

## 48/2008. (IV. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján - *Dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### *Indokolás*

#### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával megtagadta egy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e ön azzal, hogy a Magyar Országgyűlés törvényt alkosson június 4-e, a Trianoni-békeszerződés évfordulója Trianon-emléknappá nyilvánítása céljából?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását azzal indokolta, hogy a Trianoni békeszerződés megkötése napjának emléknappá nyilvánítása kétségesse tenné a magyar államnak az Alkotmány 5. §-ában is rögzített és kinyilvánított kötelezettségvállalását a nemzetközi szerződésben rögzített államhatárok tiszteletben tartására és védelmére. A határozat indokolásában hivatkozott az OVB arra, hogy a Magyar Köztársaság határait részben Magyarországnak az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. június hó 4. napján Trianonban kötött békeszerződése, részben a Magyar Köztársaság által a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetségével, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysággal, az Amerikai Egyesült Államokkal, Ausztráliával, a Fehérorosz Szocialista Szovjet Köztársasággal, Kanadával, Csehszlovákiával, Indiával, Új-Zélanddal, az Ukrán Szocialista Szovjet Köztársasággal, a Dél-afrikai Unióval és a Jugoszláv Szövetséges Népköztársasággal Párizsban 1947. február 10. napján kötött békeszerződés határozza meg. Az OVB álláspontja szerint az eredményes népszavazás ebben a kérdésben olyan törvényalkotási kötelezettséget keletkeztetne az Országgyűlés számára, amely az Alkotmány 5. §-ában rögzített állami kötelezettségvállalás relativizálását jelentené, a törvényi szabályozás burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

A 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozat közzététele a Magyar Közlöny 2007. augusztus 29-én megjelent 2007. évi 113. számában történt meg.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül kifogást lehet benyújtani. A kezdeményező a hitelesítést megtagadó határozattal szemben kifogással élt. A kifogás 2007. szeptember 4-én, a törvényes határidőn belül érkezett az Alkotmánybírósághoz.

A népszavazás kezdeményezője vitatta az OVB döntését. Álláspontja szerint a kezdeményezés „egy meghatározó jelentőségű magyar történelmi eseményre történő megemlékezést jelent” és jellegeből adódóan alkalmatlan a nemzetközi szerződésekben rögzített határok megváltoztatására, továbbá nem áll ellentétben az indokolásban említett nemzetközi szerződésekkel. Véleménye szerint a magyar államnak jogában áll önállóan meghatározni, hogy milyen eseményeket tart megünneplésre, illetve megemlékezésre méltónak, ezért kérte az OVB határozatának a megsemmisítését.

Az OVB 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával szemben a törvényes határidőn belül, 2007. szeptember 4-én még egy kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogás szerint a kezdeményező által megfogalmazott

kérdésben lefolytatott eredményes népszavazás esetén sem áll fenn annak veszélye, hogy az Országgyűlésnek a megjelölt nemzetközi szerződésekkel ellentétes tartalmú törvényt kellene alkotnia. A kifogást benyújtó megítélése szerint az OVB joggal való visszaélést követett el, amikor jogilag szakszerűtlen indokolással tagadta meg a kérdés hitelesítését. A kifogás benyújtója a határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra kötelezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság a 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozattal szemben előterjesztett kifogásokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

## II.

A kifogások elbírálásánál figyelembevevett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„5. § A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait.”

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

2. A Ve. érintett 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.”

3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény érintett 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.”

## III.

A kifogások megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban - a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, továbbá, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmány 5. §-a rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait. Az ország határait is rögzítő 1920. június 4. napján Trianonban kötött békeszerződés - a hozzátartozó térképpel és a békeszerződés egyes rendelkezéseinek függelékeivel, valamint a békeszerződés kiegészítéséül 1920. július 1. napján kelt jegyzőkönyvvel és nyilatkozattal együtt - az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával,

Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. törvénnyel került beiktatásra a magyar állam törvényei közé. Az OVB határozatban is említett, az ország határait is érintő másik nemzetközi szerződés a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában elfogadott 1947. évi XVIII. törvénnyel került kihirdetésre.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b*) pontja szerint a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról nem lehet népszavazást tartani.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben a kifogás alapján megvizsgálta, hogy a kezdeményező által népszavazásra feltenni kívánt kérdés e nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeket, továbbá e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmát érinti-e.

Az Alkotmánybíróság a szerződések és a kihirdető törvények áttekintése után azt állapította meg, hogy a népszavazásra feltett kérdés nem érinti e nemzetközi szerződésekben vállalt állami kötelezettségeket, valamint a szerződést kihirdető törvény tartalmát. A népszavazásra szánt kérdés csupán a Trianoni békeszerződés aláírása napjához kötődik, annak emléknappá nyilvánításával, amelyből nem származna kötelezettség az ország elfogadott határai megváltoztatására.

Mivel a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az OVB határozatában hivatkozott nemzetközi megállapodásban foglaltakat nem érinti, az állam által vállalt kötelezettségek megváltoztatására, valamint a törvény tartalmának módosítására nem irányul, továbbá más, a magyar állam által elfogadott nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget sem érint, ezért a népszavazási kérdés nem minősül az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b*) pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek.

3. Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását azzal is indokolta, hogy az eredményes népszavazás olyan törvényalkotási kötelezettséget keletkeztetne az Országgyűlés számára, amely az Alkotmány 5. §-ában rögzített állami kötelezettségvállalás relativizálását jelentené, és burkolt alkotmánymódosításhoz vezetne.

Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében kimondta, hogy „a népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást.” (ABH 1993, 33.) „Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.” [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 262.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés nem irányul az Alkotmány módosítására, a népszavazási kérdés eredményes népszavazás esetén csupán a békeszerződés aláírása napjának törvényben történő emléknappá nyilvánítására kötelezné az Országgyűlést, nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettség, amely csak az Alkotmány módosításával lenne teljesíthető. A népszavazás esetleges eredményességéből következő törvényalkotás nem érintené az államnak az Alkotmány 5. §-ában megfogalmazott, az ország területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésben rögzített határai védelmét előíró kötelezettségét.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy jelen ügyben az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése nem tagadható meg azon az alapon, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság - a Ve. 130. § (3) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva - az OVB 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárás lefolytatására utasította.

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

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* 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.,

*Dr. Kukorelli István* s. k.,

előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Trócsányi László s. k.,*  
alkotmánybíró

## ***Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye***

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, sem indokolásával.

1. A többség által elfogadott határozat az OVB 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisíti, és új eljárására utasítja az Országos Választási Bizottságot. Szerintem viszont a kifogást két okból is el kellett volna utasítani: először is, mivel a népszavazásra felteni kívánt kérdés Alkotmányba ütköző törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést, másodszor pedig ettől függetlenül is, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja szerint népszavazásból kizárt tárgyról szól.

2. A fő problémát abban látom, hogy a határozat (mint szerinte ide nem tartozó kérdésről) nem vesz tudomást a trianoni emléknep és a magyar irredentizmus közötti elszakíthatatlan kapcsolatáról. A magyar történeti tudatban a trianoni békeszerződés, érthető okokból, szomorú esemény. Ha e történelmi eseményről az állam hivatalosan megemlékezik, akkor egyben állást is foglal értékeléséről - ami esetünkben nem lehet kérdéses. Így június 4-e hivatalos állami emléknappá tétele az állam legfelső szervének hivatalos állásfoglalását jelentené arról, hogy a mai határainkkal lényegében egyező trianoni határokat ma sem tartja igazságosnak vagy elfogadhatónak. Vagyis a trianoni határok feletti, a magyar nemzeti tudat álláspontjáról magyarázható, sajnálkozás a mai határok legalábbis morális el nem ismerését mindenképpen magában foglalja. A trianoni emléknep hivatalossá nyilvánítása tehát hallgatólagosan, de érthetően, államok területére vonatkozó morális igényt sugall, vagy legalábbis azt fejezi ki, hogy a magyar állam a meglévő határokat sérelmesnek tartja. Az emléknep csak elnevezésében különbözik a gyásznaptól, mert a gyász is emlékezés egy szomorú eseményre. A Trianonról szóló magyar állami megemlékezést senki nem értelmezné másként.

3. Ami az 1. pontban megjelölt, a kifogás elutasítása mellett szóló első okot illeti, érvelésem abban megegyezik a többségi határozattal, hogy e kérdésben én sem látok az Alkotmány 5. §-án alapuló alkotmányellenességet, de az Alkotmány 6. §-ába ütközést igen. Az Alkotmány 5. §-a azonban mégis figyelembe veendő amennyiben világossá teszi, hogy a magyar állam alkotmányos határai „nemzetközi szerződésekben” foglalt határok.

A trianoni emléknep a fentebb mondottak miatt összeegyeztethetetlen az Alkotmány 6. §-ában foglalt nemzetközi együttműködési kötelezettséggel, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság elfogadva a más államok szuverenitásának tiszteletben tartása, valamint a háború elutasítása nemzetközi jogi elvét tartózkodik az erőszakkal való fenyegetéstől, és az erőszak alkalmazásától, továbbá együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

Az emléknep nyilván nem erőszakkal fenyegetés, de mégiscsak a status quo igazoltságának, helyességének félreérthetetlen kétségbe vonása.

4. Másodszor, nem megengedhető a népszavazás tartása ebben a kérdésben azért sem, mert az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b)* pontjában rögzített tiltott népszavazási tárgykörbe tartozó kérdésnek tekintendő. Az Alkotmány hivatkozott szakasza értelmében nem tartható országos népszavazás a „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról”. Az OVB-hez hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés pedig a román, szlovák, ukrán ún. alapszerződések rendelkezéseibe ütközik, vagyis az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja alapján népszavazást tartani róla nem lehet.

Az említett alapszerződések a következők: a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: szlovák alapszerződés), a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszedság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről szóló 1995. évi XLV. törvény (a továbbiakban: ukrán alapszerződés), valamint a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszedságról szóló Szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: román alapszerződés).

A szlovák alapszerződés 3. cikke a következőket mondja:

„3. cikk

(1) A Szerződő Felek a nemzetközi jog alapelveivel és normáival összhangban megerősítik, hogy tiszteletben tartják közös államhatáruk sérthetlenségét és egymás területi integritását. Megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincs és ilyet a jövőben sem támasztanak.

(2) A Szerződő Felek kijelentik, hogy kölcsönös kapcsolataikban tartózkodnak a másik Fél területi integritása vagy politikai függetlensége ellen irányuló erőszak alkalmazásától vagy az azzal való fenyegetéstől, vagy más, az Egyesült Nemzetek Alapokmányába vagy a nemzetközi jogba ütköző egyéb cselekedetektől, vagy az ilyen akciók támogatásától, és harmadik fél számára sem teszik lehetővé, hogy területüket a másik Fél elleni hasonló cselekmények elkövetésére felhasználja. A közöttük felmerülő vitás kérdéseket kizárólag békés eszközökkel oldják meg.”

A román alapszerződés 3. és 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„3. cikk

(1) A Szerződő Felek megerősítik, hogy kölcsönös kapcsolatukban tartózkodnak a másik Szerződő Fél területi integritása vagy politikai függetlensége ellen irányuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy annak alkalmazásától, valamint bármely más, az Egyesült Nemzetek céljaival és a Helsinki Záróokmány elveivel összeegyeztethetetlen cselekedetektől. Úgyszintén tartózkodnak az ilyen akciók támogatásától és harmadik fél számára sem teszik lehetővé, hogy területüket a másik Szerződő Fél elleni hasonló cselekmények elkövetésére felhasználja.

(2) A Szerződő Felek a közöttük felmerülő vitás kérdéseket kizárólag békés eszközökkel oldják meg.

4. cikk

A Szerződő Felek, a nemzetközi jog elveivel és normáival, valamint a Helsinki Záróokmány alapelveivel összhangban megerősítik, hogy tiszteletben tartják közös határuk sérthetlenségét és a másik Fél területi integritását. Úgyszintén megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincsen és ilyet a jövőben sem támasztanak.”

Az ukrán alapszerződés 2. cikke ekképp szól:

„2. cikk

A Szerződő Felek az Egyesült Nemzetek Alapokmányában és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet dokumentumaiban vállalt kötelezettségeikkel összhangban a közöttük esetleg felmerülő vitákat kizárólag békés eszközökkel oldják meg. Soha, semmilyen körülmények között sem alkalmazzák egymással szemben elsőként fegyveres erőiket.

A Felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincs, és nem is lesz területi követelésük.”

Akárhogyan is vesszük, az alapszerződést kötő felek egyike sem gondolhatja, hogy egy ilyen hivatalos állami megemlékezés a területi épségük „tiszteletben tartását” jelenti, mivel a trianoni békeszerződésben megállapított határok egyben az ő (vagy elődállamaik) határai is.

*Dr. Bragyova András s. k.,  
alkotmánybíró*