

Az Alkotmánybíróság 10/2012. (III. 9.) AB határozata
VI/832/2012. AB határozat az Országos Választási Bizottság 75/2011. (VI. 24.) OVB
határozata vizsgálatáról

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 75/2011. (VI. 24.) OVB határozatát – a jelen határozatban foglalt indokolással – helybenhagyja.

2. Az Alkotmánybíróság az országos népszavazás kitűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának és az azon szereplő kérdésnek a hitelesítésére vonatkozó kifogási kérelmet visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 75/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta a hitelesítését annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, amelyen a következő kérdés szerepelt: „[a]karja-e, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya hatályban maradjon és Magyarország alaptörvénye ne lépjen hatályba?”. Az OVB döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés *a*) pontjára és 24. § (3) bekezdésére, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-ára és 10. § *b*) pontjára alapította.

Az OVBh. indoklásában megállapította, hogy mind az Alkotmány, mind az Országgyűlés által elfogadott és 2011. április 25-én kihirdetett Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) módosítására csak az Alkotmány, illetve az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartásával kerülhet sor. Az OVB – több alkotmánybírói határozatra utalva – kifejtette, hogy az Alkotmány módosítása csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben, az Alkotmány által feljogosított alkotmánymódosító hatalom által történhet. Az Alkotmány módosítására, illetve az Alkotmány egyes rendelkezéseinek a jövőbeni megváltoztathatóságának kizárására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az OVB megjegyezte továbbá, hogy az Alaptörvény irányadó rendelkezése szerint a későbbiekben egyébként sem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosításáról.

2. Az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtója kifogást terjesztett elő, amelyben kérte az OVB határozat megsemmisítését, továbbá a benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának és az azon szereplő kérdés hitelesítését. Álláspontja szerint az OVBh. jogsértő, mert az OVB mindig a hatályos Alkotmány rendelkezései szerint köteles meghozni döntését, így a még hatályban nem lévő Alaptörvény nem szolgálhat alapul döntésének meghozatalához. Nézete szerint az OVB tévesen ítélte meg a határozatban foglaltakat, ugyanis nem vette figyelembe, hogy a benyújtott kérdés nem az Alkotmány vagy az Alaptörvény módosítására irányul, hanem arra,

hogy megteremtse a lehetőséget az Alkotmány megerősítésére és az Alaptörvény elutasítására népszavazás útján. Utalt továbbá arra is, hogy a benyújtott kérdés összhangban van az Alkotmánybíróság 25/1999. (VII. 7.) AB határozatában megfogalmazott álláspontjával.

Időközben – 2012. január 1-jével – hatályba lépett az Alaptörvény, amelynek 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányi (alaptörvényi) szintű alapjait és korlátait. Az Országgyűlés által 2011. december 30-án elfogadott, Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések) 31. cikk (3) bekezdés *a*) pontja hatályon kívül helyezte az Alkotmányt és az annak módosításáról szóló törvényeket, tehát az OVB határozatában hivatkozott 19. § (3) bekezdés *a*) pontjában, továbbá a 24. § (3) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezések 2012. január 1-jétől nem alkalmazhatóak.

Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénynek (a továbbiakban: EtAmtv.) a 145. § (7) bekezdése a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-át akként módosította, hogy az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogás elbírálására a Kúriának van hatásköre. Az EtAmtv. 145. § (10) bekezdése ugyanakkor beiktatta a Ve. 156. § (2) bekezdését, amely szerint az EtAmtv. hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés hitelesítésére a Ve.-nek a kezdeményezés benyújtásakor hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

Ezen szabályok alapján az Alkotmánybírósághoz 2012. január 1-jét megelőzően benyújtott, a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítésével kapcsolatos OVB határozat elleni kifogás elbírálására továbbra is az Alkotmánybíróságnak van hatásköre, a döntésre pedig az Alkotmány helyett az Alaptörvény rendelkezései irányadóak.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése:

„8. cikk

(3) Nem lehet országos népszavazást tartani

a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;”

2. Az Átmeneti rendelkezések érintett része:

„31. cikk

(3) Hatályát veszti

a) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény;”

3. Az Nsztv. felhívott rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

(...)

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

4. A Ve. alkalmazandó – 2011. december 31-éig hatályban volt – rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő

tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

5. A hatályos Ve. alkalmazott szabályai:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

(...)

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

(...)

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.”

(...)

„156. § (1) E törvénynek az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénnyel megállapított rendelkezéseit – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a folyamatban lévő népszavazási és népi kezdeményezéssel kapcsolatos ügyekben is alkalmazni kell.

(2) E törvénynek az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénnyel megállapított rendelkezéseinek hatálybalépését megelőzően benyújtott népszavazási kezdeményezés és népi kezdeményezés hitelesítésére a benyújtásakor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.”

III.

A kifogás részben nem megalapozott, részben pedig érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét jelen ügyben a Ve. 156. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó, a Ve. 2011. december 31-éig hatályban volt 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben, továbbá az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogások megfelelnek-e a törvényi feltételeknek. A kifogásolt OVBh. 2011. június 24-én, a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában jelent meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást 2011. június 24-én, a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be, ebből következően a kifogás részben érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének — Alkotmányban szabályozott — korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360-361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

A népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének benyújtását követően, az alkotmánybírósági eljárás tartama alatt az Átmeneti rendelkezések idézett szabálya hatályon kívül helyezte az Alkotmányt. Figyelemmel arra, hogy a kérdés az Alkotmány hatályban tartására irányul, annak hatályon kívül helyezése okafogyottá tette a kérdést, ezáltal az nem felel meg az egyértelműség követelményének.

4. A kifogást tevő az OVBh. megsemmisítésén kívül kérte az OVB-hez benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának és az azon szereplő kérdés Alkotmánybíróság általi hitelesítését is. Figyelemmel arra, hogy a Ve. 117. § (1) bekezdése alapján az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának és az azon szereplő kérdés hitelesítésére az OVB-nek, nem pedig az Alkotmánybíróságnak van hatásköre, ezt a kérelmet az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 55. § (4) bekezdés *c*) pontja alapján – hatáskör hiányában – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – a jelen határozatában kifejtett indokok miatt – a 75/2011. (VI. 24.) OVB határozatának rendelkező részét helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2012. március 6.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Közzétéve a Magyar Közlöny 2012. évi 28. számában.