

## 61/2008. (IV. 29.) 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 kifogás tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát helybenhagyja.  
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### *Indokolás*

#### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával megtagadta egy országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió tagországainak állam- és kormányfői 2007. júniusi találkozásán hozott megállapodás szerinti EU alapszerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?” Az OVB határozatának indokolása szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a választópolgárok számára félrevezető és megtévesztő, mivel az Európai Tanács brüsszeli ülésén, 2007. június 23-án mindössze egy kormányközi konferencia összehívásáról született döntés, melynek résztvevőit megbízták, hogy 2007. év végéig készítsék el az intézményi reformról szóló új szerződés tervezetét. Az OVB azt is megállapította, hogy az említett, a jövőben megkötésre kerülő szerződés kötelező hatályának elismeréséről országos népszavazás - az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b*) pontjában foglalt tilalom miatt - nem tartható. A 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 113. számában, 2007. augusztus 29-én jelent meg. 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 2007. augusztus 29-én a kezdeményező nyújtott be kifogást.

2. A kifogás benyújtójának álláspontja szerint az OVB határozatának indokolása több szempontból sem helytálló. Egyrészt mivel „nem mindössze egy önálló jogszakmai munkát végző kormányközi konferencia összehívásáról született döntés, hanem egy szerződés pontos szövegének kidolgozásáról, amelyet a július 23-án megkezdődött kormányközi konferencia a 2007. június 23-án hozott fő irányelvek - tehát politikai döntés - alapján és értelmében végez”. Másrészt a kezdeményező hivatkozott az Alkotmánybíróság 58/2004. (XII. 14.) AB határozatában (ABH 2004, 822.) kifejtettekre, melynek értelmében lehetséges népszavazás tartása arról a kérdéssel, hogy az Országgyűlés megerősítsen-e valamely nemzetközi szerződést, vagy sem. Így véleménye szerint nem helytálló az OVB azon álláspontja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b*) pontjába ütközik.

#### II.

Az érintett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

(...)

„28/C. §

(...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

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

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

(...)

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

3. A Ve. érintett rendelkezései:

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

(...)

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.”

### III.

A kifogás nem megalapozott.

1. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása jogorvoslati eljárás, ezért az Alkotmánybíróság 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.].

2. Az Alkotmánybíróság először azt az OVB megállapítást vizsgálta, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjában foglalt tilalomba ütközik.

A kifogás benyújtója az 58/2004. (XII. 14.) AB határozatra hivatkozott, miszerint a „Magyar Köztársaság alkotmányos rendje szerint (...) lehetséges népszavazás tartása arról a kérdéstről, hogy az Országgyűlés megerősítse-e valamely nemzetközi szerződést (...) vagy sem” (ABH 2004, 822, 828.). Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése b) pontját számos határozatában értelmezte. Az 1/2006. (I. 30.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) hangsúlyozta, hogy ha az Országgyűlés megerősít egy nemzetközi szerződést, vagyis a Magyar Köztársaság elismeri a szerződésnek a - Bécsi Egyezmény szerinti - kötelező hatályát, akkor nemzetközi síkon megtörténik tehát az a kötelezettségvállalás, melynek hatályosulása a nemzetközi jog általános, illetve az adott szerződés szabályai alapján történik. „Az állam által már megerősített, de hatályba még nem lépett nemzetközi szerződés »tárgyát és célját« is védelemben részesíti a Bécsi Egyezmény: a 18. Cikk b) pontja alapján az állam a szerződés hatálybalépéséig is tartózkodni köteles mindazon cselekményektől, amelyek ezeket meghiúsítanák” (ABH 2006, 39, 45-46).

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során nem hagyhatta figyelmen kívül az időközben bekövetkezett változásokat. Az OVB határozatát követően az Országgyűlés megalkotta az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvényt, amellyel felhatalmazást adott a 2007. december 13-án aláírt, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés (a továbbiakban: Lisszaboni Szerződés) kötelező hatályának elismerésére. Ez meg is történt. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már rámutatott: az Országgyűlés a kötelező hatály elismerésének kérdésében ismételten már nem dönthet. „Amint a kötelező hatály elismerése nemzetközi síkon megtörtént, annak felmondására (így pl. a szerződésből való kilépésre) már egyéb, szigorú szabályok vonatkoznak, a továbbiakban nem tekinthető tehát a döntés a szerződés kötelező hatályának elismerése kérdésében való döntésnek” (ABH 2006, 39, 47.). Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette azt az álláspontját is, hogy ilyen esetekben „a probléma nem az, hogy a népszavazási kezdeményezés ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontjával, mivel nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségekre irányul, és így az Alkotmány által tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik, hanem az, hogy a nemzetközi szerződés megerősítéséről (hatályának elismeréséről) szóló döntés olyan egyszeri döntés, amelyre az Országgyűlésnek az adott szerződés vonatkozásában a megerősítés esetén csak egyszer, annak meghozataláig van hatásköre. (...) A megerősítés a nemzetközi szerződés kötelező hatálya elismerése folyamatának befejezését és

lezárását jelenti. A megerősítés tekintetében - a konkrét nemzetközi szerződés vonatkozásában - az Országgyűlésnek ezután már nincs hatásköre” (ABH 2006, 39, 47.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság ebben az esetben is azt állapította meg, hogy a kifogás elbírálásának időpontjában már hiányzik az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt azon feltétel, hogy a népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kötelező hatály elismerésének megtörténtét követően a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése vagy el nem ismerése tárgyában a hatályos magyar jogszabályok szerint nem tartható népszavazás. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, ezért a kérdés egyértelműségének vizsgálatát mellőzte.

3. Az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapvető normáit illetően az elmúlt években több elvi élű megállapítást tett. Az 1053/E/2005. AB határozatában arra mutatott rá, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (ABH 2006, 1824, 1828.). Ezt követően egy másik határozatában pedig azt hangsúlyozta, hogy az „Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június 498, 500.), e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az Alkotmánybíróság ezeket az elvi élű megjegyzéseit azokra a szerződésekre vonatkoztatta, amelyek a közösségi jogrendszerben e határozatai meghozatalakor már hatályosak voltak. A jelen eset azonban ettől különbözik, hiszen a Lisszaboni Szerződés még nem hatályos nemzetközi szerződés.

Ahogy az Alkotmánybíróság már a 32/2008. (III. 12.) AB határozatában (MK 2008, 40. szám, 1954.; 1963. o.) is idézte, a Lisszaboni Szerződés 6. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „E szerződés 2009. január 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezték, illetve ennek hiányában az azt követő hónap első napján, hogy az utolsó aláíró állam is letétbe helyezte megerősítő okiratát”.

Addig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetere figyelemmel tudja értékelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását - a jelen határozat indokolása szerint - helybenhagyta.

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.,  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Kukorelli István s. k.,  
alkotmánybíró*

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

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

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

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