

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2022. (I. 7.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozata helybenhagyásáról

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 33. § (1) bekezdése és 41. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozata (a továbbiakban: OGYhat.) alaptörvény-ellenességének megállapítása és az OGYhat. megsemmisítése iránt azzal, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel az Országgyűlést új határozat meghozatalára.
- [2] 2. Az indítványozó1. előadta, hogy az Országgyűlés 2021. november 30-án meghozott határozatával döntött a Magyarország Kormánya által kezdeményezett, négy kérdést tartalmazó népszavazás elrendeléséről. A tárgyi országgyűlési határozat még aznap, 2021. november 30-án a Magyar Közlöny 217. számában megjelent.
- [3] Az OGYhat.-ban foglalt négy kérdést a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) külön-külön hitelesítette, és minden egyes határozat a Kúria előtt megtámadásra került. A Kúria a felülvizsgálati kérelmeket elutasította és az NVB határozatait helybenhagyta (Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozat: 2021. november 8., Knk.III.40.647/2021/18. számú határozat: 2021. november 11., Knk.III.40.644/2021/15. számú határozat: 2021. november 11., Knk.IV.40.648/2021/23. számú határozat: 2021. november 15.).
- [4] Az indítványozó1. előadta, hogy az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti időbeli követelménynek, valamint a kúriai határozatok meghozatala időpontjának együttes értelmezéséből kitűnik, hogy jelen indítvány érdemi vizsgálatát csak a 2021. november 15-ét követő események alapozhatják meg, ugyanis a 2021. november 15-ét követő eseményeket az NVB és a Kúria a kérdés hitelesítése, valamint a hitelesítési eljárás felülvizsgálata során nem vehette figyelembe. Az indítvány ezért csak olyan, az indítványozó1. által lényegesnek tartott körülményváltozásokat jelöl meg, amelyek 2021. november 15-ét követően következtek be.
- [5] 2.1. Az indítványozó1. szerint az OGYhat. sérti az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését, mert a sajtóból ismert tény, hogy az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) által biztosított anyagi juttatások folyósításának egyik gátja, hogy Magyarország nem teljesíti az Európai Unió jogállamisági követelményeit. Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a 2021 nyarának első felében elfogadott, a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIV. törvény miatt, amely eljárás 2021. november 15. napját követően új szakaszba lépett. Az indítványozó1. szerint a kötelezettségszegési eljárást, annak

új szakaszát érintik az OGYhat. által elrendelt népszavazás kérdései, ugyanis egy esetlegesen érvényes és eredményes népszavazáson, amennyiben a „nem” válaszok kerülnek többségbe, az az Országgyűlés törvényalkotási munkáját köti, és Magyarország nem tudna eleget tenni az Európai Unió jogállamisági követelményeinek, amely következtében Magyarország elesne az RRF által nyújtott támogatásoktól. Új elem az indítványozó1. szerint, hogy egy esetlegesen érvényes és eredményes népszavazáson, ha a „nem” válaszok kerülnek többségbe, akkor az Európai Bizottság megindítaná Magyarországgal szemben a jogállamisági mechanizmust is.

- [6] 2.2. Az indítványozó1. szerint az OGYhat. sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 2. cikk (1) bekezdését. Az Országgyűlés az országos népszavazási eljárás módosításáról szóló 2021. évi CXVIII. törvénnyel és az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvénnyel módosította a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ve.) és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Nsztv.) 2021. november 20-i hatálybalépéssel. A módosítások értelmében egy napon lehet tartani az országos népszavazást és az országgyűlési választást, amire Magyarországon eddig nem volt példa. Az indítványozó1. álláspontja szerint ez új helyzetet eredményez, mivel így a népszavazás célja gyökeresen megváltozik. Álláspontja szerint az ilyen jellegű egyesített szavazás együtt jár a népszavazás és az országgyűlési választás jogintézményének alkotmányellenes összemosódásával. A közös eljárás olyan nóvum az indítványozó1. szerint, amely nem volt előrelátható a népszavazás kezdeményezésekor, és a közös eljárás kiterjesztése a folyamatban lévő eljárásokra alapvetően megváltoztatja a kezdeményezéskori erőviszonyokat. A két választás közös lebonyolítása kétségbe vonja a két választás tisztaságát, külső befolyásmentességét, ezáltal közvetlenül és súlyosan sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikkben meghatározott tisztességes – választási – eljáráshoz való jogot. A választás tisztessége miatt álláspontja szerint a fenti törvénymódosításokat nem lehetett volna alkalmazni a folyamatban lévő ügyekre, amely olyan érdemi változást jelentett, amelyet a jogorvoslati fórumok még nem tudtak figyelembe venni. Az indítványozó1. szerint a hivatkozott alaptörvény-ellenességet az is megalapozza, hogy nem látható előre, hogy a közös szavazás milyen hatással lesz a népképviselői választásra és a népszavazásra, valamint arra, hogy az „összemosódott kampány” milyen hatással lesz a választópolgárok „tisztességes és tiszta választáshoz fűződő” alapjogára.
- [7] 2.3. Az indítványozó1. szerint az Országgyűlés nem járt el megfelelően, amikor az OGYhat.-ban meghatározta az országos népszavazás lebonyolításának költségvetését. A népszavazási költségvetés a Kormány számára álláspontja szerint korlátlan jogot biztosít a költségek alakításában, mert az OGYhat. a rendelkezésre bocsátott pénzüsszeget nem bontja le tételesen a felhasználási cél szempontjából, és ezáltal a külső kontroll és transzparencia sem érvényesül. Utal az indítványozó1. az emelkedő inflációra és az egyéb pénzügyi-gazdasági externáliákra (például: nyomdaipari költségnövekmény), amelyekből arra lehet következtetni, hogy a költségek magasabbak lesznek az OGYhat.-ban rögzítettekénél; valamint arra, hogy egyidejűleg a Nemzeti Választási Iroda nem kapott forrást a választások lebonyolítására, amely a továbbiakban a Kormány vagy az Országgyűlés diszkrecionális döntésétől függ. Az indítványozó1. szerint kérdéses, hogy az országos népszavazás elrendeléséről szóló 8/2016. (V. 10.) OGY határozathoz képest az OGYhat. miért 2,4-szer nagyobb költséget határoz meg; valamint, hogy az együttes lebonyolítás ellenére miért növekednek az országgyűlési képviselők általános választásának költségei további 5 566 500 000 Ft-tal. Mindezek alapján az OGYhat. nem tett eleget az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdése szerinti követelményeknek.
- [8] 3. Az indítványozó2. előadta, hogy az OGYhat. meghozatalakor az Országgyűlés eljárásában aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatában foglaltakkal szemben nem voltak biztosítva kellő garanciák és a korábban eljáró „jogorvoslati szervek hatáskörén kívül eső körülmények” érdemi vizsgálata elmaradt. A Kúria döntése szerint „A választópolgári népszavazási kezdeményezés, valamint a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás Alaptörvényen alapuló közjogi következményei eltérőek, ezért feltételeinek vizsgálata is eltérő.” Az indítványozó2. szerint egyértelműen látszik a Kúria azon alapjogi álláspontja, hogy a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazások esetében az Országgyűlés végzi el a jogorvoslati szervek jogszerűségi vizsgálatát az Alaptörvény 8. cikk (1)–(3) bekezdésével kapcsolatban. Az indítványozó2. szerint erre nem került sor, ami komoly alkotmányossági aggályokat vet fel, hiszen a hitelesítés egy részére érdemben nem került sor.

- [9] Mindezek az indítványozó2. szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1), (3) és (4) bekezdéseit, XXIII. cikk (7) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [10] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok tárgya azonos, ezért azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [11] Az igazságügyi miniszter elküldte az ügygel kapcsolatos szakmai álláspontját az Alkotmánybíróság részére.

II.

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

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

[...]

(3) A közhatalom forrása a nép.

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

„E) cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

„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.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

[...]

(7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

- [13] 2. A támadott OGYhat. szövege:

„32/2021. (XI. 30.) OGY határozat 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 kezdeményezésekről a következő döntéseket hozza:

1. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.

2. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.

3. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.

4. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.

Az országos népszavazás lebonyolításának költségvetése – az egy naptári napon szavazásra bocsátott kérdések számától függetlenül – 12 686 900 000 forint. Abban az esetben, ha a népszavazást az országgyűlési képviselők általános választásának napján, közös eljárásban kell megtartani, akkor az országgyűlési képviselők általános választása lebonyolításának a költsége – az együttes lebonyolítás többletköltsége miatt – további 5 566 500 000 forinttal növekszik.”

III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványok megfelelnek-e az előírt formai jogszabályi feltételeknek.
- [15] Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörei között az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatát külön nem nevesíti, pusztán arról rendelkezik a 24. cikk (2) bekezdés g) pontjában, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve a sarkalatos törvényben meghatározott további feladat és hatásköröket gyakorol.
- [16] 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.”
- [17] Ebben a tekintetben tehát az Alkotmánybíróságnak elsősorban az indítványozók indítványozói jogosultságát és az indítványok határidőben történő beérkezését kellett megvizsgálania {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [18] 1.1. Az Abtv. alapján ilyen típusú kérelem benyújtására „bárki” jogosult, azaz ennél az indítványnál a törvény nem követel meg speciális indítványozói jogosultságot, 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 (vö. 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [21]). Az indítványozók a személyes adataikat megjelölték, további igazolásra nincs szükség, így ezen törvényi feltételnek az indítványozók eleget tettek.
- [19] 1.2. 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. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlési határozat közzétételére 2021. november 30. napján került sor a Magyar Közlöny 217. számában, ennek megfelelően az indítvány benyújtására nyitva álló határidő utolsó napja 2021. december 15. napja. Az indítványozó 1. 2021. december 10-én személyesen, az indítványozó 2. postai úton nyújtotta be indítványát, amely 2021. december 15-én érkezett meg, ezért az indítványok határidőben érkezettnek tekinthetők.
- [20] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy a benyújtott indítványok az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő, határozott kérelemnek minősülnek, mivel tartalmazzák az Abtv. 33. §-a 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 fogalmaznak meg az OGYhat. megsemmisítésére.

IV.

- [21] 1. Az indítványok az alábbiak miatt nem megalapozottak.
- [22] 1.1. 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 [12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [25]].
- [23] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlás visszaszármaztatása a népre, illetve ennek megtagadása kizárólag alkotmányos keretek között történhet. 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). Ellenben az Alkotmánybíróság az OGYhat. helybenhagyásával megnyitja az utat ahhoz, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontjában írt jogkörével élve kitűzze az országos népszavazás időpontját [12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [27]].
- [24] 1.2. Az Alkotmánybíróság a 12/2016. (VI. 22.) AB határozatában az Abtv. 33. §-a egyes rendelkezéseinek tartalmát részletesen elemezte annak érdekében, hogy az alkotmányossági vizsgálat terjedelme pontosan meghatározható legyen. „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.” [12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [29]]
- [25] Rögzítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy az előbbtől „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 körülményváltozás olyan legyen, amely a döntést érdemben befolyásolhatta.” [12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]]
- [26] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekinti azt a korábbi megállapítást, hogy „az Abtv. 33. § (3) bekezdése az érdemi vizsgálattal 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.” [12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [31]]
- [27] 2. Az Alkotmánybíróság először az indítványozó1.-nek az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésével összefüggésben felhozott érveit vizsgálta. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti lényeges változásnak a népszavazási kérdések hitelesítésének jellemző sajátosságaiból és a 12/2016. (VI. 22.) AB határozatban foglaltakból is fakadóan az Országgyűlés feladat- és hatásköreivel, az Alaptörvény szerinti tiltott népszavazási tárgykörökkel vagy a népszavazás Nsztv. szerinti egyéb feltételeivel összefüggésben szükséges fennállnia. Megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó1. az általa előadottak egy részét

elsősorban sajtóértesülésekre alapozta, illetve olyan többlépcsős hipotetikus érvrendszert állított fel, amely valóságtartalmának feltárása egyrészt kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén, másrészt az objektíve sem lehetséges.

- [28] Az indítványozó1. által a jogállamiság kapcsán felhozottakkal összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy abban az esetben, ha az esetlegesen érvényes népszavazáson ténylegesen a „nem” válaszok kerülnének többségbe, a jogalkotónak továbbra is módjában állna a népszavazás eredményének megfelelő, ugyanakkor az Alaptörvénnyel – és így az E) cikkben keresztül az európai uniós jogrenddel – is konform, a jogállamiság kritériumaival összeegyeztethető jogalkotói megoldást találnia. Az érvényes és eredményes országos népszavazás alapján megalkotott jogszabály alkotmányossági felülvizsgálata később arra irányuló indítvány esetén lehet alkotmánybírósi eljárás tárgya {vö. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [29] Az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárással összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy annak ténye már az indítványban foglaltak szerint is a kúriai eljárást megelőzően, 2021 júliusában is ismert volt, így önmagában az, hogy az eljárás annak szabályai szerint új szakaszba lépett, nem jelenti a körülmények lényeges változását. Az, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdések érintik ezen eljárást, ebből következően pedig kihathatnának a jogállamisági mechanizmus eljárásra és így érdemi hatással lehetnek a Magyarországnak nyújtott támogatások folyósítása által a magyar költségvetésre, hipotetikus, az indítvány alapján nem igazolt feltevésneként értékelhetők.
- [30] Mindezekre tekintettel azon érvek, amelyek a jogállamisági mechanizmusra, a kötelezettségszegési eljárásra, illetve a népszavazás hátrányos gazdasági következményeire vonatkoznak, ténylegesen nem jelentenek az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti lényeges, érdemi változást, az előadottak nem idézik elő az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének sérelmét. Az indítványt e tekintetben az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.
- [31] 3. Az indítványozó1. szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint 2. cikk (1) bekezdését sérti, hogy népszavazás és országgyűlési képviselők választása azonos napon tartható.
- [32] Az indítványozó1. szerint a két jogintézmény: az országgyűlési képviselők választása és népszavazás azonos napon tartása alaptörvény-ellenesen „összemossa” a két jogintézményt, amely alkalmas a választók befolyásolására és sérti, kétségbe vonja a választások tisztaságát, valamint külső befolyásmentességét, ezért az OGYhat. alaptörvény-ellenes.
- [33] Kétségtelen, hogy a népszavazás és az országgyűlési képviselők választásának azonos napon tartása új lehetőség a magyar jogi rendszerben, amelynek jogi akadályát a 2021. évi CXVIII. törvény és a 2021. évi CXVII. törvény szüntette meg. Jelen eljárásban az Alkotmánybíróságnak a népszavazást elrendelő OGYhat. Abtv. 33. §-a szerinti vizsgálatát kell elvégeznie. Az Országgyűlés az OGYhat.-ban arról döntött, hogy elrendeli a népszavazást, de arról nem, hogy ez pontosan mely napon kerüljön megtartásra. Bár az OGYhat. utal arra, hogy akár egy napon is tartható a népszavazás az országgyűlési képviselők választásával, azt csak feltételes lehetőségként kezeli, nem tényként: az OGYhat. 4. pontjának második bekezdése „[a]bban az esetben, ha a népszavazást az országgyűlési képviselők általános választásának napján, közös eljárásban kell megtartani, [...]”. Ebből következően az a kérdés, hogy egy azonos napon tartott népszavazás és országgyűlési képviselői választás mennyiben befolyásolja kölcsönösen egymást, ebben az eljárásban nem vizsgálható. A két jogintézmény azonos napon történő megtartásával kapcsolatos kérdéseket külön eljárásban, arra irányuló indítvány alapján lehetne vizsgálni. Az indítvány azon elemei, amelyek bármilyen jogsértés kihatását feltételezik az országgyűlési képviselők választásán és a népszavazás tartásán, elsősorban a választás során, konkrét esetben vizsgálhatók. Összefoglalva, potenciálisan a két jogintézmény azonos napon történő alkalmazása jelen eljárásban nem képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát, mert a népszavazás kitűzésének időpontját nem az OGYhat. állapítja meg. Az OGYhat. elrendeli a népszavazás tartását és az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban ez a jogi aktus vizsgálható, de az indítvány ezen részében felvetett érvek és az OGYhat. között az Abtv. 33. §-a szerinti eljárás szempontjából érdemi összefüggés nem állapítható meg.
- [34] Az indítványozó1. álláspontja szerint az indítvány érdemi elbírálását megalapozó tény, hogy az Országgyűlés 2021. november 20-i hatállyal az országos népszavazási eljárás módosításáról szóló 2021. évi CXVIII. törvénnyel és az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvénnyel módosította a Ve.-t, valamint az Nsztv.-t. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az alábbiakra mutat rá. Az Abtv. 33. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés, miszerint „[a]z (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmány-

bíróság 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, hogy az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti vizsgálat során az időbeli tényezőnek akkor lehetne jelentőséget tulajdonítani, ha az a körülményekben, konkrétan a kérdések hitelesítése szempontjából lényeges változást okozott volna. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy nem is kellett a kúriai eljárásban ezen körülményekre tekintettel lenni, mivel a jelen ügy alapjául szolgáló jogi eljárások egyikének sem a népszavazás kitűzése a tárgya, hanem a népszavazási kérdések hitelesítése.

- [35] 4. Az indítványozó1. álláspontja szerint az Országgyűlés a népszavazás költségvetésének meghatározásakor nem tett eleget az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodási elv követelményének, amelynek érvényre juttatása az Országgyűlést és Kormányt közösen terheli. E körben egyrészt a népszavazás lebonyolítására szánt költségvetési összeget és annak rendelkezésre állását, másrészt a népszavazás költségvetésének korlátlan alakíthatóságát vitatja.
- [36] Az Nsztv. 27. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozatának rendelkeznie kell a népszavazás költségvetéséről. Az OGYhat. 4. pontja ennek a követelménynek eleget tesz, mert akként rendelkezik, hogy „[a]z országos népszavazás lebonyolításának költségvetése – az egy naptári napon szavazásra bocsátott kérdések számától függetlenül – 12 686 900 000 forint. Abban az esetben, ha a népszavazást az országgyűlési képviselők általános választásának napján, közös eljárásban kell megtartani, akkor az országgyűlési képviselők általános választása lebonyolításának a költsége – az együttes lebonyolítás többletköltsége miatt – további 5 566 500 000 forinttal növekszik.”
- [37] Az Nsztv. 27. § (1) bekezdéséből tehát az Országgyűlésre a népszavazás költségvetését illetően az a jogalkotási feladat hárul, hogy a népszavazás elrendeléséről szóló határozatban rendelkezzen a népszavazás költségvetéséről, azonban e rendelkezési kötelezettségen kívül további követelmény sem az Alaptörvényben, sem más jogszabályban nem került meghatározásra. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a alapján az OGYhat. alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálatát végzi, így egyéb előírás hiányában kizárólag az Nsztv. 27. § (1) bekezdésében foglaltak teljesülését vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság vizsgálata sem a költségvetés mértékére, sem a költségvetésben megjelölt összeg tényleges rendelkezésre állására nem terjedhet ki, és jelen eljárásban azt a körülményt sem értékelheti, hogy a költségvetésről való döntés az Országgyűlés diszkrecionális jogkörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítvány e vonatkozásban sem adott érdemi vizsgálatra okot.
- [38] 5. Az indítványozó2. indítványában azt sérelmezte, hogy az Országgyűlés a népszavazás elrendelésekor nem vizsgálta azt a körülményt, amit a Kúria a Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatának indokolásában (Indokolás [30], [32], [70]) kifejtett a népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán. Az Abtv. 33. § (3) bekezdése kizárja azt, hogy az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálja azt az indítványt, amely „a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik”. Az Abtv. 33. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatát az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében vizsgálja felül. Az Alkotmánybíróság mércéi ezen eljárásban tehát az Alaptörvény és az eljárásra vonatkozó jogi normák. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy indítványozó2. által előadott eljárási kifogások nem az Alaptörvényből és az eljárásra alkalmazandó Nsztv.-ből, valamint az Országgyűlés döntéshozatali eljárására vonatkozó előírásokból fakadnak, hanem csupán a Kúria döntéseiből kiolvasható követelmények, így azok jelen alkotmányossági eljárásban nem kérhetőek számon. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1), (3) és (4) bekezdéseinek, a XXIII. cikk (7) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésének megsértésére hivatkozó indítványelemek vonatkozásában nem tudott érdemi vizsgálatot lefolytatni.
- [39] 6. Mindezekre tekintettel az Abtv. 41. § (4) bekezdése, valamint 65. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés 32/2021. (XI. 20.) OGY határozatát helybenhagyta.

V.

[40] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. január 4.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: VI/4778/2021.

Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 2. számában.

• • •