

94/2007. (XI. 22.) AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítéséről hozott, 101/2007. (III. 26.) OVB határozata ellen benyújtott egyes kifogások elbírálására irányuló eljárást 2008. június 15-ig felfüggeszti.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országos Választási Bizottság 101/2007. (III. 26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette a Magyarok Világszövetsége által, országos népszavazás kezdeményezése céljából benyújtott aláírásgyűjtő ívet és az azon szereplő következő kérdést: „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. törvény 19. §-a szerinti „Magyar igazolvánnyal” vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?” A határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 37. számában, 2007. március 29-én megjelent.

A határozat ellen többen - a törvény által előírt határidőn belül - kifogást nyújtottak be. Az Alkotmánybíróság a kifogásokat - azok tartalmi azonosságára tekintettel - az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) (a továbbiakban: Ügyrend) alapján egyesítette és egy eljárásban bírálja el.

Az Alkotmánybíróság döntése meghozatala előtt megkereste az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, valamint az igazságügyi és rendészeti minisztert.

II.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének *a*)-*c*) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.; 62/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság eljárására a kifogások elbírálása során is irányadóak az Abtv. és az Ügyrend rendelkezései. A Ve. 130. § (2) bekezdésébe foglalt szabályt, mely szerint az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást soron kívül bírálja el, nem lehet úgy értelmezni, hogy a kifogás elbírálása során az Abtv. vagy az Ügyrend nem alkalmazható; ilyen értelmű kizáró szabályt a Ve. nem tartalmaz. A Ve. 130. §-a szerinti eljárás jogorvoslati természete sem változtat azon, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának szabályait az Abtv. és az Ügyrend tartalmazza, így az Alkotmánybíróság eljárása során e szabályok is irányadóak. A jogorvoslati eljárás soron kívülisége nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság nem alkalmazza a működésére és eljárására vonatkozó szabályokat.

2. Az Alkotmánybíróság a kifogások elbírálásának megkezdésekor hivatalból észlelte az alábbiakat.

Az OVBh. által hitelesített kérdés szó szerint megegyezik azzal a kérdéssel, mely az OVB által korábban, a 116/2003. (IX. 18.) OVB határozattal hitelesített aláírásgyűjtő íven szerepelt. E kérdésben az Országgyűlés a 82/2004. (IX. 15.) OGY határozatával az országos ügydöntő népszavazást elrendelte. Az elrendelt népszavazást a köztársasági elnök kitzűzte, a kitzűzött népszavazásra 2004. december 5-én került sor. A népszavazás eredménytelen volt. Az Alkotmánybíróságnak jelen eljárásban kell első alkalommal egy olyan népszavazási kérdéssel összefüggő kifogás tárgyában döntést hoznia, melyben korábban már országos, ügydöntő népszavazást rendeztek.

Sem az Alkotmány országos népszavazásra irányadó rendelkezései, sem az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) nem tartalmaznak arra nézve szabályt, hogy lehet-e és ha igen, mennyi időn belül újabb népszavazást kezdeményezni vagy kitzűzni ugyanabban a kérdésben, melyben korábban már rendeztek népszavazást. Az Alkotmánybíróság a 27/2007. (V. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) [ABK 2007. május, 387.] emiatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést állapított meg az Nsztv.-vel összefüggésben. Az Abh. szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitzűzni újabb népszavazást. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság az Abh. Indokolásában kifejtette:

„A vizsgált esetben az indítványozók által kifogásolt szabályozási hiányok bizonytalanságot teremtenek a választópolgárok számára, mivel előre nem tudhatják, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem kezdeményezhetnek újabb népszavazást (ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitzűzni újabb népszavazást).” [Abh., ABH 2007. május, 391.]

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „a vizsgált esetben az indítványozók által kifogásolt szabályozási hiányok mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre vezettek. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti az, hogy nem biztosított - az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében és 28/C. § (3) bekezdésében szabályozott - országos ügydöntő népszavazás alkotmányos jogintézményének a jogállami követelményeknek megfelelő előre látható, kiszámítható, és biztonságos működése.” [Abh., ABH 2007. május, 392.]

III.

Jelenleg tehát az ugyanazon kérdésben, egy már megrendezett népszavazás után ismételt kezdeményezett népszavazás megengedhetősége nem állapítható meg. Ennek oka, hogy a vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányellenes módon hiányos. Az alkotmányellenességet megállapító alkotmánybírói határozat határidő tüzésével felhívta az Országgyűlést, hogy alkosson törvényt, mely egyértelműen rendezi ezt a kérdéskört is. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán az Országgyűlésnek a hiányzó törvényi szabályokat meg kell alkotnia.

Az Ügyrend 30. §-a szerint „Az Alkotmánybíróság saját eljárását valamely folyamatban levő eljárás befejezéséig - érdemi határozat hozatala nélkül - felfüggesztheti, ha a folyamatban levő eljárásnak az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van, és a felfüggesztést a jogbiztonság érdeke indokolja.” [ABH 2003, 265.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Ügyrendben említett valamely folyamatban lévő eljárás alatt a jogalkotási eljárást is érteni kell. „A felfüggesztéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: Az Alkotmánybíróság eljárása szempontjából a törvényalkotási eljárás - akár egy törvényről, akár egymással összefüggő törvények sorozatáról van szó - olyan jogi eljárásnak minősül, amely adott esetben alapul szolgál az eljárás felfüggesztésére.” [27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 74, 78.]

Szintén az alkotmányellenes mulasztás jogalkotó általi kiküszöbölésére megállapított határidőig függesztette fel az eljárást az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában [ABH 1992, 227, 233.].

Az 1105/D/2004. AB határozatban is a folyamatban lévő jogalkotási eljárásra tekintettel függesztette fel eljárását az Alkotmánybíróság [ABH 2005, 1316, 1331.].

Az Alkotmánybíróság, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a mulasztásos alkotmánysértést megállapító határozatában rögzített tartalmú jogszabály megalkotása a folyamatban lévő alkotmánybírói eljárás befejezésének, vagyis az indítvány elbírálásának a feltétele, szintén felfüggeszti az előtte folyó eljárást. Ha tehát az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó kérelme, adott esetben alkotmányjogi panasa, nem bírálható el mindaddig, míg a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozatának teljesítéseként a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet meg nem szünteti, felfüggeszti az eljárást [458/B/1992. AB végzés, ABH 1995, 967, 970.]. A jelen végzés meghozatala szempontjából az előző döntések mellett irányadónak tekintett 392/H/1992. AB végzésében egy helyi népszavazással összefüggő egyedi alkotmányossági panasz elbírálását függesztette fel az Alkotmánybíróság arra tekintettel, hogy az Alkotmánybíróság „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek tekintette, hogy a törvényalkotó nem határozta meg a helyi önkormányzás népszavazás útján történő gyakorlásának alapvető feltételeit és biztosítékait.” [ABH 1993, 837, 838.] Mindkét említett ügyben az alkotmányjogi panasz, illetőleg az alkotmányossági panasz benyújtását követően állapított meg az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést a panaszok elbírálásához szükséges törvényi rendelkezésekkel összefüggésben. Az eljárások felfüggesztése a mulasztás megállapítását követően történt.

A jelenleg hatályos törvényi rendelkezésekkel összefüggő mulasztásos alkotmánysértés megállapítása nyomán a jogalkotási eljárásnak el kellett indulnia. Az Alkotmánybíróság által megkeresett miniszterek azt a tájékoztatást adták, hogy a mulasztás megszüntetésére irányuló új törvény előkészítése megindult, folyamatban van. Az új törvényben az Országgyűlésnek szabályt kell alkotni arra nézve, hogy egy már korábban megrendezett országos népszavazáson szerepelt kérdés ismételt kezdeményezése meddig nem engedélyezhető. Az Alkotmánybíróság a folyamatban lévő jogalkotási eljárás és a jelen ügy tárgyát képező kifogások elbírálása közötti szoros összefüggésre tekintettel az Ügyrend 30. §-a és az idézett alkotmánybírói döntésekben megnyilvánuló gyakorlata alapján a kifogások tárgyában az eljárást felfüggesztette.

A jogalkotónak 2007. december 31-ig kell megalkotnia a hiányzó szabályokat. Ezt követően azoknak hatályba is kell lépniük, hogy az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésével összefüggő, alapvetően jogorvoslati természetű alkotmánybíróági eljárásban alkalmazhatóak legyenek. Az Alkotmánybíróság a felfüggesztés időtartamát azért határozta meg az Országgyűlés 2008. tavaszi ülészakájának végét jelentő időpontban, mert figyelemmel volt az új törvényi szabályozás megalkotásához megkívánt minősített többség követelményére, valamint az új szabályozás hatálybalépéséhez szükséges időre. Hasonló megoldást alkalmazott az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban is (ABH 1998, 182, 189.).

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott.

A végzés közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság.

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.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró