

11. AZ ORSZÁGGYŰLÉS NÉPSZAVAZÁS ELRENDELÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ HATÁROZATÁNAK VIZSGÁLATA

33. § [Indítványozásra jogosultak, határidő]

- (1) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás 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.
- (2) Az (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.
- (3) Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

Az Abtv. 33. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	397
2. Az indítványozói jogosultság és az indítvány benyújtására nyitva álló határidő.....	399
3. Az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya és az eljárás határideje.....	400
4. Az Alkotmánybíróság eljárásának terjedelme és az Alkotmánybíróság döntése.....	401

1. Szövegtörténet

Az országos népszavazások eljárási rendjében az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése jelentős változásokat hozott az Alkotmánybíróság eljárása tekintetében, bár a régi

Abtv. közvetlenül nem tartalmazott erre vonatkozó előírást. Ezt megelőzően ugyanis a régi Nsztv. alapján¹, az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) által meghozott döntésekkel (így pl. a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel) szemben a régi Ve. 130. §-a szerint közvetlenül az Alkotmánybírósághoz lehetett kifogással élni.² Ezen OVB döntéseket pedig az Alkotmánybíróság soron kívül, érdemben vizsgálta meg, és döntött azok helybehagyásáról, megsemmisítéséről, valamint az OVB új eljárásra utasításáról.³ Hasonló szabály vonatkozott az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő határozatára is. Ezek az eljárások jelentősen megnövelték az Alkotmánybíróság ügyterhét.⁴

Az Nsztv. hatálybalépésével a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) döntésének érdemi vizsgálatát lehetővé tevő eljárás már nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, hanem az Nsztv. 29–30. §-ai alapján a Kúria feladata. Ebből következően pedig az Alkotmánybíróságnak főszabály szerint nincs lehetősége a népszavazásra bocsátott kérdés hitelesítésének közvetlen vizsgálatára. Ezt csak közvetve, az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésén keresztül, az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban teheti meg, amennyiben az érintett személyek a Ve. 233. §-a alapján⁵ bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtanak be a Kúria döntésével szemben [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés].

A fenti változásokkal összhangban az Országgyűlés az Abtv. 33. §-ába tehát egy régi hatáskört emelt át a régi Ve.-ből [ennek alapját az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontja jelenti] és ezzel biztosította az Alkotmánybíróság számára⁶ a népszavazási eljárásban az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának az elsősorban formai szempontú vizsgálatát. Ebből következően tehát a vonatkozó jogsza-

¹ Az 1989-es – az Alkotmány és az Abtv. előtt meghozott – népszavazási törvény a népszavazás elrendelésének az eredménytelen hitelesítésen alapuló elutasítása ellen alkotmányossági panasz benyújtását tette lehetővé az Alkotmánybírósághoz [a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 32. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság később az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban a népszavazási törvény szűkítő rendelkezésének azonnali megsemmisítésével általános hatáskört létesített magának a népszavazással kapcsolatos minden törvénytörő döntés felülvizsgálatára. Az új törvényjavaslat (az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló T/4752. sz. törvényjavaslat) előzetes normakontrollja eredményeként pedig, a 64/1997. (XII. 17.) AB határozatban, az Alkotmánybíróság „előzetes mulasztást” állapított meg: meghatározta, hogy mely jogorvoslati lehetőségeket nem biztosít a törvényjavaslat. Ld. SÓLYOM (2001) i. m. 345–346.

² A régi Alkotmány 32. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy „[a]z Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” Ez az alkotmányos rendelkezés teremtette meg a régi Ve. 130. §-ának alapját.

³ Vincze Attila álláspontja szerint a régi Ve. 130. §-a szerinti hatáskör egy különleges alkotmányjogi panaszként volt értékelhető, azaz *lex specialis* viszonyban állt a régi Abtv. 48. §-ával. VINCZE (2009) i. m. 1149.

⁴ Ennek oka Sólyom László szerint többek között az, hogy a népszavazási ügyekben hozott döntések elleni jogorvoslat biztosítása egyfajta populáris akciót eredményezett. SÓLYOM (2001) i. m. 346.

⁵ A Ve. 233. § szerint: „[...] a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.”

⁶ Az Abtv. országgyűlési tárgyalása során az előterjesztő Alkotmányügyi bizottság az alábbi indokolást fűzte az Abtv. 33. §-ához: „az [Nsztv.] a Kúrára telepíti az OVB [hatályosan: NVB] döntésekkel szembeni kifogás felülvizsgálatát [ezért szükséges ezen hatáskör megjelenítése]”. Ld. <https://www.parlament.hu/irom39/04424/04424.pdf>

bályok szerint a népszavazási eljárásban a tartalmi felülvizsgálat lehetősége főszabály szerint a Kúria hatáskörébe tartozik, és az Alkotmánybíróság csak a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárása keretében jogosult annak tartalmi vizsgálatára. Formai (kivételesen tartalmi) szempontból azonban megmaradt a hatásköre az Alkotmánybíróságnak arra, hogy az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatát vizsgálhassa.

Az Abtv. 33. §-a hatályba lépését követően csak kis mértékben, elsősorban kodifikációs szempontból módosult [így pl. az (1) bekezdésben az Nsztv. hajtott végre módosítást: harminc napos elbírálási határidőt előírva az Alkotmánybíróság eljárására, a (2) bekezdésben pedig az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény eszközölt egy változtatást: az OVB helyére az NVB elnevezést került].

2. Az indítványozói jogosultság és az indítvány benyújtására nyitva álló határidő

Az indítványozói jogosultsággal kapcsolatban az Abtv. 33. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy **ilyen típusú kérelem benyújtására „bárki” jogosult**. Ezen indítványoknál tehát a törvény nem követel meg speciális érintettséget, így **mindenki jogosult indítványozóként fellépni**. Az indítványozói jogosultság tehát alapvetően eltér a Ve. 233. §-a (és ezzel összefüggésben az Abtv. 27. §-a) szerinti és az Abtv. 33. §-a szerinti eljárások esetében. A Ve. 233. § szerinti indítványozói jogosultsághoz elengedhetetlen a panaszosnak az ügyben való érintettsége, mivel az egyes választási eljárásokban és a népszavazási eljárásban a választási bizottságok (általában az NVB), valamint a bíróságok (elsősorban a Kúria) által hozott döntések képezik a vizsgálat tárgyát (nem pusztán formai, hanem alkotmányossági szempontú tartalmi felülvizsgálatra is lehetőséget adó eljárásban, ahol így akár a kérdés hitelesíthetősége tekintetében is vizsgálódhat az Alkotmánybíróság)⁷ [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés].

A fentiekkel szemben az Abtv. 33. §-a nem követeli meg az eljárás megindításához a közvetlen érintettséget. A szabályozásnak az 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 {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}. A népszavazáshoz való jog (a választójog részeként) ugyanis alapvető polgári jogként fogható fel.⁸ Az Alaptörvény B) cikke szerint ugyanis „a közhatalom forrása a nép”, amely „[...] hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. A népszavazás intézménye tehát kivételes eszköznek tekinthető, ugyanakkor a demokratikus legitimitáció elve szempontjából mégis egy erősebb eszköz a nép kezében, mint a választott képviselők útján történő hatalomgyakorlás. A demokratikus jogállamiság elvéből ugyanis értelemszerűen következik a nép politikai akaratképzésének szükségessége: a modern jogállami alkotmányos demokráciákban a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusoknak mindig a nép akaratára kell visszavezethetőnek lenniük,

⁷ Ld bővebben a Ve. XII. fejezetét.

⁸ HALÁSZ i. m. 719.

illetve biztosítaniuk kell, hogy a nép tagjai (szűkebb értelemben a választópolgárok) egyenlő módon vehessenek részt a közhatalmi szervek akaratképzésében. Ez az ún. politikai akaratképzés jelenti a népakarat és az államakarat képzését is. A „nép akarat” az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az **akaratképzési eljárás pedig előfeltételezi, hogy abban minden egyén szabadon és egyenlően vehet részt**, így az akaratképzés a többség homogén akaratát hozza létre. Népakarat tehát nem létezik az egyéni akaratoktól elválasztva és azoktól függetlenül, de népakarat nemcsak a minden egyes létező egyéni akarat gondolatilag összefoglalt jelölése. Ezért a demokráciában a nép akaratát nem eleve adott, hanem olyan politikai folyamat, amelyben az alkotmányjogilag meghatározott nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyást gyakorolhat.⁹

Az indítványozói jogosultság mellett fontos kiemelni, hogy az Abtv. 33. § (1) bekezdése rögzíti azt a feltételt is, miszerint **az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül kell az Alkotmánybírósághoz beérkeznie**. A határidő számítása tekintetében itt az általános szabályok szerint kell eljárni, azaz az Országgyűlés határozatának Magyar Közlönyben történő közzététele határozza meg a határidőszámítás kezdő időpontját, és amennyiben a tizenöt nap letelte munkaszüneti napra esik, akkor a következő munkanapon jár le az indítvány benyújtásának határideje.

3. Az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya és az eljárás határideje

Az Alaptörvény B) cikkéből egyenesen következik, hogy 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]}. **Az Alkotmánybíróság** funkcióját, s ebből fakadóan **az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét tehát az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlásnak a népre való visszazármaztatása** (vagyis a demokratikus legitimitáció), **vagy ennek megtagadása alkotmányos keretek között, törvényesen történjék**. Az elrendelésnek vagy az elrendelés megtagadásának pedig kötött eljárási rendje van, aminek a betartása a népszavazást vagy annak mellőzését legitimáló tényezőnek minősül {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [26]}.

Az indítványnak helyt adó döntés jogkövetkezményeit az Országgyűlésnek kell levonnia akár az eljárási rend megsértésének kiküszöbölésével, akár a figyelembe nem vett, megváltozott körülmények mérlegelésének bevonásával (vagyis a kérdés újra tárgyalásával). 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 Országgyűlés határozatának helybenhagyásával megnyitja az utat ahhoz, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontjában írt jogkörével élve kitzúzza az országos népszavazás időpontját {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [27]}.

⁹ PETRÉTEI (2017) i. m. 67–69., 73–74.

Az Abtv. 33. §-a az **Alkotmánybíróság számára harminc napos határidőt határoz meg a döntés meghozatalára**. Ebből az előírásból az következik, hogy az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló **eljárás kiemelt jelentőségű** az Alkotmánybíróság eljárásai közül, hiszen az Alkotmánybíróság számára ezen kívül konkrét elbírálási határidőt csak az Alaptörvény ír elő: az előzetes normakontroll eljárásban [Alaptörvény 6. cikk (6) és (8) bekezdése] harminc napos határidőt; a bíró által kezdeményezett egyedi normakontroll eljárásban [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pont] kilencven napos határidőt; az Alaptörvény elfogadása, valamint módosítása során az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények vizsgálatához [Alaptörvény 24. cikk (5)–(6) bekezdés] harminc napos ír elő. A fentiek mellett még egy szempont indokolja a (rövid) határidő meghatározását: a népszavazásnak a demokratikus legitimitáció gyakorlásában betöltött kiemelt szerepe. Ezekben az esetekben ugyanis a nép visszaveszi az államtól a választásokon ráruházott hatalmat, és az adott kérdést kötelező erővel (amennyiben az országos népszavazás érvényes és eredményes lesz), közvetlenül maga dönti el. Rousseau ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy a legfőbb hatalom nem idegeníthető el, és ezt a nép csak önmaga képviselheti, mert az „akaratot” nem lehet átruházni.¹⁰ Ezt a kiemelt szerepfelfogást erősíti az is, hogy az Nsztv. a népszavazási eljárásban mindenhol pontos határidőket ír elő, és ez az oka annak is, hogy – az Abtv. kihirdetett szövegéhez képest – az Nsztv. hatályba lépésével az Abtv. 33. §-ába is bekerült a harminc napos elbírálási határidő.

4. Az Alkotmánybíróság eljárásának terjedelme és az Alkotmánybíróság döntése

Az Abtv. 33. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés népszavazást elrendelő (vagy a kötelezően elrendelendő országos népszavazást elutasító) határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés (vagy elutasítás) Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében vizsgálja felül. Fontos kiemelni azonban ezzel kapcsolatban, hogy nincs lehetőség indítvány benyújtására abban az esetben, ha az Országgyűlés mérlegelési jogkörében nem rendeli el a fakultatív népszavazást (azaz amikor százezernél több, de kétszázezernél kevesebb támogató aláírás gyűlik össze, illetve ha a népszavazást a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezi), ez ugyanis már nem alkotmányossági kérdés.¹¹ Ebből fakadóan, amennyiben az Országgyűlés úgy dönt, hogy nem rendeli el a fakultatív népszavazást, akkor azzal szemben nem lehet indítványt benyújtani.

Az Abtv. 33. §-a tehát arról szól, hogy **az Alkotmánybíróság lényegében a népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési eljárás alkotmányosságát és törvényességét vizsgálja felül**. Ez az országgyűlési határozat érdemét nem érintő vizsgálatot jelent {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [29]}.

Az Alaptörvény a népszavazás elrendelésével összefüggésben szűkszavúan fogalmaz, hiszen a 8. cikk (1) bekezdése mindössze azt mondja ki, hogy az Országgyűlés feladata a népszavazás elrendelése. Az Országgyűlésre irányadó két további norma

¹⁰ ROUSSEAU i. m. 115–116.

¹¹ CSINK (2019) i. m. 149.

közül az Ogytv. nem tartalmaz a népszavazás elrendelésére vonatkozó szabályokat, a Házsabály azonban igen. A Házsabály 88. §-a értelmében a jogszabályi követelményeknek megfelelő országos népszavazási kezdeményezés az NVB elnökének tájékoztatásával együtt kerül az Országgyűlés elé. Ezt a kezdeményezést a házelnök az országos népszavazás elrendelésére vonatkozó országgyűlési határozati javaslatával együtt egy állandó bizottsághoz utalja, amely a javaslat részletes vitájában játszik kiemelt szerepet. A határozati javaslat tárgyalása a határozati javaslatokra előírt általában szabályok szerint zajlik (Házsabály 80. §): azaz az elfogadott határozatot a házelnök és a soros jegyzők írják alá, és a házelnök rendelkezik az elfogadott határozatnak a hivatalos lapban való közzétételéről, ezen túlmenően a vitában a nemzetiségi szószólóknak is joguk van felszólalni, javaslatot tenni, ha a kezdeményezés az ő jogaikat is érinti. Egyebekben pedig az általános eljárási szabályok vonatkoznak minden határozati javaslat, így a népszavazás elrendeléséről rendelkező határozati javaslat tárgyalására is.

Az Abtv. 33. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés az Abtv. 33. § (1) bekezdéshez képest eltérő természetű alkotmányossági kontrollt szabályoz. A vizsgálat tárgya az országgyűlési határozat érdemét érintő kérdés, azaz lényegében egy tartalmi vizsgálat. Ugyanakkor **ezen érdemi alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme időben és lényegét érintően (tartalmában) is szűkített**. Az kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti időben bekövetkezett változások esetén lehetséges, és 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 további lényegi feltétel, hogy ez a körülmény-változás olyan legyen, mely a döntést érdemben befolyásolhatta {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]}.

Ezen túlmenően az Abtv. 33. § (3) bekezdése az érdemi vizsgálatnál kapcsolatban további szűkítést tartalmaz: ugyanis az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

A fentiekből egyértelműen következik tehát, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a alapján **főszabály szerint csak a formai vizsgálatra** szorítkozhat. Megsemmisíteni tehát az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban vizsgált országgyűlési határozatot csak akkor lehet, ha annak meghozatala során az Országgyűlés nem tartotta be az eljárási szabályokat. Nem mondhat véleményt a testület azonban magáról a népszavazásra bocsátott kérdésről, és az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban nem bírálhatja felül a Kúria népszavazási kérdést jóváhagyó döntését sem. Ez alól **az Abtv. 33. §-a csak szűk kivételt tesz, amely kivétel a népszavazási eljárás alkotmányosságát biztosítja**. A kivétel lényege, hogy ha olyan lényeges változás következett be aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között, amelyet az NVB és a felülvizsgálati kérelemről döntést hozó Kúria sem tudott figyelembe venni, de ez a változás a döntést érdemben befolyásolhatta volna, akkor azt az Alkotmánybíróság saját hatáskörében, az alapvetően formai vizsgálatra lehetőséget adó Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban is korrigálhassa. Ennek alkotmányos jelentősége pedig abban áll, hogy így még az utolsó pillanatban is lehetőség nyílik arra, hogy az Alkotmánybíróság megakadályozhasson egy olyan népszavazást, amely azért nem felelne meg az alkotmányos követelmények-

nek, mert a Kúriának (értelemszerűen) nem volt tudomása a döntése meghozatala után bekövetkezett változásról. Ez a kivétel szabály tehát nem gyengíti, és nem kiskaput képez az Abtv. 33. §-a szerinti főszabály alól (ami szerint az Alkotmánybíróságnak csak formai vizsgálatra van lehetősége), hanem éppen hogy azt erősíti.

A fentiek mellett még egy fontos szempontot szükséges kiemelni. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a szerint **vizsgált országgyűlési határozatot vagy helybenhagyja vagy megsemmisíti** és az Országgyűlést új eljárás lefolytatására utasítja [vö. Abtv. 65. § (2) bekezdés]. Azaz szemben az Alkotmánybíróság bármely más hatáskörével, ahol az indítványnak helyt nem adó döntésében a testület az indítványt elutasítja, itt a klasszikus eljárási dogmatika fogalmai szerint, az Alkotmánybíróság az indítvány helybenhagyásáról rendelkezik. Ennek oka az, hogy az Abtv. 33. §-a szerinti indítványt sokkal inkább tekinthetjük Alkotmánybíróság előtti felülvizsgálati kérelemnek¹², mintsem klasszikus indítványnak.

Az Abtv. 33. §-ával mindeddig egyetlen ügyben foglalkozott az Alkotmánybíróság: a Kormány által kezdeményezett ún. kötelező betelepítési kvóta kapcsán hozott 12/2016. (VI. 22.) AB határozatában.

¹² CSINK (2019) i. m. 149.