számára, akiknek így az ország sorsát érintő fontosabb kérdésekben kell dönteniük. De felelőség ez a jogalkotónak is, hogy olyan szabályokat alkosson meg a népszavazásra vonatkozólag, amik egyrészt biztosítják a választópolgárok akaratának minél szélesebb körű teljesülését, és a választás tisztaságát, másrészt pedig azt, hogy a népszavazás intézménye valóban azt az alkotmányos funkciót töltse be, amire rendelve van. Ez ugyancsak igaz azokra a szervekre, amelyek eljárnak a hitelesítési eljárásban, a fellebbezések során, és a szavazás lebonyolításában. Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépéséig különösen nagy felelőssége volt az Alkotmánybíróságnak, mely a jelen dolgozatban vizsgált egyértelműség követelményének legfőbb elveit is kidolgozta, melyek a mai napig meghatározzák az egyértelműség követelményének részletszabályait. A hatályos magyar szabályozásban ugyanis az egyértelműség követelményéről a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 9. §-a rendelkezik, ez a szabály azonban túl absztrakt ahhoz, hogy egy konkrét kérdés egyértelműségét kizárólag ezzel a normával meg tudjuk határozni. Ezért az egyértelműség vizsgálatakor elengedhetetlen az Alkotmánybírósági határozatok alkalmazása.

A 23/1990. (X. 31.) számú, a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó Alkotmánybírósági határozatban Sólyom László különvéleményében az alábbi módon fogalmaz: „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint láthatatlan alkotmány, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal

sem kerül ellentétbe.” Annak ellenére, hogy ezt a mondatot Sólyom László 1990-ben írta, a megállapítás még ma is időszerű és releváns.

Ebben a dolgozatban is ennek az Alkotmánybíróság által felállított egyértelműségiszempontrendszernek a tükrében fogom megvizsgálni a 2016. október 2-án tartott, a betelepítési kvótáról szóló népszavazás kérdését. A Kormány által benyújtott kérdés („Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését?”) a viták középpontjába került, hiszen több alkotmányjogi aggály is felmerült vele szemben.

A dolgozatban, miután ismertettem ezt a láthatatlan alkotmány által meghatározott szabályrendszert, az elveket a konkrét, betelepítési kvótáról szóló kérdésre vonatkoztatva vizsgálom meg, hogy az vajon megfelelte-e az egyértelműség követelményének.

II. Az egyértelmű kérdés kritériumai, szabályozásának fejlődése

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatainak tárgyalása előtt érdemes röviden áttekinteni, hogy miként alakultak a népszavazással kapcsolatos szabályok a magyar jogrendszerben.

A népszavazás jogintézményének 1989-es bevezetése ellenére egészen 1997-ig még az érdemi alkotmányos szabályok is hiányoztak¹, ezen kívül pedig nem voltak szabályozva a pontos részletszabályok, így az sem, hogy melyik kérdés számít egyértelműnek, és melyik nem. Magyarország első népszavazásról hozott törvénye a rendszerváltás után, a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 25. § (1) bekezdése mindössze ennyit írt erről: A népszavazásra javasolt kérdést (kérdéseket) úgy kell feltenni, hogy arra valamennyi állampolgár egyértelműen tudjon válaszolni. Ezt a szabályt az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. § (1) bekezdése szinte szó szerint átvette: a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Ez azonban nem szabályozza kellőképpen pontosan a kérdés egyértelműségének kritériumait. Az ebbéli szabályozási hiányosságokat az Alkotmánybíróság próbálta pótolni határozataiban, melyekben az egyértelműség

¹ Komáromi L.: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság, Alkotmánybírósági Szemle, 2. szám (2015.) p. 78-87., 2015.

követelményének minden eddiginél részletesebb kidolgozására került sor, és mely elvek feltehetően a 2013-ban megalkotott új Nsztv. szabályaira is hatással voltak. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése ugyanis már így szól: A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A norma első fele a választópolgári egyértelműség, mely mind az 1989-es, mind az 1998-as törvényben megtalálható. A norma második fele újítás a korábbi törvényekhez képest, ez a jogalkotói egyértelműség. Ebből is látszik, hogy az egyértelműség követelményét nem, mint homogén egészet lehet vizsgálni, hanem célszerű ezt elemeire bontva tenni. Tekintettel arra, hogy a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség ma már törvényi szinten is szabályozva van, először ezt a két elemet mutatom be, majd kitérek a további, egyenlőre törvényi szinten nem, csak Alkotmánybírósági határozatokban illetve egyéb dokumentumokban szabályozott elvekre.

1. A választópolgári egyértelműség

Könnyű belátni, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlásának nem sok értelme van, ha a választópolgár nem tudja, mire szavaz. Ez a jogalkotónak a népszavazás szabályozásánál a kezdetektől világos volt, de azt, hogy a benyújtott kérdéssel szemben pontosan milyen követelmények vannak, az 52/2001. (XI. 29.) AB határozat rendezte először, ahol a következő kérdés hitelesíthetőségét vizsgálta az Alkotmánybíróság: „Akarja-e Ön, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét heti két teljes pihenőnapot biztosítson úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen és a vasárnap vagy más pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon?”². Ezt a kérdést az Országos Választási Bizottság az 5/2001. (VIII. 21.) számú határozatával hitelesítette. A döntés ellen több kifogást is benyújtottak, arra hivatkozva, hogy a kérdés nem egyértelmű. Ennek következtében kényszerült az Alkotmánybíróság az egyértelműség követelményének részletesebb vizsgálatára, melynek során a választópolgári egyértelműséget két elemre bontotta, és ezeket külön-külön vizsgálta.

Az első, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétségtől megválaszolható-e, eldöntendő kérdés esetében arra igennel, vagy nemmel egyértelműen lehetséges-e felelni. Az Alkotmánybíróság

² 5/2001 (VIII. 21.) OVB határozat

határozataiban megállapította, hogy a benyújtott kérdés akkor hitelesíthető, ha arra a választópolgár „igen”, vagy „nem” választ tud adni.

Ez a két választási lehetőség azonban nem mindig elég: az Alkotmánybíróság ezt *expressis verbis* ugyan nem mondta ki, de mégis fontosnak tartom (főleg az októberi betelepítési kvótáról szóló népszavazás eseményeinek tükrében) a Velencei Bizottság által kiadott „Code Of Good Practice On Referendums” című dokumentumban megfogalmazott elvek felhívását, mely a megfelelően megtartott népszavazás jellemzőivel foglalkozik, és a kérdés tisztaságának, egyértelműségének is szentel egy bekezdést. Ebben nem csak az igen-nem válaszadási lehetőséget írja elő, hanem a választópolgárnak azt a jogát, hogy a szavazólapját üresen hagyva nyilvánítson véleményt³.

A második, hogy a kérdés világos, és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Ezt megítélni azonban nem olyan egyszerű, főleg, hogy az Alkotmánybíróság már több alkalommal is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy egy jól értelmezhető kérdés vajon „sugallja-e” a benyújtó által preferált választ, vagy nem. Az Alkotmánybíróság ezt a kérdést a 75/2009. (VII. 10.) AB határozatban vizsgálja, amiben a következő kérdés hitelesítésének felülvizsgálatát rendelte el a testület: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztói számára a szolgáltatás igénybevételének szüneteltetéséhez ne kelljen a mérőórát leszereltetni?”⁴ Bár a kérdést az Országos Választási Bizottság hitelesítette⁵, az Alkotmánybíróság a határozatot megsemmisítette és a szervet új eljárásra utasította. Ezt a döntését többek között az alábbi érveléssel indokolta: „A kérdés félrevezető, és ebben az értelemben nem egyértelmű, mivel a kérdésre igennel válaszoló választópolgároknak azt sugallja, hogy a gázmérő óra leszerelésének elmaradásával a gázszolgáltatás szüneteltetése egyszerűbbé, és költségkímélőbbé válik. Ez a feltételezés azonban nem feltétlenül állja meg a helyét.”⁶ Tehát a követelmény itt világos: a kérdésnek nem szabad a választópolgárt döntésében befolyásolnia, sem valóságnak vélt tények kérdésben való szerepeltetésével, sem más módon.

Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a 12/2010. (II. 6.) számú határozatában is. Itt az Országos Választási Bizottság a következő kérdés hitelesítését tagadta meg: „Támogatjuk, hogy

³ Study No. 371/2006; Code Of Good Practice On Referendums, Venice Commission; Strasbourg, 2009. március 19.

⁴ 75/2009. (VII. 10.) AB határozat

⁵ 38/2009. (II. 6.) OVB határozat

⁶ pl.: 75/2009. (VII. 10) AB határozat

Magyarországon ne legyen Olimpia.” Az Országos Választási Bizottság a kérdés hitelesítését azért utasította el, mert az „a választópolgárok számára azt sugallja, mintha Magyarországon olimpia kerülne megrendezésre és a kezdeményező ennek megtagadásáról kíván országos népszavazást tartani.”⁷ Ezt az érvet az Alkotmánybíróság elfogadta, és az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyta, de e körben nem folytatott további vizsgálatokat, mert megállapította, hogy a kérdés nyelvtanilag kijelentő módban áll, így nem lehet róla népszavazást tartani⁸. Más esetekben felmerülhet azonban, hogy az Alkotmánybíróságnak mennyire feladata a kérdés ilyen szintű vizsgálata. Ennek az aggodalmának ad hangot például Dr. Kiss László 75/2009. (VII. 10) számú Alkotmánybírósági határozathoz fűzött különvéleményében⁹.

Az viszont bizonyosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés, hogy a jogi szakkifejezések, illetve jogi és egyéb tudományág terminus technicusainak használata sérti-e a választópolgári egyértelműség követelményét¹⁰. Ebben az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a törvény az ilyen kifejezések használatát nem tiltja, Azonban ilyenkor minden esetben figyelni kell arra is, hogy a szabatosság ne menjen az érthetőség rovására.

Érdeemes a választópolgári egyértelműség keretein belül vizsgálni a bonyolultság kérdéskörét. Ez annak a megállapítását jelenti, hogy a kérdés bonyolult-e annyira, hogy az már az átlag választópolgár számára is érthetlenné tegyen egy kérdést. Ennek megítélése igencsak nehéz, a már előbbieken említett szubjektív értékelés miatt. Az Alkotmánybíróságnak nem is sikerült eddig kialakítania egy koherens objektív szempontrendszert, mindezidáig a bonyolultság kérdéséről konkrétumok helyett mindössze ennyit írt több határozatában: „A túl bonyolult, érthetetlen, értelmezhetetlen, félreérthető vagy félrevezető kérdés nem tekinthető egyértelműnek.”¹¹ Ezt azonban konkrét, valóban benyújtott kérdéseken eddig még nem vizsgálta meg, pusztán a választópolgári egyértelműség követelményéből vezette le.

⁷ 386/2009. OVB határozat

⁸ 12/2010. (II. 6.) AB határozat

⁹ 75/2009. (VII. 10) AB határozat

¹⁰ 52/2001. (XI. 29.) AB határozat

¹¹ pl.: 169/2011. (XII. 21.) AB határozat; 1/2012 (II. 10.) AB határozat

2. A jogalkotói egyértelműség

Az egyértelműség vizsgálatakor nem elég csupán a választópolgár oldaláról nézni a kérdést. Ugyanis a mai magyar jogi szabályozás szerint egy érvényes népszavazásnak minden esetben közjogi következménye kell, hogy legyen. Ez azt jelenti, hogy a parlamentnek elvileg törvényt kell alkotnia, már meglévő törvényt módosítania, illetve hatályon kívül helyezni, vagy preventív népszavazás esetén egy tervezett törvény jogrendszerbe illesztését felfüggeszteni. A jogalkotói egyértelműség annak a követelményét jelenti, hogy az Országgyűlés tisztában legyen vele, hogy kell-e törvényt alkotnia, és ha igen, akkor milyen tartalommal¹².

Bárki is a népszavazás kezdeményezője, szükségszerű, hogy a népszavazásra feltett kérdés valamilyen szinten pontatlan legyen. Egy kérdés lehet pontatlan olyan szempontból, hogy teret hagy a jogalkotónak, hogy egy eredményes népszavazás esetén saját maga dönthesse el, milyen módon valósítja meg a választók akaratát¹³. Ez azt jelenti, hogy a kérdésnek nem kell pontos normaszöveget, vagy jogszabályi hivatkozást tartalmaznia. Ennek azonban van veszélye is, hiszen ha a kérdés nem határozza meg elég szűken, hogy milyen jogalkotást vár el az Országgyűléstől, az egy népszavazás eredményét akár olyan normák megalkotására is felhasználhatja, melyek mögött egyáltalán nincs választópolgári akarat. Az Alkotmánybíróság több esetben is úgy foglalt állást, hogy a feltett kérdésből nem kell pontosan kiderülnie, hogy az Országgyűlés pontosan milyen norma megalkotására van kötelezve, elegendő, ha tisztában van azzal, hogy milyen célt kell elérnie a jövőbeli szabályozással¹⁴. Ennek ellenére több feltételt is támaszt a népszavazással kikényszerített normával szemben: nem eredményezhet alkotmány sértést, illetve a választópolgárok akaratának megfelelőnek kell lennie. De még így is előfordul, hogy az Alkotmánybíróság arra hivatkozva tart egy kérdést az egyértelműség követelményét sértőnek, hogy az az előbbi feltételeknek formailag megfelel. A testület a 11/2004. (IV. 1.) Országos Választási Bizottság határozatának felülvizsgálata során a következő kérdést vizsgálta meg: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelenleginél kisebb létszámmal működjön?”¹⁵ A kérdést az Országos Választási Bizottság hitelesítette, de ezt a döntést később az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Bár határozatában az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy

¹² 52/2001. (XI. 29.) AB határozat

¹³ Szabó Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége; <http://docplayer.hu/286985-Szabo-mate-daniel-a-nepszavazasra-szant-kerdes-egyertelmusege.html> utolsó letöltés: 2016. 11. 13.

¹⁴ pl.: 15/2003. (IV. 18.) AB Határozat; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat

¹⁵ 11/2004. (IV. 1.) OVB határozat

a szervezetalakítási kérdés kizárt tárgykörnek számít, így a benyújtott kérdés ilyen szempontból sem lenne hitelesíthető, az egyértelműség érvényesülését ennek ellenére vizsgálja meg. Ennek során megállapítja, hogy a jogalkotói egyértelműség nem teljesül, mert „az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán lévő kérdés alapján nem lehet egyértelműen megítélni, hogy a választópolgároknak a képviselők számának csökkentésére irányuló állásfoglalása milyen létszámmal működő Országgyűlés kialakítására készíti a jogalkotót.”¹⁶ Egy érvényes és eredményes népszavazás esetén ugyanis megtörténhetett volna, „hogy az országgyűlés a képviselők számának jelentékeny, de elhanyagolható mérvű csökkentésével”¹⁷ tesz eleget a népszavazáson megnyilvánuló választópolgári akaratnak, tehát nem tartalmilag, hanem csak formálisan teljesíti kötelezettségét.

A jogalkotói egyértelműség körében érdemes vizsgálni még azt az esetet, amikor egy részben azonos témában több kérdést is benyújtanak. Ezt a kúria a Knk.IV.37.234/2015/2. számú határozatában tárgyalta. Ebben az esetben a Nemzeti Választási Bizottság a következő - 2015. január 20-án benyújtott - kérdés hitelesítését tagadta meg: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi szektorban a vasárnapi munkavégzés tilalma megszüntetésre kerüljön?”¹⁸ A kérdés hitelesítésének megtagadása arra hivatkozva történt, hogy a témában korábban - 2014. december 18-án - már benyújtották a következő kérdést a Nemzeti Választási Bizottsághoz: „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?”¹⁹ Az ügy a Kúria elé került, ami megállapította, hogy az azonos témában benyújtott kérdések gyakorlata sérti az Nsztv. 8. § (3) bekezdését (párhuzamossági moratórium) és ezáltal a jogalkotói egyértelműséget: „A teljes vagy a részbeni azonos, egymást kizáró jogalkotói kötelezettség lényegében a jogalkotói egyértelműség követelményének vizsgálatát jelenti arra az esetre, amennyiben a két népszavazási kezdeményezés alapján érvényes és eredményes népszavazás megtartására kerülne sor. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezése értelmében nem teljesül e követelménye akkor, ha a kérdések tárgyukat tekintve legalább részben azonosságot mutatnak, avagy azzal éppen ellentétesen, egymást kizáró tartalmúak”²⁰.

¹⁶ 25/2004. (VII. 7.) AB határozat

¹⁷ 25/2004. (VII. 7.) AB határozat

¹⁸ 18/2015. NVB határozat

¹⁹ 9/2015. NVB határozat

²⁰ Knk.IV.37.234/2015/2.

3. Az egyértelműség egyéb követelményei

Ahogy az előzőekben már kifejtettem, az elmúlt két évtizedben a népszavazás jogi szabályozásában jelen lévő hézagok kitöltése főleg az Alkotmánybíróság határozataira maradt, de a választópolgári, és jogalkotói egyértelműség dilemmáin túl sok felmerülő problémát kellett még tisztázni. Az alábbiakban ezeket mutatom be.

Az egyértelműség elemei közül az egyik legfontosabb követelmény választópolgár akaratának megfelelő érvényesülése, mely a népszavazás alkotmányos funkciójából, és a választójogból folyó alanyi jog érvényesüléséből következik. Az, hogy egy népszavazás valóban a nép akaratának megfelelő eredményt hozzon, alapvető fontosságú. Hogy mennyire, azt Kis János egy érdekes gondolat kísérlettel illusztrálja tanulmányában: „Képzeljük magunk elé a következő döntési procedúrát. A szavazólapokra egy kérdés van felírva, alatta két üres kocka. A szavazat akkor érvényes, ha a választó az egyik, de csakis az egyik kockát megjelöli. Ezt „vakon” kell megtennie, mivel a kockák mellett nincs feltüntetve, hogy melyik képviseli az igent és melyik a nemet. Az urnák felnyitása után a már kitöltött szavazólapokon egy gép valamilyen véletlenszerű eljárással igent vagy nemet rendel a kockák mellé. Ekkor dől el, hogy ki mire szavazott.”²¹ Bár a példa kétségkívül érdekes, a való életben ilyen valószínűleg nem történhetne meg.

Hasonló dilemma viszont már felmerült, nevezetesen a több kérdés problémája, mellyel az Alkotmánybíróság a már többször említett 52/2001. (XI.29.) számú határozatában foglalkozott. Ebben a hitelesítésre benyújtott kérdés érdemi része három tagmondatot tartalmazott, melyből az első kettő „nyelvtanilag módhatározói alárendelő szerkezetű”²² volt, így az Alkotmánybíróság úgy tekintette, mintha az egy kérdés és annak egy része lenne, de a harmadik tagmondat egy újabb eldöntendő kérdést tartalmazott. Ez a - végül nem hitelesített - kérdés a következő volt: „Akarja-e Ön, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét heti két teljes pihenőnapot biztosítson úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen és a vasárnap vagy más pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon?” Az Alkotmánybíróság az ügyben úgy foglalt állást, hogy sérti a választópolgári akarat teljesülését az, hogy a szavazó vagy mindkét kérdésre „igen”, vagy mindkettőre „nem” választ tud

²¹ Kiss J.: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában, Fundamentum, 2009. 4.számából, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/09-4-01.pdf>, utolsó letöltés ideje: 2016. 11. 12.

²² 52/2001. (XI. 29.) AB határozat

csak adni. Jelen esetben ez azt jelentette volna, hogy ha a választópolgár az első érdemi kérdéssel egyetért (hogy legyen ismét heti két pihenőnap, és ezek egyike vasárnap legyen) szükségszerűen egyet kell értenie a második kérdéssel is (a pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon).

Hasonló eset, amikor a népszavazás kezdeményezője egy lapon több kérdést szerepeltet. Itt nem több alkérdés szerepel egyetlen kérdésben, hanem külön kérdések, melyekre a szervező együtt próbál aláírásokat gyűjteni. A választópolgár tehát nem dönthet úgy, hogy csak az egyik, vagy csak a másik kérdést írja alá, hanem vagy aláírja mind a kettőt, vagy egyiket sem. Erről az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) számú határozatban így foglalt állást: „Az aláírásgyűjtő íven alkalmazott minden olyan megoldás, amely nem teszi lehetővé a választópolgárok számára, hogy egyértelműen kifejezzék a népszavazás kezdeményezésére irányuló akaratukat, a népszavazáshoz való jog sérelmével jár.”²³ Ebben a konkrét esetben a benyújtó négy, különböző témákról népszavazást kezdeményezni akaró (a már említett pihenőnapról, illetve kiemelt díjazásról szóló; a nyugdíjemelés módjáról; a sorkatonaság megszüntetéséről; és a térítésmentes nyelvvizsga bevezetéséről szóló) kérdést is egy hitelesítő lapon nyújtott be, melyet ugyan az Országos Választási Bizottság ugyan a 3/2001. (V. 21.) számú határozatával hitelesített, az Alkotmánybíróság ezt a döntését megsemmisítette, és a szervet új eljárásra kötelezte²⁴.

Gyakran előfordul, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés nyelvtani hibában szenved vagy elírásokat tartalmaz. Az Alkotmánybíróságnak itt egyszerűbb a dolga, mint az egyértelműség sok más részének vizsgálatánál, hiszen ahogy Szabó Máté Dániel rámutat: Itt a testület egy teljesen objektív kritériumrendszerhez viszonyíthat, ellentétben például a bonyolultság kérdésével (vagy azzal a dilemmával, hogy vajon sugall-e valamit a népszavazási kérdés a választópolgároknak), ahol már szubjektív módon kell megítélnie egy-egy kérdést²⁵. Az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdésben előforduló nyelvtani hibákkal először a 24/2006. (VI. 15.) számú Alkotmánybírósági határozatban foglalkozott, amikor is az Országos Választási Bizottság a következő kérdés hitelesítését megtagadó határozatát kellett felülvizsgálnia: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban a büntető ügyekben eljáró első fokú bíróságok ítéletüket megelőzően a vádlott kérésére a bűnösség vagy ártatlanság kérdésében hat természetes személyből álló esküdtszék döntését kikérje, amely döntés

²³ 32/2001. (VII. 11.) AB határozat

²⁴ 32/2001. (VII. 11.) AB határozat

²⁵ Szabó Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége; <http://docplayer.hu/286985-Szabo-mate-daniel-a-nepszavazasra-szant-kerdes-egyertelmusege.html> utolsó letöltés: 2016. 11. 13.

kötelező az ítélkező bíróra?”. A nyelvtani hiba itt az, hogy az alany („bíróságok”) többes számú, a hozzá kapcsolódó állítmány („kikérje”) viszont egyes számban áll. A testület ezzel kapcsolatban korábbi, normakontrollra irányuló eljárásokban folytatott tevékenységére hivatkozott, ahol egyértelműen amellet foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróságnak „(...) nem feladata az elíráson alapuló nyelvtani hibák”, és a „megfogalmazás nyelvtani és stiláris helyességének megítélése”²⁶. Azonban azt is leszögezte, hogy ez csak nem értelemzavaró hibák esetén van így, ellenkező esetben ugyanis sérülne a kérdés egyértelműségével szemben támasztott követelmény.

Előfordulhat olyan eset, amikor egy terminus technicust helytelenül használnak. Ebben az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedik²⁷, hogy a rossz szakkifejezések használata nem sérti az egyértelműség követelményét, amennyiben a kérdés még érthető és megválaszolható. Ezzel a rossz szakszó használattal is lehet összefüggésben a kérdés lehetetlenre irányulása. Az Alkotmánybíróság határozataiban ugyanis előfordul olyan döntés, amiben a testület egyszerűen eltekintett attól, hogy a kérdés lehetetlenre irányul. A 33/2004. (IX.28.) számú határozatban a testület a következő kérdés egyértelműségét vizsgálta: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?” A feltett kérdés azért irányul lehetetlenre, mert az Országgyűlés a 2004-ben hatályos jogszabályok alapján sem tudott törvényt megsemmisíteni, azt csak hatályon kívül helyezni tudta volna. Ennek ellenére állapította meg a kérdés egyértelműségét az Alkotmánybíróság, arra hivatkozva, hogy a választópolgárok akarata, annak ellenére, hogy egyes szakszavakat rosszul használtak, még nyilvánvaló²⁸.

Azonban természetesen teljesen máshogy áll hozzá a kérdéshez az Alkotmánybíróság, amikor a lehetetlenséget nem csak egy megfogalmazásbeli hiba okozza, hanem a választópolgárok akarata valóban lehetetlenre irányul, mert ebben az esetben már nem ennyire elnéző. Ez a 97/2011. (XI. 17.) számú Alkotmánybírósági határozatban van kifejtve részletesen, amikor is az alábbi kérdés hitelesítését tagadta meg az Országos Választási Bizottság: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkotson a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 54. §-a alapján elvi állásfoglalást arról, hogy az Alkotmány, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.), valamint a választási eljárásról szóló

²⁶ 24/2006. (VI. 15.) AB határozat

²⁷ pl.:62/2002. (XII. 3.) AB határozat

²⁸ 33/2004. (IX. 28.) AB határozat

1997. évi C. (Ve.) törvény rendelkezései alapján a választópolgárt nem terheli és nem is terhelte illetékfizetési kötelezettség a Ve-ben nevesített jogorvoslati eljárásokban?”²⁹ Az Alkotmánybíróság szerint a kérdés jogilag lehetetlenre irányult, mert egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést egy elvi állásfoglalás kiadására kötelezte volna. Mivel ez az aktus alkotmányellenes, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazás burkolt alkotmánymódosításra irányult, és erre hivatkozva hagyta helyben az Országos Választási Bizottság hitelesítést megtagadó határozatát.

III. A betelepítési kvótáról szóló népszavazás

Az egyértelműség követelményének részletes bemutatása után ebben a fejezetben a 2016. október 2-án megtartott, betelepítési kvótáról szóló népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi kérdéseket vizsgálom meg. Ezen belül is különösen annak a megvizsgálására helyezem a hangsúlyt, hogy vajon mennyire teljesültek az egyértelműség követelményei a népszavazáson feltett kérdésben.

1. A hitelesítési eljárás

Mielőtt magát a kérdést kezdeném vizsgálni, röviden bemutatom, hogy milyen szervek, milyen indokolásokkal jártak el a hitelesítés során, illetve milyen felülvizsgálati kérelmeket, alkotmányjogi panaszokat nyújtottak be feléjük. Magyarország Kormánya képviselőjében a miniszterelnök kabinetfőnöke 2016. február 24-én az alábbi kérdést nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését?” A Nemzeti Választási Bizottság megállapította, hogy a kérdés megfelel a jogszabályban előírt követelményeknek, és azt a 14/2016. NVB határozatban hitelesítette. Ezt a döntést a Kúria a Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésében helyben hagyta, azután, hogy négy felülvizsgálati kérelem is érkezett a Nemzeti Választási Bizottság határozatával szemben, melyekre válaszul a Kormány beavatkozást jelentett be, és érdemi nyilatkozatot is előterjesztett³⁰.

²⁹ 377/2010. (V. 19.) OVB határozat

³⁰ Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése

A kérelmezők több fontosabb kifogást is felvetettek a kérdéssel szemben. Minden kérelmező felvetette az Európai Unió és Magyarország Országgyűlésének hatásköreivel kapcsolatos problémákat, ezzel kapcsolatban pedig azt, hogy a kérdés az Alaptörvénybe ütközik. Véleményük szerint ugyanis a kérdés nem hitelesíthető, mert nemzetközi szerződést érint, ez pedig az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti kizárt tárgykörnek tekintendő. A kúria ezt és az ehhez kapcsolódó kifogásokat az alábbi elvek alapján utasította el: „A kérdés hitelesítésével kapcsolatos vita elbírálása kizárólag az Alaptörvény és Nsztv. rendelkezései alapján történhet, nem igényli sem az uniós jog közvetlen alkalmazását, sem annak értelmezését; az uniós jog és a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek között a népszavazás szempontjából nem vonható párhuzam; adott szabályozási tárgykörrel összefüggésben attól függetlenül megállapítható az Országgyűlés hatásköre, hogy azt az uniós jog szabályozza, és az Országgyűlés a törvényalkotás körébe vonhat olyan szabályozási kérdéseket, amelyek a Kormány hatáskörébe tartoznak”³¹.

Ugyancsak minden kérelmező kifogásolta, hogy a kérdés nem tekinthető egyértelműnek, ezeket, a Kúria, és a Kormány álláspontjával együtt a következő fejezetekben mutatom be részletesen, illetve vizsgálom meg a korábbiakban kifejtettekkel összhangban.

2. A választópolgári egyértelműség

A Kormány által benyújtott népszavazási kérdéssel kapcsolatban minden kérelmező vitatta azt, hogy a kérdés megfelelne a választópolgári egyértelműség követelményének, igaz, mindegyik beadvány más szempontokat vett figyelembe. De ezeken kívül a kérelmeken túl is felmerül, hogy a kérdés mennyire felelt meg az Alkotmánybíróság által kidolgozott szabályrendszernek.

Az egyik indítványozó szerint a kérdésben szereplő „Európai Unió” megnevezést a választópolgárok számára, hiszen a kérdésben szereplő „betelepítést” nem ennek a szervnek, hanem az Európai Unió Tanácsának egy határozata rendelné el. A Kúria a következő érvet hozza fel ezzel kapcsolatban: „Az „Európai Unió” kifejezés köztudomású szervezeti fogalmat takar, s e tekintetben szervezeti gyűjtőfogalom, amely alatt a kérdés vonatkozásában az Európai Unió illetékes döntéshozatali szervét

³¹ Pozsár-Szentmiklósy Z. A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről, JeMa, 2016/1-2, 2016.

kell érteni”³² A kifejezés helyett tehát lehetett volna egy jogilag pontosabb fogalmat is meghatározni, de a választópolgári egyértelműséget ez nem sérti, ahogy az ugyancsak bírált „betelepítés” szó sem. Ez a kérelmezők szerint azért nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert jogilag nem intézményesített fogalomról van szó. A Kúria és a Kormány - mint beavatkozó - is azon az állásponton volt, hogy a kifejezés kellően pontosan határozza meg, hogy „a tanácsi határozat által érintett személyi kör huzamosabb idejű elhelyezésére Magyarországon kerülne sor”³³. Ez az érvelés összhangban van az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, mely elvárja, hogy a kérdés érthető és világos legyen, de „nem követelmény viszont a kérdés megfogalmazásakor, hogy a kezdeményező az egyes jogágak kifejezőképességét, illetve az egyes szakterületek terminus technicusait használja”³⁴. Ebben az esetben a választópolgárok számára tehát a „betelepítés” szó értelme világos volt, jogilag pedig elég pontos így ez nem sértette a kérdés választópolgári egyértelműség követelményét.

Az indítványozók a kérdésben szereplő „az Országgyűlés hozzájárulása nélkül” kitétel is kifogásolták. A kérdésnek ez a része több problémát is felvet: egyrészt a II. rendű kérelmező szerint a kérdés e nélkül a szövegrész nélkül is egyértelmű lenne, másrészt azt sugallja a választópolgároknak, hogy az Országgyűlés hozzájárulásától lehet utóbb függővé tenni a menekültügyi eljárások áttételét. A Kúria erre a két kifogásra nem utalt döntésében, és nem is mondta ki, hogy milyen indokokra hivatkozva hagyta helyben mégis a Nemzeti Választási Bizottság határozatát. Érdeemes megnézni, hogy a választópolgárok számára egyértelmű maradna-e a kérdés, ha az idézett részt kivennénk: „Akarja-e, hogy az Európai Unió előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését?” A mondat nyelvtanilag nyilvánvalóan helyes, és a választópolgárok számára is érthető marad. Látható tehát, hogy „az Országgyűlés hozzájárulása nélkül” kitételnek nincs sem nyelvtani, sem az értelmezést segítő funkciója. A választópolgárt viszont befolyásolta a döntésében, ugyanis félrevezető, mert azt sugallja, hogy az Országgyűlésnek hatásköre lenne a kérdésben, ez azonban egyáltalán nem biztos. Az Alkotmánybíróság a korábban már említett 75/2009. (VII. 10.) számú határozatában, és a 12/2010. (II. 6.) számú határozatában is amellet foglalt állást, hogy a választópolgárok ilyen módon történő befolyásolása sérti a választópolgári egyértelműséget.

³² Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése

³³ Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése

³⁴ 63/2002. (XII. 3.) AB határozat

A kérdéssel kapcsolatban tehát elmondható, hogy bár a jogi szakszavak elég pontosak voltak, egyértelműen biztosították az átlagos választópolgár számára, hogy a kérdés érthető legyen, ezen kívül pedig a kérdés eldöntendő is, arra igennel vagy nemmel lehet válaszolni, az mégsem felelt meg az Alkotmánybíróság által kialakított elvrendszerben megfogalmazott választópolgári egyértelműségi követelményeknek, mert megtévesztő megfogalmazása miatt a választópolgárokat befolyásolta döntésük meghozatalában.

3. A jogalkotói egyértelműség

A jogalkotói egyértelműség esetében a kérelmezők több érvet is felsorakoztattak a kérdés hitelesítése ellen: „Az I.r. kérelmező álláspontja szerint nem áll fenn a jogalkotói egyértelműség, mivel nem egyértelmű, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést terheli-e jogalkotási kötelezettség, valamint egyedi vagy normatív aktus kibocsátására kötelezné-e. A IV-V-VI.r. kérelmezők együttes felülvizsgálati kérelmükben továbbá arra a következtetésre jutottak, hogy az érvényes és eredményes népszavazásnak megfelelő döntést az Országgyűlés csak abban az esetben tudja megalkotni, ha az Európai Unióból való kilépésről határoz.”³⁵ A Kormány mint beavatkozó a következő módon védte meg a kérdést: „A jogalkotói egyértelműség tekintetében arra utalt a beadvány előterjesztője, hogy a népszavazás eredménye az Országgyűlést abban köti, hogy a szuverenitás gyakorlása vonatkozásában milyen tartalmú, milyen joghatás kiváltására alkalmas döntést hozzon.” A Kúria pedig arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérdés azért nem sérti a jogalkotói egyértelműség követelményét, mert egyrészt véleménye szerint egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek nem feltétlenül kell olyan határozatot hoznia, ami az Európai Unióból való kilépéssel járna, másrészt indokolásában utal a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényre (a továbbiakban: Met.) is: „a jelen népszavazási kezdeményezés egy konkrét, már meglévő törvényt, a Met. -et érinti, amelyet kiegészítenek az uniós rendelkezések”. Ezekon kívül pedig a Kúria hangsúlyozza: „a jogalkotói egyértelműség kategóriája nem pusztán törvényhozási lépéssel oldható meg, hanem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. §-a szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátásával is”.

³⁵ Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése

A kérelmezők azon kifogásával kapcsolatban, miszerint egy érvényes és eredményes népszavazás az Európai Unióból való kilépéssel járna, a Kúria kifejti, hogy ebben az esetben a kérdéssel kapcsolatban ez a lehetőség nem merül fel, de a továbbiakban is alkotmányellenesnek tartja az olyan népszavazásra feltett kérdést, ami az Európai Unióból való kilépést vonhatná maga után.

Ugyan nem szorosan a jogalkotói egyértelműség követelményéhez tartozik, mégis itt kell megemlíteni azt az alapvető feltételt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdéskör az Országgyűlés feladat-, és hatáskörébe tartozzon. Ennek megvizsgálásához érdemes elvégezni a kérdés nyelvtani vizsgálatát, melynek során nyilvánvalóan levonható a következtetés, hogy a kérdés címzettje nem is az Országgyűlés, hanem az Európai Unió. Ha a kérdést ilyen szempontból nyelvtanilag vizsgáljuk, ez könnyen belátható: „Akarja-e Ön, hogy az Európai Unió [...] előírhasa [...]?”³⁶ A kérdés ilyen módon egyszerűsített változatából már könnyen észrevehető, hogy az nem a magyar parlamentre, hanem az Európai Unióra, (pontosabban az Európai Unió Tanácsára) állapított volna meg kötelezettséget, ha a népszavazás érvényes és eredményes lett volna.

Felmerül az is, hogy annak ellenére, hogy a Kúria az indokolásában a Met.-et említi, magáról a betelepítési kvóta bevezetéséről a 2015/1601. EU tanácsi határozat rendelkezik, melynek megváltoztatása nem a magyar Országgyűlés, hanem az Európai Unió hatásköre.³⁷ Ennek tükrében már nem egyértelmű, hogy a parlamentnek milyen normát kellett volna alkotnia egy érvényes és eredményes népszavazás esetén, ugyanis azokat a lépéseket, melyeket jogilag megtehetett, már korábban megtette, nevezetesen a Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. évi CLXXV. törvény megalkotásával. Ez a törvény rendelkezik ugyanis arról, hogy a magyar állam az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikke szerinti eljárást megindítja, vagyis a tanácsi határozattal szemben keresetet nyújt be az Európai Unió Bírósága előtt. Ezzel gyakorlatilag már a népszavazás előtt kimerítette az alkotmányos mozgásterét. Fontos megjegyezni, hogy a megindított eljárás nem feltétlenül vezet sikerre, márpedig ha valóban sikertelen, egy érvényes és eredményes népszavazás esetében a választópolgári akarat és a jogalkotási kötelezettség sem teljesül.

³⁶ Pozsár-Szentmiklósy Z. A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről, JeMa, 2016/1-2, 2016

³⁷ Uo.

Az a tény, hogy az Országgyűlésnek ilyen nagy szabadsága lett volna abban, hogy milyen norma megalkotásával teljesíti a választópolgárok akaratát, még nem feltétlenül ütközik a jogalkotói egyértelműség követelményébe. Az azonban szinte biztosan, hogy az előbbieken kifejtettek alapján egyáltalán nem egyértelmű, hogy a parlament alkotmányos keretek között el tudta-e volna érni egy érvényes és eredményes népszavazáson megnyilvánuló választópolgári akarat megvalósítását. A Kúria megemlíti, hogy az Országgyűlés akár közjogi szervezetszabályozó eszközt is kibocsáthatott volna. Ennek azonban a tartalma és az, hogy milyen joghatás kiváltására lenne alkalmas nem világos³⁸.

4. Az egyértelműség egyéb követelményei

A betelepítési kvótáról szóló népszavazás választópolgári, és jogalkotói egyértelműség vizsgálata után most bemutatom a többi, eddig csak általánosságban tárgyalt kritériumot, melyeknek teljesülése létfontosságú minden népszavazási kérdésnél.

A népszavazáson feltett kérdéssel szemben felmerül, hogy a kifejezett akarat mennyire teljesülhetett egy olyan kérdés esetében, ahol, mint az előző fejezetben bemutattam, egyáltalán nem volt világos, hogy a választópolgár szavazatával mit érhet el. Ugyanis az október 2-i népszavazás előtt nem lehetett tudni, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás milyen jogkövetkezményekkel járna. Tekintve, hogy a népszavazás érvénytelen volt, és így nem keletkezett kötelezettséget a parlament számára, továbbra sem tudjuk, hogy mi lehetett volna a megoldás.

Mivel a korábbiakban kifejtettek alapján a kérdés az Európai Uniónak volt címezve, felmerül a kérdés, hogy nem esik-e az a jogi lehetetlenség kategóriájába. Egy olyan népszavazási kérdés, ami az Európai Tanácsot kötelezné jogalkotásra (ha ismét eltekintünk attól, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése kizárólag olyan népszavazást enged elrendelni, ami az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésről szól), nem lehetséges. A már említett, 97/2011. (XI. 17.) számú Alkotmánybírósági határozat, ami egy törvény megsemmisítésére kötelezte volna a parlamentet, azért tagadta meg egy kérdés hitelesítését, mert az az Országgyűlést egy olyan jogi aktus végrehajtására kötelezte volna, amire nem volt hatásköre. Több mint valószínű, hogy az is lehetetlenre irányuló népszavazási kérdésnek minősül, ha a kérdés nem az Országgyűlés számára állapít meg kötelezettséget.

³⁸ Pozsár-Szentmiklósy Z. A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről, JeMa, 2016/1-2, 2016

Ha még ettől el is tekintünk, továbbra sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az Országgyűlés - ellentétben azzal, amit a kérdés elolvasása után feltételezhetnénk - nem rendelkezik vétójoggal a kötelező betelepítési kvóta ügyében. Aggályos tehát, hogy a választópolgárok akaratának teljesülése az egyik esetben sem volt biztosított, hiszen a népszavazás jogkövetkezményének tekintetében sem lehetett tisztán látni.

IV. Összegzés

A magyar népszavazási szabályok a rendszerváltozás óta többször is alapvetően megváltoztak, mind alkotmányos, mind törvényi szabályozás szintjén. Az Alkotmánybírósági határozatok által felállított rendszer azonban mind a mai napig - annak ellenére, hogy maga is változik - egy biztos alapot ad annak, hogy megítéljünk egy népszavazási kérdést, vagy bármilyen más alkotmányjogi kérdést valamilyen biztos szabályrendszer szerint.

Ez a viszonylagos stabilitás teszi lehetővé, hogy a törvények absztrakcióin túl is jogilag tudjunk vizsgálni egy kérdést, vagy problémát. Nem volt ez másképp a jelen dolgozat témájául szolgáló betelepítési kvótáról szóló népszavazás vizsgálatánál sem. A kérdés alapos vizsgálata azonban arra enged következtetni, hogy a kérdés az Alkotmánybíróság gyakorlatával nem volt összhangban, a testület által felállított követelményeknek nem felelt meg.

A választópolgári egyértelműség esetében könnyedén megállapítható, hogy a kérdésben szereplő szakszavak mind a választópolgárok számára, mind a jogalkotónak kellően pontosnak, de egyben érthetőnek is számítanak. A kérdés eldöntendő, megválaszolható igennel vagy nemmel. Ennek ellenére a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének, mert a kérdés értelmezéséből olyan következtetéseket lehet levonni, melyek nem feltétlenül igazak.

A jogalkotói egyértelműség esetében nem világos, hogy a parlament egy érvényes és eredményes népszavazás esetén milyen normát hozott volna. Kérdés, hogy az Országgyűlésnek egy ilyen helyzetben lett volna-e lehetősége egy olyan norma megalkotására, ami egyszerre alkotmányos és valósítja meg a választópolgári akaratot.

A népszavazáson feltett kérdés, ha vélelmezzük, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, lehetetlenbe ütközött, egyrészt az előző bekezdésben meghatározottak miatt, másrészt az Európai Unióval szembeni hatásköri viszonyok miatt is.

Aggasztónak tartom, hogy a magyar választópolgároknak egy olyan kérdésre kellett leadniuk a szavazatukat, melynek lehetséges hatásait nem láthatták előre. Nem voltak tisztában a lehetséges jogkövetkezményekkel, hiszen azok nem voltak világosan megismerhetőek. Ez pedig a közvetlen hatalomgyakorlás intézményére komoly veszélyt jelent, hiszen az ország sorsát érintő fontos kérdésekben minden választópolgárnak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy saját belátása szerint, felelősen és tudatosan dönthessen.

Felhasznált irodalomjegyzék

- Komáromi L.: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság, Alkotmánybírósági Szemle, **2. szám (2015.)** p. 78-87., 2015.
- Szabó Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége; <http://docplayer.hu/286985-Szabo-mate-daniel-a-nepszavazasra-szant-kerdes-egyertelmusege.html> utolsó letöltés: 2016. 11. 13.
- Kiss J.: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában, Fundamentum, **2009. 4.számából**, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/09-4-01.pdf>, utolsó letöltés ideje: 2016. 11. 12.
- Pozsár-Szentmiklósy Z. A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről, JeMa, **2016/1-2**, 2016.
- Rixer Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai; http://jesz.ajk.elte.hu/rixer47.html#_ftn37 utolsó letöltés: 2016. 12. 12.
- Kukorelli István: Az országos népszavazás, 1989-1998; http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp10/1-24_kukorelli.html utolsó letöltés: 2016. 11.16.
- Study No. 371/2006; Code Of Good Practice On Referendums, Venice Commission; Strasbourg, 2009. március 19.
- **Felhasznált jogforrások jegyzéke**
 - Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés
 - Magyarország Alaptörvénye
 - Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. évi CLXXV. törvény
 - A népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény
 - A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény
 - Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény
 - 56/1992. (XI. 4.) AB határozat
 - 52/1997. (X. 14.) AB határozat

- 32/2001. (VII. 11.) AB határozat
- 52/2001. (XI. 29.) AB határozat
- 62/2002. (XII. 3.) AB határozat
- 63/2002. (XII. 3.) AB határozat
- 15/2003. (IV. 18.) AB Határozat
- 25/2004. (VII. 7.) AB határozat
- 33/2004. (IX. 28.) AB határozat
- 24/2006. (VI. 15.) AB határozat
- 75/2009. (VII. 10.) AB határozat
- 12/2010. (II. 6.) AB határozat
- 97/2011. (XI. 17.) AB határozat
- 105/2011. (XII. 2.) AB határozat
- 169/2011. (XII. 21.) AB határozat
- 1/2012 (II. 10.) AB határozat
- 9/2015. NVB határozat
- Knk.IV.37.234/2015/2. számú határozat
- Knk.IV.37.458/2015/3. számú határozat
- Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése
- 5/2001 (VIII. 21.) OVB határozat
- 11/2004. (IV. 1.) OVB határozat
- 38/2009. (II. 6.) OVB határozat
- 386/2009. (IX. 8.) OVB határozat
- 377/2010. (V. 19.) OVB határozat
- 18/2015. (II. 12.) NVB határozat
- 56/2016. (VIII. 19.) NVB határozat