

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2016. (VI. 22.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) OGY határozatának helybenhagyásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) OGY határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

- [1] Három indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 33. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) OGY határozatának (a továbbiakban: OGYhat.) alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [2] 1. Az egyik indítványozó előadta, hogy a népszavazási kezdeményezést annak szervezője 2016. február 24-én nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB), mely a kezdeményezésben foglalt kérdést 2016. február 29-én kelt, 14/2016. NVB határozatával hitelesítette. E döntést a Kúria a IV.37.222/2016/9. számú határozatával helybenhagyta. Az Országgyűlés a határozati javaslatot megtárgyalta, és annak elfogadásáról 2016. május 10-én határozott, mely a Magyar Közlöny 66. számában ugyanezen a napon jelent meg.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint az OGYhat. sérti az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének *k*) pontját, a 4. cikk (1) bekezdését, az 5. cikk (3) bekezdését és a 8. cikk (2) bekezdését is.
- [4] Indokolásában előadta, hogy az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *k*) pontja álláspontja szerint azért sérül, mert az OGYhat.-ban szereplő kérdés nem tartozik az Országgyűlés Alaptörvényben felsorolt hatáskörei közé.
- [5] Az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésével és az 5. cikk (3) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy az országgyűlési képviselői egyenlőséget is sérti az OGYhat. elfogadása és tárgyalása, ugyanis annak részletes vitájában kizárólag a Törvényalkotási bizottság tagjai vehettek részt, míg az Európai ügyek bizottsága tagjainak erre nem volt lehetőségük.
- [6] Ezen túlmenően az indítványozó az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésének a sérelmét is állította. Indokolása szerint az OGYhat. elfogadására irányadó eljárási szabályok is sérültek, mivel az abban szereplő kérdés az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 2. fejezetében szereplő „[a] határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással” kapcsolatos közös politikát érint. Emiatt az OGYhat. elfogadása nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel az az Európai Unió közös politikáját érinti.
- [7] Végül az indítványozó álláspontja szerint az OGYhat. elfogadásához vezető eljárás közjogi érvénytelenségben is szenved, mivel az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 11. § (1) bekezdésének *b*) pontja alapján a Házbizottságnak európai uniós napirendi pontként kellett volna meghatározni az OGYhat. elfogadása alapjául szolgáló határozati javaslatról készült napirendi pontot. Álláspontja szerint nem a Házbizottság mérlegelésébe tartozik az, hogy mi az európai uniós napirend, hanem „nyilvánvaló, közvetlen európai uniós érintettség esetén a kapcsolódó indítványt az Országgyűlés köteles európai uniós napirendi

pontként tárgyalni". Ezzel az indítványi elemmel kapcsolatban azonban az indítványozó nem jelölte meg az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését.

- [8] 2. Egy másik indítványozó úgy vélte, hogy az OGYhat. sérti az Alaptörvény kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodásának elvét tartalmazó N) cikkét, valamint a 8. cikk (1) bekezdését is. Álláspontja szerint az Európai Bizottságnak a közös európai menekültügyi rendszer reformjára irányuló, 2016. május 4-én benyújtott javaslatai megalapozzák a „körülményekben bekövetkező lényeges változás” Alkotmánybíróság általi megállapítását. Az adott ország felelősségi körébe tartozó kérelmezők utáni 250.000 Euró/fő összegű szolidaritási hozzájárulás (melyet azon ország részére kell megfizetni, amely az érintett személy áthelyezését vállalja) összegében (mintegy 100 Mrd Ft.) meghaladja a 2017-es költségvetésben az áfa csökkentésére szánt forrást.
- [9] 3. A harmadik indítványozó – európai parlamenti képviselő – sérülni vélte az Alaptörvény B) cikkét, az E) cikk (3) bekezdését, a 4. cikk (1) bekezdését és az 5. cikk (1) és (7) bekezdéseit is. Azzal érvelt, hogy az OGYhat. meghozatala során az Országgyűlés nem tartotta be az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 34. § (1) bekezdésében foglalt azon követelményt, miszerint a törvényjavaslat benyújtása és az általános vita megkezdése között legalább öt napnak kell eltelnie. Ennek megfelelően álláspontja szerint az Európai Bizottság és a Bizottság első alelnökének *Frans Timmermans*-nak a javaslata sem volt megismerhető a szavazásban részt vevő országgyűlési képviselők részére. Utalt arra, hogy maga a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 25. § (2) bekezdése is harminc napos határidőt biztosít az Országgyűlésnek a népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről való döntésre.
- [10] Végül utalt arra is, hogy nem felel meg az Nsztv. 27. § (1) bekezdésének az a rendelkezés, hogy az OGYhat. 2. pontja a népszavazás lebonyolítására 4946,5 millió Ft-ot irányoz elő, ugyanis álláspontja szerint köztudomású, hogy a lebonyolítás költsége nem azonos a népszavazás költségvetésével.
- [11] 4. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokkal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

(2) Magyarország államformája köztársaság.

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

„E) cikk (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”

„N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

„1. cikk (2) Az Országgyűlés [...]

k) az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.”

„4. cikk (1) Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”

„5. cikk (1) Az Országgyűlés ülései nyilvánosak. A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról határozhat.
[...]

(3) Az Országgyűlés országgyűlési képviselőkből álló állandó bizottságokat alakít.
[...]

(7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

„8. cikk (1) Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(2) Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

[13] 2. A támadott OGYhat. szövege:

„Az Országgyűlés
8/2016. (V. 10.) OGY határozata
országos népszavazás elrendeléséről

Az Országgyűlés a Magyarország Kormánya által az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése, továbbá a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény rendelkezései alapján benyújtott országos népszavazási kezdeményezésről a következő döntést hozza:

1. Az Országgyűlés az „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” kérdésben az országos népszavazást elrendeli.
2. Az országos népszavazás költségvetésére 4 946,5 millió forint fordítható.”

[14] 3. Az Ogytv. érintett rendelkezése:

„11. § (1) A Házbizottság a házszabályi rendelkezések keretei között
[...]

b) javaslatot készít az ülések napirendjére, időtartamára, meghatározza a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő és az európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pontokat,”

[15] 4. Az Nsztv. érintett rendelkezése:

„27. § (1) Az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza a népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről. A kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

[16] 5. Az Házszabály érintett rendelkezése:

„34. § (1) A törvényjavaslat benyújtása és azon ülés napirendjének elfogadása között, amely ülés napirendjén az általános vita megkezdése szerepel, legalább öt napnak kell eltelnie. Az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg.”

III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványok megfelelnek-e az ilyen típusú indítványokkal kapcsolatban előírt formai jogszabályi feltételeknek.

- [18] 1.1. Az Alaptörvény az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatát külön nem nevesíti, pusztán arról rendelkezik a 24. cikk (2) bekezdésének g) pontjában, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve a sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.
- [19] Az Abtv. mint sarkalatos törvény 33. § (1) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés népszavazást elrendelő, [...] határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés [...] Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára harminc napon belül felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie”.
- [20] 1.2. Ebben a tekintetben tehát az Alkotmánybíróságnak elsősorban az indítványozók indítványozói jogosultságát, illetve az indítványok határidőben történő beérkezését kellett megvizsgálnia.
- [21] 1.2.1. Az indítványozói jogosultsággal kapcsolatban az Abtv. úgy fogalmaz, hogy ilyen típusú kérelem benyújtására „bárki” jogosult. Ezen indítványoknál tehát a törvény nem követel meg speciális érintettséget, így mindenki jogosult indítványozóként fellépni. E szabály alkotmányos indoka az, hogy a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja, ezért indokolatlan lett volna az indítványozói kör bármiféle törvényi szűkítése. Ebből fakadóan a népszavazást elrendelő vagy azt elutasító országgyűlési határozatot érintő felülvizsgálati eljárásban az Alkotmánybíróság nem folytat érintettségi vizsgálatot. Tekintettel arra, hogy az indítványozók a személyes adataikat megjelölték, ezen túlmenően mást az eljárás megindításának érdekében nincs szükségük igazolni. Ezen törvényi feltételeknek tehát az indítványozók eleget tettek.
- [22] 1.2.2. Az Abtv. 33. § (1) bekezdésében foglalt második feltétel az, hogy az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie az Alkotmánybírósághoz.
- [23] Az Országgyűlési határozat közzétételére 2016. május 10. napján került sor, ennek megfelelően az indítvány benyújtására nyitva álló határidő utolsó napja 2016. május 25. napja. Tekintettel arra, hogy az első indítvány május 24. napján, a második és a harmadik pedig május 25. napján érkezett, ezért mindhárom tekintetében a határidőt megtartottnak kell tekinteni.
- [24] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy a benyújtott indítványok – jelen határozat 5.1. és 5.2. pontjaiban foglalt kivételével – az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő, határozott kérelemnek minősülnek, mivel tartalmazzák az Abtv. 33. § szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott OGYhat. alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtést, valamint az indítványok kifejezett kérelmet fogalmazznak meg az OGYhat. megsemmisítésére.

IV.

- [25] 1. Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése kinyilvánítja, hogy Magyarországon a közhatalom forrása a nép (népszuverenitás elve). A (4) bekezdés értelmében a nép a hatalmát választott képviselői útján (közvetett demokrácia), kivételesen közvetlenül gyakorolja (közvetlen demokrácia). Amikor az Országgyűlés az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében biztosított jogkörét gyakorolja, valójában arról hoz határozatot, hogy egy adott kérdésben a nép, vagyis a választópolgárok közössége megnyilvánulhasson.
- [26] Az Alkotmánybíróság funkcióját, s ebből fakadóan az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlás visszaszármaztatása a népre, avagy ennek megtagadása alkotmányos keretek között, törvényesen történjék. Az elrendelésnek vagy az elrendelés megtagadásának kötött eljárási rendje van, aminek a betartása a népszavazást vagy annak mellőzését legitimáló tényezőnek minősül.
- [27] Az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adó döntésének jogkövetkezményeit az Országgyűlésnek kell levonnia akár az eljárási rend megsértésének kiküszöbölésével, akár a figyelembe nem vett, megváltozott körülmények mérlegelésének bevonásával (újratárgyalás). Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve köteles megakadályozni a szabályszerűen kezdeményezett népszavazás elrendelését, ha az Országgyűlés nem szabályszerűen járt el. Ellenkező esetben viszont az OGYhat. helybenhagyásával megnyitja az utat ahhoz, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontjában írt jogkörével élve kitézze az országos népszavazás időpontját.

- [28] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt tekintette át, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint az Abtv. 33. § egyes rendelkezéseinek mi a pontos tartalma, annak érdekében, hogy az alkotmányossági vizsgálat terjedelme pontosan meghatározható legyen.
- [29] Az Abtv. 33. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés népszavazást elrendelő (vagy elutasító) határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés (vagy elutasítás) *Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége* tekintetében vizsgálja felül. E rendelkezés tehát arról szól, hogy az Alkotmánybíróság lényegében a népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési eljárás alkotmányosságát és törvényességét vizsgálja felül. Ez egy, az Országgyűlési határozat érdemét nem érintő vizsgálatot jelent.
- [30] Ettől különböző természetű alkotmányossági kontrollt szabályoz az Abtv. 33. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés, miszerint „[a]z (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja”. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a (2) bekezdésben szabályozott vizsgálat tárgya az OGYhat. érdemét érintő kérdés, azaz lényegében egy tartalmi vizsgálat. Ugyanakkor ezen érdemi alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme időben és lényegét érintően (tartalmában) is szűkített: *a)* kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti időben bekövetkezett változások esetén lehetséges, és *b)* csak akkor kerülhet rá sor, ha a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, valamint *c)* további lényegi feltétel, hogy ez a körülmény-változás olyan legyen, mely a döntést érdemben befolyásolhatta.
- [31] Ezen túlmenően az Abtv. 33. § (3) bekezdése az érdemi vizsgálatnál kapcsolatban további szűkítést tartalmaz: ugyanis az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt az indítványt, amelyben *a)* az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve *b)* a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.
- [32] 3. A fenti értelmezést alapul véve az Alkotmánybíróságnak először azokat az indítványi elemeket kellett megvizsgálnia, melyeket a támadott OGYhat. alaptörvény-ellenességével kapcsolatban vetettek fel az indítványozók.
- [33] 3.1. Az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésével és az 5. cikk (3) bekezdésével összefüggésben az egyik indítványozó előadta, hogy az országgyűlési képviselői egyenlőséget is sérti az OGYhat. elfogadása és tárgyalása, ugyanis annak részletes vitájában kizárólag a Törvényalkotási Bizottság tagjai vehettek részt, míg az Európai Ügyek Bizottsága tagjainak erre nem volt lehetőségük.
- [34] Az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók. Az 5. cikk (3) bekezdése szerint az Országgyűlés országgyűlési képviselőkből álló állandó bizottságokat alakít. Az indítványozó által felhozott érvek nem alapozzák meg a képviselők függetlenségének és utasíthatatlanságának a sérelmét. Emellett ezek az indokok nem eredményezik az Országgyűlésnek a bizottságalakítási jogosultságát sem. Az indítványozó érvelése ennek megfelelően nem alapozza meg az OGYhat. elfogadásának az alaptörvény-ellenességét. Önmagában az a tény ugyanis, hogy az Országgyűlés bizottságai közül kizárólag a Törvényalkotási bizottság vett részt az eljárásban, és a határozati javaslat részletes vitáját is ez a bizottság folytatta le, nem eredményez alaptörvény-ellenességet. (Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy a felhívott alaptörvényi rendelkezések és maga a vélt jogsérelem között közvetlen alkotmányjogi érdemi összefüggés nem is volna megállapítható.) Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban alaptalannak találta.
- [35] 3.2. Egy másik indítványozó azzal érvelt, hogy az OGYhat. meghozatala során az Országgyűlés nem tartotta be a Házsabály 34. § (1) bekezdésében foglalt azon követelményt, miszerint a törvényjavaslat benyújtása és az általános vita megkezdése között legalább öt napnak kell eltelnie.
- [36] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakat állapította meg. A Házsabály 65. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával, vita nélkül úgy határozzon, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve a döntéshozatal során a határozati házsabályi rendelkezésektől eltérjen. Az Országgyűlés alelnöke 2016. május 9. nap-

ján az Országgyűléshez érkezett H/10611/2. irományszámú iratában azt indítványozta, hogy az Országgyűlés az OGYhat. tárgyalása és elfogadása során térjen el a házsabályi rendelkezésektől. Ezen indítvány első franciabekezdése szerint a Házsabály 34. § (1) bekezdését nem kell alkalmazni. A harmadik franciabekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a határozati javaslat részletes vitáját a Törvényalkotási Bizottság folytassa le. Az indítvány ezen kívül tartalmazta a Házsabálytól eltérő eljárás részletes szabályait, annak pontos menetét. Erről az irományról az Országgyűlés nyilvánosan is hozzáférhető adatai szerint 2016. május 9-én, 14:04 perckor szavaztak a képviselők és azt 145 igen és 30 nem szavazattal, 0 tartózkodás mellett elfogadták.

- [37] Emiatt az Alkotmánybíróság a fenti indítványi elem vizsgálatával összefüggésben azt állapította meg, hogy az Országgyűlés az OGYhat. elfogadása során nem sértette meg a Házsabály 34. § (1) bekezdését.
- [38] 3.3. Az egyik indítványozó úgy vélte, hogy az OGYhat. sérti az Alaptörvény kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodásának elvét tartalmazó N) cikkét, valamint a 8. cikk (1) bekezdését is. Álláspontja szerint az Európai Bizottság által a közös európai menekültügyi rendszer reformjára irányuló, 2016. május 4-én benyújtott javaslatai megalapozzák a körülményekben bekövetkező lényeges változás Alkotmánybíróság általi megállapítását.
- [39] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőket állapította meg. Az Európai Bizottság honlapján található dokumentum címe: Kérdések és válaszok: A Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformjára [*Questions & Answers: Reforming the Common European Asylum System*]. (A dokumentum az alábbi helyről elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_hu.htm.) Önmagában egy ilyen típusú iratnak a megjelenése miatt nem állapítható meg az Abtv. 33. § (2) bekezdésében foglalt, a körülményekben bekövetkezett lényeges változás, mely alapot adhatna arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa az OGYhat. törvényellenességét, vagy az Alaptörvénnyel való összhang hiányát. Erre tekintettel az Alaptörvény N) cikkének, valamint a 8. cikk (1) bekezdésének a sérelme nem vizsgálható.
- [40] 3.4. Az egyik indítványozó végül utalt arra is, hogy nem felel meg az Nsztv. 27. § (1) bekezdésének az a rendelkezés, hogy az OGYhat. 2. pontja a népszavazás lebonyolítására 4946,5 millió Ft-ot irányoz elő, ugyanis álláspontja szerint köztudomású, hogy a lebonyolítás költsége nem azonos a népszavazás költségvetésével.
- [41] Az Nsztv. 27. § (1) bekezdése úgy szól, hogy az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozatának rendelkeznie kell a népszavazás költségvetéséről. Az OGYhat. 2. pontja akként fogalmaz, hogy „[a]z országos népszavazás költségvetésére 4 946,5 millió forint fordítható”. Az Alkotmánybíróság ezen indítványi hivatkozással kapcsolatban megállapítja, hogy a költségek mértékéről való rendelkezés az Országgyűlés mérlegelésébe tartozó kérdés, mellyel nem sértette meg az Nsztv. fenti szabályában előírt kötelezettséget.
- [42] 4. Az egyik indítványozó indokolásában előadta, hogy az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés k) pontja azért sérül, mert az OGYhat.-ban szereplő kérdés nem tartozik az Országgyűlés Alaptörvényben felsorolt hatáskörei közé. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésének a sérelmét azzal összefüggésben állította, hogy szerinte az OGYhat. elfogadása irányadó eljárási szabályok azért is sérültek, mert az abban szereplő kérdés az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 2. fejezetében szereplő „[a] határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással” kapcsolatos közös politikát érint. Emiatt az OGYhat. elfogadása nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel az az Európai Unió közös politikáját érinti.
- [43] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Abtv. 33. § (3) bekezdése az alkotmányossági vizsgálatot akként szűkíti, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja érdemben azt az indítványi elemet, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető alkotmányossági aggályokra hivatkozik. Mivel annak eldöntése, hogy a népszavazás tárgyában feltett kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, ilyen jellegű tartalmi kérdésnek minősül, az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárásban érdemi vizsgálat lefolytatására nincs törvényi lehetőség.
- [44] 5. Az egyik indítványozó álláspontja szerint az OGYhat. elfogadásához vezető eljárás közjogi érvénytelenségben is szenved azért, mert az Ogytv. 11. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a Házbizottságnak európai uniós napirendi pontként kellett volna meghatározni az OGYhat. elfogadása alapjául szolgáló határozati javaslatról készült napirendi pontot. Álláspontja szerint nem a Házbizottság mérlegelésébe tartozik az, hogy mi az európai uniós napirend, hanem „nyilvánvaló, közvetlen európai uniós érintettség esetén a kapcsolódó indítványt az Országgyűlés köteles európai uniós napirendi pontként tárgyalni. Ezzel az indítványi elemmel kapcsolatban

azonban az indítványozó nem jelölte meg az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését. Emellett nem jelölte meg azt sem, hogy az Ogytv. milyen egyéb rendelkezésének a sérelmét látja megvalósulni. Önmagában ugyanis az Ogytv. 11. § sérelmére hivatkozni nem elegendő, e rendelkezés ugyanis csak a Házbizottság feladatainak felsorolását tartalmazza. Emiatt az indítvány ebben a részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése c) és d) pontjának, miszerint a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Országgyűlés határozatát és az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét nem vizsgálta.

[45] Ugyanakkor ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételtén utal a jelen határozatban a Hárszabálytól eltéréssel kapcsolatos eljárásra. Ebben a formalizált eljárásban a Törvényalkotási Bizottság végezte el a bizottsági munkát, meggyorsítva ezzel az Országgyűlés határozatának elfogadását.

[46] 6. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2016. június 21.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: VI/997/2016.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2016. évi 89. számában.

