

162/2010. (IX. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 101/2007. (III. 26.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 77. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelményeknek meg nem felelő kifogásokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 101/2007. (III. 26.) OVB határozatával hitelesítette a Magyarok Világszövetsége által, országos népszavazás kezdeményezése céljából benyújtott aláírásgyűjtő ívet. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással - kérelmére - magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti »Magyar igazolvánnyal« vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 37. számában, 2007. március 29-én jelent meg.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen a jogszabályi határidőn belül öt kifogást nyújtottak be. Az Alkotmánybíróság a kifogásokat - azok tartalmi azonosságára tekintettel - az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009, január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2.1. Az egyik kifogás előterjesztője felvetette, hogy - ismeretei szerint - a népszavazási kezdeményezés benyújtója nem is magyar állampolgár és nem is budapesti lakos. Kifogásolta, hogy a kezdeményezéssel a parlamenti pártok és a nem Magyarországon élő magyarok sem értenek egyet, valamint, hogy a népszavazás „a be nem heggedt sebeket” újra feltépné. Végezetül az ország gazdasági helyzetére hivatkozott, jelezve, hogy „nincs kb. ötmilliárd forint egy kétséges népszavazásra”.

2.2. A másik kifogás benyújtója szerint az OVB határozata több szempontból is alkotmányellenes, az az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontjába ütközik. Egyrészt azért, mert nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget érint, az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi III. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) 5. (a diszkrimináció tilalma) és 9. (az állampolgárság visszaállítása) cikkeit. A kérdés ugyanis csak a „Magyar Igazolvánnyal” rendelkező személyekre vonatkozóan veti fel a magyar állampolgárság kedvezményes honosítással való megszerzésének lehetőségét, a „Magyar Igazolvány” megszerzésének lehetősége azonban a korábbi magyar állami területek nem mindegyikére terjed ki (pl. Ausztria), és a „Magyar Igazolványra” nem jogosultak „az állampolgárságukról önként lemondott személyek”, ez az önkéntesség azonban - álláspontja szerint - az 1920-at követő időszakban kétséges volt. Ezzel szemben, mivel a „Magyar Igazolvány birtokosa a népszavazás sikere után magyar állampolgár lesz, ha kérelmezi”, így a kérdésben foglaltak eredményeként nem magyar nemzetiségű személyek is magyar állampolgársághoz jutnak. Kifejtette, hogy a kérdés nem is egyértelmű, ekként nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § *c)* pontjában és a 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak. A népszavazás eredményeként a „megalkotandó törvény módjait meg lehet határozni úgy is, hogy senki nem lehet magyar állampolgár, vagy a Föld összes lakosa az lehet”, továbbá azért mert a „Magyar Igazolvány beszerzése már jelenleg is egy parttalan eljárás keretében történik”, melyre több példát is hozott. Álláspontja szerint „a magyar nyelvben használt fogalmak tartalma a törvényi korlátozások miatt nem esik egybe a nyelvtani fogalmakkal, és bizonyos, hogy a (...) választók a kérdés nyelvtani értelmezése esetén nem tudnának olyan választ adni, amelyből kiderülne a valódi szándékuk”.

2.3. A harmadik kifogás szerint „hazánk Alkotmánya tilt minden olyan kezdeményezést, amely a magyar nép egy részét szembeállítja a másikkal”, és erre hivatkozással kezdeményezte az OVB határozatának megsemmisítését.

2.4. A negyedik kifogás benyújtói szerint az Alkotmány és az Nsztv. „nem preferálják olyan népszavazási kérdés ismételt elfogadásának kötelezőségét, amelyben korábban már tényleges népszavazás volt”. Kifogásolták továbbá, hogy a népszavazási kérdés az Egyezmény 5. cikkébe ütközik, „mivel a kérdés a nemzetiségre (nemzeti hovatartozásra) mint egyetlen” állampolgárságot automatikusan keletkeztető feltételre vonatkozik. A kifogás benyújtói sérelmezték azt is, hogy a kérdés nem egyértelmű. Megítélésük szerint a „vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja” fordulatból kifolyólag az Országgyűlés a népszavazást követően az eredménytől függetlenül, szabadon határozhatná meg annak tartalmát. A „nem Magyarországon lakó” szövegezés álláspontjuk szerint nem is értelmezhető, mert ennek „a magyar jogalkotásban nincs jogi megfelelője” és a „szövegezésből nem derül ki, hogy a magát magyar nemzetiségűnek valló nem magyar állampolgár beutazással turistaként vagy más engedéllyel (Pl. munkavállalás, tanulás, gyógykezelés, családlátogatás stb.) tartózkodik-e Magyarországon”, végül „aggályos a népszavazási kérdés olyan megfogalmazása, amikor egy hatályban lévő törvény rendelkezésére történik utalás, mivel ezáltal korlátozódik (...) az Országgyűlés törvényalkotási joga”.

2.5. Az ötödik kifogás is arra hivatkozott, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, „mivel a választópolgár és az Országgyűlés számára nem egyértelmű a kérdésből, hogy az a kedvezményes honosítás mely feltételei alól kíván felmentést adni”. A törvényben megfogalmazott „négy feltétel közül a népszavazási kérdésben csak a lakóhely megléte szerepel, ezért nem egyértelmű, hogy a magyar nemzetiség igazolása esetén valamennyi

feltételtől el kell-e tekinteni (...) így a választó nem tud a népszavazáson egyértelmű akaratot nyilvánítani, és az Országgyűlés (...) nem tudja majd, milyen jogalkotási kötelezettség terheli”.

3. Az Alkotmánybíróság az eljárása során észlelte, hogy az OVB az adott ügyben olyan kérdés aláírásgyűjtő ívét hitelesítette, melyben korábban, 2004. december 5-én már tartottak országos népszavazást. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a 94/2007. (XI. 22.) AB végzésével (a továbbiakban: AB végzés, ABH 2007, 1111.) 2008. június 15-éig felfüggesztette az eljárást, figyelemmel a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban (ABH 2007, 343.) megállapított, az Nsztv. tekintetében fennálló, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre. Ez utóbbi AB határozat szerint ugyanis alkotmányellenes helyzetet eredményezett, hogy az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül lehet kitűzni újabb népszavazást. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2007. december 31-éig tegyen eleget. A 2007. december 26-án hatályba lépett, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvénnyel a jogalkotó a mulasztást pótolta, miszerint az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától - ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától - számított három évig kötelező [Nsztv. 8. § (1) bekezdés]. Az AB végzésben meghatározott határidő eltelt, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást folytatta.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„6. § (3) A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„28/C. §

(...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról.”

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.

(...)

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

III.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontja alapján a Ve. 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 az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el feladatát [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során megállapította, hogy az Országgyűlés 2010. május 26-án elfogadta a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ápt.) módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvényt, amely 2010. augusztus 20-án hatályba lépett. Az Ápt. új 4. § (3) bekezdése értelmében kérelmére kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja, feltéve, hogy a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, továbbá honosítása a Magyar Köztársaság közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti. E jogszabályi változásra tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogások elbírálása előtt megvizsgálta, hogy az Ápt. módosítása befolyásolja-e a népszavazásra szánt kérdés megítélését.

Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. Ezen határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelményének mind a választópolgárok, mind a jogalkotó tekintetében érvényesülnie kell. A választópolgárokat illetően ez azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz pedig, 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 ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlés hatáskörének - az Alkotmányban szabályozott - korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes ügydöntő 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, és ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az Ápt. 4. § (3) bekezdése egy új, kedvezményes honosítási lehetőséget teremtett meg, amelynek feltételei részben megegyeznek a népszavazási kezdeményezésben megfogalmazott honosítási feltételekkel. Az Alkotmánybíróság szerint az új jogi szabályozási környezetben a népszavazásra bocsátott kérdés nem felel meg sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének. A megváltozott rendelkezések ismeretében a választópolgárok ugyanis nem tudják megítélni, hogy milyen tartalmú jogalkotást támogatnak szavazataikkal, és az Országgyűlés sem tudja eldönteni, hogy a népszavazás eredménye alapján terheli-e még további jogalkotási kötelezettség vagy sem. Az Alkotmánybíróság ezért a kérdés egyértelműségének hiányára tekintettel a 101/2007. (III. 26.) OVB határozatot a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra

utasította [lásd: 130/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1052.; 82/2009. (VII. 15.) AB határozat, ABH 2009, 779, 788-789.].

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az OVB határozatát a jogszabályi környezet jelentős megváltozása következményeként, a kérdés egyértelműségének hiányára tekintettel megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította, ezért az OVB határozatával szemben benyújtott kifogásokat a továbbiakban érdemben nem vizsgálta.

2. Az I. rész 2.1. és 2.3. pontjaiban ismertetett kifogások benyújtói az OVB határozattal szemben nem fogalmazták meg, hogy miért tartják jogszabálysértőnek és nem jelöltek meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. A Ve. 77. § (2) bekezdése *a)* és *b)* pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A Ve. 77. § (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a 77. § (2) bekezdés *a)-b)* pontjában foglaltakat [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABH 2008, 1553, 1554.]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e hivatkozott kifogások nem felelnek meg a törvényben előírt követelményeknek, ezért azokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. szeptember 14.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró