



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/130/2/2016
Hivatkozási szám: VI/997/2016

Alkotmánybíróság
Budapest

Tárgy: az országos népszavazás elrendeléséről szóló 8/2016. (V.10.) OGY határozat elleni felülvizsgálati indítványok

Tisztelt [REDACTED]

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 33. §-a alapján három indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az országos népszavazás elrendeléséről szóló 8/2016. (V.10.) OGY határozat (a továbbiakban: OGY határozat) felülvizsgálata érdekében, amelyeket az Alkotmánybíróság egy eljárásban bírál el. A támadott döntéssel az Országgyűlés az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerinti jogkörében eljárva, Magyarország Kormánya kezdeményezésére elrendelte az országos népszavazást az alábbi kérdésben: *„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhassa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”*

Két indítvány alapvetően az Országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos eljárását kifogásolja, egy pedig az Abtv. 33. § (2) bekezdésére figyelemmel a körülmények lényeges megváltozására hivatkozik.

Az első indítvány benyújtója arra tekintettel támadja az OGY határozat meghozatalára irányuló eljárást, hogy az ügy nem került európai uniós napirendi pontként kijelölésre, a részletes vita szakaszában pedig kizárólag a Törvényalkotási bizottság járt el. Mindezekre tekintettel az indítványozó az OGY határozat közjogi érvénytelenségét is állítja. Az indítványban megjelenik továbbá az Országgyűlés kérdéssel kapcsolatos hatáskörének hiányára vonatkozó érvelés is. [VI/997/2016, a továbbiakban: I. számú indítvány]

Az Abtv. 33. § (2) bekezdésére épülő indítvány arra hivatkozik, hogy az Európai Bizottságnak a közös európai menekültügyi rendszer reformjára tett javaslatai nyomán lényeges változás állt be a népszavazási kérdés körülményeiben. Ennek jövőbeni hatásait az indítványozó szerint a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás követelményére [Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés] is tekintettel az Országgyűlésnek figyelembe kellett volna vennie. [VI/1018/2016, a továbbiakban: II. számú indítvány]

Egy indítvány pedig elsősorban azzal érvel, hogy a kérdés megtárgyalására Hárszabálytól való eltérésen alapuló eljárásban került sor, ami nem adott elegendő időt az érdemi vita lefolytatására. Felmerült továbbá a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) sérelme az OGY határozat szövegezésére és az elfogadási eljárásra tekintettel. [VI/1022/2016, a továbbiakban: III. számú indítvány]

Az országos népszavazás kérdésének kiemelt jelentőségére tekintettel az indítványokkal összefüggésben jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom.

Budapest, 2016. június „10”

Tisztelettel:


Dr. Trocsányi László

1. Az ügy ténybeli és jogi háttere

Magyarország Kormánya (a továbbiakban: Kormány) az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében foglalt jogkörében – a Kormány országos népszavazás kezdeményezéséről szóló 2004/2016. határozatának 3. pontja alapján Rogán Antal, a miniszterelnök kabinetfőnöke útján – 2016. február 24-én az alábbi népszavazási kérdést nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz:

„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

a. A Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria eljárása

A Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 5. §-a szerinti feladatkörében eljárva vizsgálta a kérdést. [„*A köztársasági elnök és a Kormány az általa kezdeményezett népszavazásra javasolt kérdést - hitelesítés céljából - benyújtja a Nemzeti Választási Bizottsághoz.*”] Az Nsztv. 11. §-a szerint a Nemzeti Választási Bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

Jelen ügy szempontjából az alábbi releváns szempontok merülnek fel:

Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint „*[o]rszágos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.*” Ugyanezen alaptörvényi szakasz (3) bekezdése felsorolja tételesen azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet népszavazást tartani. Ezek között szerepel az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *a*) pont] és a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pont], mint kizárt tárgykör. Ezen túlmenően az Nsztv. 9. § (1) bekezdése előírja az ún. jogalkotói és állampolgári egyértelműség követelményét: „*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 Nemzeti Választási Bizottság 2016. február 29-ei ülésén megvizsgálta a kérdést; az ülés jegyzőkönyvéből¹ egyértelműen megállapítható, hogy a testület mind a tartalmi, mind a formai követelményeket érdemben áttekintette. Ennek alapján a Nemzeti Választási Bizottság megállapította, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel.

¹ Jegyzőkönyv a Nemzeti Választási Bizottság 2016. február 29-ei üléséről. Elérhető: <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/content/of/20160229.pdf>

„Mindezekre tekintettel a Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 11. §-ában fogalt hatáskörében eljárva a Magyarország Kormánya által benyújtott országos népszavazásra javasolt kérdést hitelesíti.” [14/2016. számú NVB határozat (a továbbiakban: NVB határozat)]

Az NVB határozattal szemben négy felülvizsgálati kérelem benyújtására került sor a Kúriához az Nsztv. 29. § (1) bekezdése szerint, amelyeket a Kúria egy eljárásban bírált el. A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú határozatában (a továbbiakban: kúriai határozat) megállapította – a felülvizsgálatot kezdeményezők érvelésével szemben –, hogy a kérdés a magyar népszavazási szabályok szempontjából nem irányul sem a csatlakozási szerződés módosítására, sem többletfeltétel előírására az Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához, így az nem tekinthető a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek szempontjából tiltott tárgykörbe tartozónak. Kimondta, hogy a nem magyar állampolgárok menekültügyi eljárásának lefolytatása e személyek alapvető jogainak érintettsége okán olyan szabályozási tárgykört képez, amelyet a jogalkotó törvény keretei között rendezhetne. Ezért a kérdés egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Hangsúlyozta továbbá, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni, ezért a Kormány hatáskörére történő hivatkozással nem zárható ki a népszavazás lehetősége. A jogalkotói egyértelműség problémája kapcsán pedig kimondta, hogy az Országgyűlés számára több lehetőség is nyitva áll, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel is összhangban lévő módon eleget tegyen a népszavazás eredményének.

A kúriai határozat tehát valamennyi felvetést megalapozatlannak találta, és az NVB határozatát helybenhagyta, így az jogerőre emelkedett.

b. Az Országgyűlés eljárása

A kúriai határozatra is figyelemmel, az Nsztv. 14. § (4) bekezdésének megfelelően Patyi András, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke tájékoztatta az Országgyűlés elnökét a Kormány által benyújtott kérdés hitelesítéséről. Az Országgyűlés elnöke az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 88. § (2) bekezdése alapján kijelölte az Igazságügyi bizottságot az országos népszavazás elrendelésére vonatkozó határozati javaslat elkészítésére és benyújtására. Erre 2016. május 9-én, a H/10611-es számon sor került.²

A népszavazási kérdés hitelesítésének tényét az Országgyűlés alelnöke az Országgyűlés 2016. május 9-i ülésén bejelentette. Egyúttal kezdeményezte, hogy az Országgyűlés az országos népszavazás elrendeléséről szóló H/10611. számú előterjesztés tárgyalása során úgy térjen el a Házszabálytól, hogy 2016. május 10-én már a zárószavazásra is sor kerülhessen.

² <http://www.parlament.hu/irom40/10611/10611.pdf>

Az Országgyűlés a Hárszabálytól való eltérést 145 igen szavazattal, 30 nem szavazattal, tartózkodás nélkül elfogadta. A HHSZ 65. §-a szerinti, az Országgyűlés által elfogadott H/10611/2. számú határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltérésre irányuló javaslatban meghatározott eljárásában az Országgyűlés Törvényalkotási bizottsága folytatta le a határozati javaslat részletes vitáját. Az OGY határozat elfogadására 136 igen szavazattal, 5 nem ellenében, tartózkodás nélkül került sor.

Mindezekből megállapítható, hogy a népszavazási kérdés alaptörvényi és törvényi feltételeknek való megfelelése több fórum előtt, érdemi megvizsgálásra és megállapításra került. Az Országgyűlés az országos népszavazás elrendelése során a téma kiemelt jelentőségére tekintettel rövid idő alatt, a tárgyalásra vonatkozó eljárás messzemenő betartásával, jelentős többséggel döntött a népszavazás elrendelése mellett.

2. Az alkotmánybíróági eljárás előfeltételeinek vizsgálata

Az OGY határozattal szemben benyújtott indítványok vizsgálata során különösen fontos szerep jut az Abtv. 33. §-a értelmezésének.

Az Abtv. 33. § (3) bekezdése szerint ugyanis „[a]z Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.” Az Abtv. ezen előírása az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában kimunkált azon elvet emeli normatív erőre, amely szerint „az olyan kifogásokat, amelyeket tartalmuk szerint a hitelesítés szakaszában lehetett volna előterjeszteni, az Alkotmánybíróságnak vissza kell utasítania, az OGY határozatot helyben kell hagynia.” [5/2008. (I. 23.) AB határozat; 40/2004. (X. 27.) AB határozat]

Erre figyelemmel visszautasítandónak tartom az I. számú indítványt abban a részében, amely arra hivatkozik, hogy „[a] Határozat sérti az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének k) pontját, mivel az Alaptörvény taxatívve felsorolja az Országgyűlés hatásköreit, azonban a Határozatban szereplő kérdés nem tartozik az Országgyűlés Alaptörvényben felsorolt hatáskörei közé.”

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés k) pontja szerint ugyanis az Országgyűlés „az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésére vonatkozó hatáskörét az Alaptörvény 8. cikke határozza meg. Vagyis az országos népszavazás elrendelése egyértelműen országgyűlési hatáskör; erre tekintettel érdemi alaptörvény-ellenességnek még a lehetősége sem merül fel.

Amennyiben az indítványt úgy értelmezzük, hogy az indítványozó szerint maga a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe [az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésével összefüggésben], akkor az indítvány ezen elemében a

hitelesíthetőséggel kapcsolatos feltétel fennállására irányul, és a fentiekre tekintettel visszautasítandó.

Hasonlóképpen visszautasítandónak tartom az I. és III. számú indítványnak az Alaptörvény E) cikkével való kapcsolatra alapozott elemeit. Az I. számú indítvány szerint „*sérti az Alaptörvényt a Határozat elfogadása, mivel a Határozatban szereplő kérdés az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 2. Fejezetében szereplő közös politikát "A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikát" érint.*” Ez a felvetés ugyanis ismételen a népszavazásra bocsátandó kérdés tartalmát érintő, és ezáltal a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria eljárásában vizsgálandó körülményre vonatkozik. Megjegyzendő, hogy mindkét fórum vizsgálta az európai együttműködéssel kapcsolatos viszonyt, és mindegyik úgy foglalt állást, hogy ez az összefüggés nem tekinthető olyannak, amely megalapozná a kérdés kizárt tárgykörbe tartozását.

Álláspontom szerint nem áll fenn érdemi összefüggés az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésével sem; szemben a III. számú indítvány állításával. Ez az alaptörvényi rendelkezés ugyanis annak megalapozását szolgálja, hogy az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. Erre azonban csak az általános – E) cikk (2) bekezdése szerinti – szuverenitás-transzfer keretében van lehetőség. A Kormány által az eljárás különböző fázisaiban kifejtettek – a választási eljárásban részt vevő független fórumok által megerősítettek – szerint a jelen ügyben eljárás tárgyát képező népszavazási kérdés a szuverenitás-korlátozással kapcsolatos jövőbeli intézkedések határainak kijelölésére irányul. A szuverenitás személyi hatályával kapcsolatos probléma az integráció felett álló „alkotmányos mag/minimum” része.

A III. számú indítvány egy felvetésével kapcsolatban³ fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy a konkrét ügyben az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárás⁴ irreleváns. Az országos népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési döntés ugyanis nem egy konkrét uniós jogi aktussal kapcsolatos jogi helyzet megítélésére vonatkozik: a konkrét népszavazási kezdeményezés fogalmilag nem irányulhat már meghozott uniós aktus érvényességének megkérdőjelezésére.

³ „A 8/2016. (V. 10.) OGY határozat részletes parlamenti vitája során a Kormány képviselője arról is be tudott volna számolni részletesen, hogy a 2015. évi CLXXV. törvény alapján megindított kereset milyen jogi státuszban van, milyen közvetlen hatásokkal van vagy lehet a népszavazás elrendelésére, illetve az elrendelés szükségességére.”

⁴ A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló 2015/1601/EU tanácsi határozat (2015. szeptember 22.) ellen Magyarország 2015. december 3-án nyújtott be keresetet:

C-647/15. sz. ügy, Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174029&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=116153>

Mindezen konkrét eljárási akadályok mellett, általánosságban jelzem, hogy az I. és III. számú indítvány esetében az Abtv. 33. §-a szerinti eljárási előfeltételek fennállása teljes egészében kétséges lehet, hiszen ezen rendelkezés (2) bekezdése kimondja, hogy *„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.”* Ilyen körülmény igazolására azonban az I. és III. számú indítvány kísérletet sem tesz.

Ennek azért van kiemelt jelentősége, mert mindkét indítvány – tartalmát, kontextusát tekintve – valójában a népszavazásra bocsátandó kérdést támadja, elsősorban az európai uniós tagságra gyakorolt hatásával összefüggésben. Vagyis olyan szempontú vizsgálatát kéri az OGY határozatnak, mintha az NVB határozat felülvizsgálatáról lenne szó. Az Abtv. 33. § (2) és (3) bekezdése viszont egyértelműen kijelöli az Országgyűlés országos népszavazás elrendelésével kapcsolatos döntését érintő alkotmánybírósi eljárás határait. Olyan lényegi eljárási előfeltételeket határoz meg az Abtv. ebben a vonatkozásban, amelyek az alkotmánybírósi eljárás *differentia specificá*-ját jelentik a kúriai felülvizsgálati eljárással összevetve. Ezek az előírások jelentik a garanciát arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság eljárása – az Országgyűlés döntésének meghozatalát követően – ne válhasson az alapul fekvő jogerős választási bizottsági, illetve kúriai döntés megtámadásának eszközévé. Vagyis kiemelt szerepet játszanak a népszavazási eljárásban részt vevő szervek jogköreinek elhatárolásában és a jobbiztonság fenntartásában.

Az Abtv. 33. § (2) és (3) bekezdése szerinti különös eljárási feltételeknek az igazolása tehát fogalmilag nélkülözhetetlen az érdemi vizsgálat lefolytatásához; hiányukban – mint a fenti indítványok esetében is – az Abtv. 33. §-a szerinti felülvizsgálat álláspontom szerint nem folytatható le.

A fentiekre tekintettel az I. és III. számú indítványt egészében – illetve egyes részeiben külön-külön is – az Abtv. 33. §-a szerinti eljárási előfeltételek hiányára tekintettel visszautasítandónak tartom.

3. Az ügy érdemében

A II. számú indítványnak a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria döntése és az OGY határozat meghozatala között a népszavazási kezdeményezés körülményeiben beállt lényeges változással kapcsolatos érvelésével összefüggésben az alábbi álláspontot terjesztem elő:

a. Az Európai Bizottság javaslatának figyelmen kívül hagyása

Az indítványozó álláspontja szerint az OGY határozat sérti az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdését, mivel az Országgyűlés a népszavazás elrendelésekor figyelmen kívül hagyta azokat a közös európai menekültügyi rendszer reformjára irányuló javaslatokat (a továbbiakban: bizottsági tervezet), amelyeket az Európai Bizottság 2016. május 4-én (tehát a Kúria döntését követően, de az Országgyűlés döntését megelőzően) terjesztett elő.⁵

Álláspontom szerint ez a tervezet önmagában nem eredményezi az OGY határozat alaptörvény-ellenességét, ezáltal megsemmisítésének szükségességét. Egyrészt ugyanis egy tervezetről van szó, amely – változatlan formában történő elfogadása esetén – valóban járhat költségvetési hatással, de elfogadásáig számos ponton módosulhat az európai uniós jogalkotási mechanizmus sajátosságaira tekintettel. Figyelembe kell venni továbbá, hogy a népszavazási kezdeményezés tárgya – a Kormány által az eljárás különböző fázisaiban kifejtettek szerint – nem egy konkrét uniós jogi aktussal kapcsolatos jogi helyzet megítélése. (Uniós aktusok tervezeteivel kapcsolatos tagállami felvetések a jogalkotási eljárásban kezelhetők, a már meghozott aktusok érvényességét pedig az Európai Unió Bírósága vizsgálhatja.) A jelen ügyben eljárás tárgyát képező népszavazási kérdés a szuverenitás-korlátozással kapcsolatos jövőbeli intézkedések határainak kijelölésére irányul.

Megjegyzendő továbbá, hogy az Alaptörvény szövegezéséből egyértelműen következik, hogy kétszázézer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés köteles a népszavazás elrendelésére; egyéb esetekben – így a Kormány kezdeményezése alapján indult eljárásokban is – ez csak lehetőség; az Országgyűlés mérlegelésétől függ. Az Országgyűlés, mint legfőbb népképviselői szerv szerepével, a képviselői szabad mandátum elvével, valamint a népszavazás, mint a közvetlen hatalomgyakorlás eszközének funkciójával is szembe lehet olyan értelmezés, amely valamely uniós szerv jogalkotási tervezetének potenciális költségvetési kihatásaitól tenné függővé, hogy az Országgyűlés elrendelhet-e népszavazást az egyébként az Alaptörvényből eredő követelményeknek megfelelő, hitelesített kérdésben.

⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) Brüsszel, 2016. május 4. COM(2016) 270 final; 2016/0133 (COD)
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

Hangsúlyozom továbbá, hogy a népszavazási kérdés maga nem érint tiltott tárgykört (pl. költségvetés), és ez még a bizottsági tervezettel együtt értelmezve sem állna fenn.

Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „*önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.*” A kérdést legutóbb részleteiben vizsgáló határozat pedig szintén csak akkor állapította meg a tiltott tárgykörbe tartozást, amikor egyértelmű volt, hogy „*a kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul.*” {28/2015. (IX. 24.) AB határozat [32]}

Jelen esetben azonban ilyen összefüggés még távolról sem áll fenn: a népszavazási kérdés, illetve annak eredménye semmilyen módon nem befolyásolja a bizottsági tervezet elfogadását, illetve annak a magyar költségvetésre gyakorolt esetleges hatásait. Azaz, a bizottsági tervezet költségvetésre gyakorolt hatásának lehetősége a népszavazási kérdés hitelesítésénél sem jelentett volna megtagadási indokot.

Hangsúlyozom egyúttal, hogy a konkrét ügyben olyan kérdéstről van szó, amely Magyarország szuverenitásának személyi hatályára (az ország területén élők, tartózkodók körének meghatározási módjára) vonatkozik, így amelynek esetében különösen indokolt a közvetlen hatalomgyakorlás eszközének igénybe vétele; az állampolgári véleménynyilvánítás. Az Országgyűlés ezt mérlegelve rendelte el az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerint az országos népszavazást a kérdésben.

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a bizottsági tervezet nem jelent az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti olyan körülményt, amely érdemben megalapozná az OGY határozat alkotmányosságát vizsgálatát, így a II. számú indítványt elutasítandónak tartom.

Amennyiben az Alkotmánybíróság az I. és III. számú indítvány esetében a befogadhatóság feltételeinek fennállása, és ennek folytán az indítvány érdemi elbírálása mellett foglalna állást, az abban foglalt konkrét tartalmi kérdések kapcsán az alábbi megállapításokat teszem:

b. A házszabályi rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos kifogások

A III. számú indítvány előterjesztője felülvizsgálati kérelmét alapvetően arra építi fel, hogy az OGY határozat meghozatalára a Házszabálytól való eltéréssel került sor. Megállapítása szerint ugyanis az eljárási határidők rövidítése korlátozta az érdemi szakmai vitát, az ellenzék álláspontjának kifejtését. Az I. számú indítvány pedig a házszabályi rendelkezések sérelmére tekintettel felveti az OGY határozat „közjogi érvénytelenségének” kérdését is.

Elsőként azt szükséges rögzíteni, hogy az OGY határozat elfogadásának eljárásában a Házsabálytól való eltérés, mint tárgyalási mód az érdemi parlamenti munkának nem volt akadály, hiszen a képviselők túlnyomó többsége támogatta az erre irányuló javaslatot (145 igen szavazattal, 30 nem szavazattal, tartózkodás nélkül került elfogadásra). A HHSZ. mind tárgykörét, mind az elrendeléshez szükséges szavazati arányt tekintve jelentősen korlátozza a Házsabálytól való eltérés lehetőségét, éppen azért, hogy az ne válhasson a parlamenti vita indokolatlan, szükségtelen korlátozásának eszközévé.

Az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdéséből következően „*a parlamenti törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalta javaslatok alapos megismerését és megvitatását, fősabályként nyilvánosan*”. {6/2013. (III. 1.) AB határozat [65]} Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésének értelmezése során pedig arra a megállapításra jutott, hogy ebből a rendelkezésből következően az országgyűlési képviselőket „*sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. (...) Az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg*.” {6/2013. (III. 1.) AB határozat [65]}

Ezek a követelmények az OGY határozat esetében – a Házsabálytól eltéréstől függetlenül – teljesültek: a konkrét esetben a kérdés hónapok óta ismert volt, a politikai álláspontok kialakítására, illetve kifejtésére lehetőség volt. Megjegyzendő továbbá, hogy az Országgyűlés határozata szükségképpen csak az országos népszavazás elrendelésre vagy el nem rendelésre vonatkozhatott, azaz magának a népszavazási kérdésnek a megváltoztatása a parlamenti eljárásban fel sem merülhetett.

A helyzet tehát semmiképpen nem hasonlítható ahhoz az esethez, amikor egy törvényjavaslat tárgyalása során az egyéni képviselői indítvány megismerése, hatásainak felmérése, egyeztetése, következményeinek áttekintése szenvedne csorbát [61/2011. (VII. 13.) AB határozat] az eljárási határidők rövidítése miatt.

Ehelyütt fontosnak tartom megemlíteni, hogy az Nsztv. 25. § (2) bekezdése az Országgyűlés döntésére vonatkozó végső határidőt jelöl meg. [„*A népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről az (1) bekezdés szerinti bejelentést követő harminc napon belül - a 23. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatás esetén benyújtási sorrendben - dönt az Országgyűlés.*”] Vagyis az Országgyűlés mérlegelésébe tartozik annak meghatározása, hogy ezen a törvényi időtartamon belül mikor hozza meg a döntését. A III. számú indítvány benyújtójának álláspontjával ellentétben semmiképpen nem sérti az Nsztv. ezen szabályát, hogy az Országgyűlés az országos népszavazás elrendeléséről szóló döntését a törvényi határidőn belül korábban, a határidő első napjaiban hozta meg.

Ez ugyanis szorosan összefügg azzal, hogy az Országgyűlés a mérlegelésen alapuló népszavazás elrendeléséről az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján diszkrecionális jogkörben dönt.

Vagyis az Alaptörvény együttesen értelmezett B) cikkéből, 4. és 5. cikkéből levezethető – az indítványozó által hivatkozott – alkotmányos követelmény⁶ sérelme sem merül fel.

Az OGY határozat „közjogi érvénytelenségére” vonatkozó indítványi elemek kapcsán hangsúlyozandónak tartom, hogy ez a fogalom alapvetően a jogszabályok megalkotása során értelmezhető.

„[K]özjogi érvénytelenségben szenvednek az alkotmányellenesen, vagy akár törvényellenesen létrejött jogszabályok, amelyek emiatt semmisnek, vagyis olyannak tekintendők, mintha létre sem jöttek volna. (...) A törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének jogállami követelménye, a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő, ami a törvény megsemmisítését eredményezi.” {12/2013. (V. 24.) AB határozat [24]; 6/2013. (III. 1.) AB határozat [63]-[72]} Mindazonáltal a konkrét esetben nem jogszabályról, hanem egy egyedi országgyűlési határozatról van szó, *„amelynek esetében a kifejezetten a törvények alkotására vonatkozó eljárási szabályok megsértése fogalmilag fel sem merülhet”.* {10/2013. (IV. 25.) AB határozat [12]}

A Házaszabálytól való eltérés problémaköre kapcsán végül fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy az Alaptörvény – indítványozó által is hivatkozott – 5. cikk (7) bekezdésének értelmezése során az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az *„Országgyűlés tehát minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, melyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet; e döntésekre, azaz belső szervezeti normákra vonatkozó egyetlen tartalmi követelmény, hogy azok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel.”* {10/2013. (IV. 25.) AB határozat [14]}

A konkrét esetben a Házaszabálytól való eltérésre vonatkozó döntés nem jelentette az Alaptörvény indítványozók által hivatkozott szakaszainak [B) cikk, 4. cikk (1) bekezdés és 5. cikk (7) bekezdés] sérelmét sem önmagukban, sem együttes értelmezésükre tekintettel, így az indítványokat ezen elemeikben elutasítandónak tartom.

⁶ *„Ugyanakkor az Alaptörvény B) cikkéből, 4. cikk (1) bekezdéséből és 5. cikk (7) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozási eljárásra a Házaszabálynak megfelelően kerüljön sor, továbbá, hogy a Házaszabály rendelkezéseivel - így a rendkívüli ülésekre vonatkozó kivételes szabályokkal - kapcsolatos értelmezési bizonytalanság esetén is - a képviselői jogok gyakorlásának feltételeként - megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére, valamint bizottsági és plenáris ülésen történő megvitatására.”* {6/2013. (III. 1.) AB határozat [101]}

c. Az európai uniós napirendi pontként történő tárgyalás

Az I. számú indítvány központi kérdését az jelenti, hogy „a Házbizottságnak európai uniós napirendi pontként kellett volna meghatározni a Határozat elfogadása alapjául szolgáló határozati javaslatról szóló napirendi pontot”, valamint, hogy „kizárólag a Törvényalkotási bizottság tagjai vehettek részt a részletes vitában, míg a Határozat által érintett tárgykört tárgyalni hivatott - szintén állandó bizottság - Európai ügyek bizottságának képviselőinek erre nem volt lehetősége.”

Abban a kérdésben, hogy európai uniós napirendi pontként kellett volna-e meghatározni, illetve tárgyalni az OGY határozat elfogadását, az Országgyűlés eljárásának tárgya bír döntő jelentőséggel. Az Országgyűlés ugyanis az OGY határozatot az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján eljárva hozta meg, azaz az Országgyűlés eljárása szempontjából a határozat tárgya a népszavazás elrendelése. Az Alkotmánybíróság töretlennek mondható gyakorlata szerint „népszavazás alkotmányos joga a népfelség elvén alapul; (...) az a népszuverenitás gyakorlásának olyan formája, amely a parlamentáris rendszerben a hatalom képviselői gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul; (...) a népszavazásban való részvételhez való jog céljaként rögzíthető, hogy a közhatalom - közvetlen formában történő - gyakorlását biztosítsa.” {1/2014. (I. 21.) AB határozat [25]}

Vagyis az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdésével elválaszthatatlan kapcsolatban álló olyan hatáskörrel van szó, amely a közhatalom gyakorlásának módjára vonatkozik, azaz immanensen belső jogi természetű. Az OGY határozat tárgyát tehát ebben a kontextusban el kell választani a népszavazási kérdés tárgyától, illetve attól, hogy az eredményes népszavazás milyen – adott esetben jogalkotási – következményekkel járhat. Ezeket ugyanis a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria vizsgálja, értékeli.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 11. § (1) bekezdés b) pontja szerint „[a] Házbizottság a házszabályi rendelkezések keretei között (...) javaslatot készít az ülések napirendjére, időtartamára, meghatározza a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő és az európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pontokat”. A HHSZ. 158. § 6. pontja szerint „Európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pont: olyan napirendi pont, amelyet a Házbizottság az Országgyűlésről szóló törvény 11. § (1) bekezdés b) pontja alapján ekként határozott meg.” Vagyis mind az Ogytv., mind a HHSZ. az uniós napirendi pont meghatározása tág keretet ad az értelmezésnek. Ez pedig teljes mértékben összhangban van az Országgyűlés saját szervezeti és működési rendjének meghatározására vonatkozó autonómiájával; Alaptörvény-ellenességet a Házszabálytól való eltérés kapcsán kifejtettek szerint nem eredményez.

Az indítványozó szerint az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (3) bekezdését is sérti, hogy az OGY határozat részletes vitájában csak a Törvényalkotási bizottság tagjai

vehettek részt, a tárgykörben értelmezése szerint szintén érintett Európai ügyek bizottságának képviselői viszont nem.

Ezen érveléssel kapcsolatban mindenekelőtt hangsúlyozandó, hogy a képviselői jogegyenlőség elsősorban azt jelenti, hogy *„képviseleti feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat - vagyis, hogy pártlistáról vagy egyéni választással kerültek-e a parlamentbe -, és ennek megfelelően mandátumuk mögött több vagy kevesebb szavazat áll; nem lehet különböztetni aszerint sem, hogy a képviselőt párt indította, vagy támogatta-e, avagy pártoktól független jelöltként indult; s aszerint sem, hogy megválasztott képviselőként csatlakozott-e valamely párt képviselőcsoportjához, vagy sem”*. [27/1998. (VI. 16.) AB határozat] A konkrét ügyben ilyen különbségtételre nem került sor. Az Országgyűlés arról határozott – a Házsabálytól való eltérés keretében – hogy *„a határozati javaslat részletes vitáját a Törvényalkotási bizottság folytassa le.”* Ez azonban a fenti – az országgyűlési képviselők jogegyenlőségét sértő – megkülönböztetést nem vet fel.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította ugyanis, hogy *„a szabad mandátum és a települési képviselők egyenlőségének elvéből sem következik azonban az, hogy képviselők között - nem jogaikat, hanem tényleges helyzetüket tekintve - ne lehetnének különbségek. Így például az Alkotmánybíróság 126/E/2001. AB határozatában (ABH 2001, 1482-1487.) nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet amiatt, hogy egyes települési képviselők nem kaptak az önkormányzati bizottságokban helyet.”* [68/2002. (XII. 17.) AB határozat; hasonlóan: 71/2006. (XII. 15.) AB határozat] Mindezekből egyértelműen megállapítható, hogy a képviselői jogegyenlőség Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményét nem sérti, ha valamely állandó bizottság, illetve annak tagjai nem vesznek részt egy határozati javaslat megtárgyalásában. Ehelyütt is hangsúlyozandónak tartom, hogy a konkrét eljárás tárgya a népszavazás elrendelése volt, így álláspontom szerint nem lett volna indokolt az Európai ügyek bizottságának bevonása a részletes vitába.

Az Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdése szerint *„[a]z Országgyűlés országgyűlési képviselőkből álló állandó bizottságokat alakít.”* Az I. számú indítvány esetében a beadványozó arra hivatkozik, hogy az Alaptörvény e rendelkezéséből – az Ogytv.-vel és az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/2014. (V. 6.) OGY határozattal együtt értelmezve – levezethető, hogy az Európai ügyek bizottságának is részt kellett volna vennie a határozati javaslat megtárgyalásában.

Némileg más alkotmányi háttér mellett, de az Alkotmánybíróság több kontextusban is megerősítette, hogy az állandó bizottságok a képviselői munka egyfajta keretét adják.

„A képviselők feladata a parlamenti bizottságok munkájában való részvétel. A bizottságok a parlament törvénykezdeményező, véleményező, javaslattevő, ellenőrző szervei.” [97/2009. (X. 16.) AB határozat]. Megállapításra került, hogy a bizottságok az Alkotmányban és más

törvényekben, a Hárszabályban, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatásköröket gyakorolnak [50/2003. (XI. 5.) AB határozat], valamint, hogy az egyes konkrét bizottságok létesítése, megszüntetése, feladataik meghatározása pedig az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságába tartozik. [113/2008. (IX. 26.) AB határozat]

Megállapítható tehát, hogy az állandó bizottságoknak nincs „alanyi joga” valamely jogalkotási vagy más parlamenti döntéshozatali eljárásban való részvételre; az állandó bizottságok alakításának szabadságából nem vezethető le, hogy az egyes bizottságok munkájában részt vevő képviselők valamely tárgykör tárgyalásának jogát vindikálhatnák.

Mindezekre tekintettel az OGY határozat meghozatalára irányuló eljárás nem eredményezte az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésének, 5. cikk (3) bekezdésének, illetve az Ogytv.-nek a sérelmét, így az I. számú indítványt ezen elemében is elutasítandónak tartom.

d. A népszavazás költségeiről való rendelkezés

A III. számú indítvány előterjesztője az Nsztv. 27. § (1) bekezdése kapcsán azt sérelmezi, hogy e törvényhely szerint a „népszavazás költségvetéséről” kellene rendelkezni, míg az OGY határozat a „népszavazás lebonyolításának költségvetéséről” tesz említést, márpedig utóbbi szerinte jóval szűkebb kört fog át. Álláspontom szerint a népszavazás megszervezése nem osztható az indítványozó felvetése szerinti fázisokra, annak lépései egységben kezelendők, így a költségvetése sem lehet részekre tagolt. Ezt támasztja alá, hogy az Nsztv. szövegezése is, amely V. Fejezetében „az országos népszavazási eljárás” különös szabályait tartalmazza, amelyek között megjelennek a népszavazás napját megelőző (az országos népszavazás kitűzése; a népszavazási kampány) fázisok, a népszavazás napján bekövetkező, vagy ahhoz szorosan kapcsolódó szakaszok (a szavazási levélcsomag, a szavazás módja, a szavazatszámolás) és még a népszavazást követő eljárási cselekmények (a jogorvoslat) is. Vagyis az OGY határozat 2. pontjának megfogalmazása kellően egyértelmű és alkalmas arra, hogy teljeskörűen átfogja a népszavazással kapcsolatban felmerülő költségeket, így az nem ellentétes az Nsztv. 27. § (1) bekezdésével.

Erre tekintettel a III. számú indítványt ezen elemében is elutasítandónak tartom.

5. Összegzés

A fenti értékelés alapján összegzésként elmondható, hogy az I. és III. számú indítvány esetében állásponantom szerint az Abtv. 33. §-a szerinti eljárás lefolytatásának feltételei nem állnak fenn.

Amennyiben az Alkotmánybíróság esetlegesen érdemi vizsgálatra alkalmasnak találná az indítványokat, azok tartalmi okokból történő elutasítását tartom szükségesnek. Az OGY határozat meghozatalára irányuló eljárás az Alaptörvény, az Ogytv. és a HHSZ. rendelkezéseinek megfelelően zajlott. Az eljárás nem eredményezte sem az országgyűlési képviselők jogainak csorbulását, és nem akadályozta meg a kérdés átfogó, érdemi megvitatását. A népszavazási kérdés és az annak nyomán született országgyűlési döntés azt teszi lehetővé, hogy a magyar állam szuverenitása szempontjából kiemelt jelentőségű kérdésben a választópolgárok akaratának megfelelő döntés születhessen.

A II. számú indítványban foglalt, a bizottsági tervezettel kapcsolatos érvelés pedig csak távoli összefüggést mutat a népszavazási kérdés tárgyával; önmagában semmiképpen nem alkalmas a népszavazás elrendeléséről szóló döntés felülvizsgálatának megalapozására.

Mindezekre tekintettel az indítványokat elutasítandónak tartom.

