

## **96/2007. (XI. 29.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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 kifogás tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 103/2007. (III. 26.) OVB határozatát - a jelen határozatban kifejtett indokok alapján - helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### ***Indokolás***

#### **I.**

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezői kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 103/2007. (III. 26.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérték.

A 103/2007. (III. 26.) OVB határozat a Magyar Közlöny 37. számában, 2007. március 29-én jelent meg. A kifogást 2007. április 10-én - a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon - terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e azzal, hogy az a magyar állampolgár, aki az MSZMP vagy a KISZ meghatározott országos vezető testületeinek tagja volt (az MSZMP KB tagja, az MSZMP PB tagja, az MSZMP KB titkára, az MSZMP KB osztályvezetője, az MSZMP KB osztályvezető-helyettese, a KISZ KB tagja, a KISZ KB titkára), ne tölthessen be szakállamtitkári, államtitkári, miniszteri vagy miniszterelnöki tisztséget az erről szóló törvény hatálybalépésétől számított 25 éven keresztül?”

Az OVB a hitelesítést megtagadó határozatát a következőkkel indokolta: „(...) a kérdés a magyar állampolgárok egy részével szemben a közhivatal-viselést korlátozó rendelkezéseket javasol törvényi szinten bevezetni. Eredményes népszavazás esetén ilyen tartalmú törvény megalkotására a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 70. §-a (6) bekezdésében szabályozott, a közhivatal viselésének szabadságára vonatkozó rendelkezései módosítását követően kerülhetne sor. Ez az új rendelkezés pedig nyilvánvalóan ellentétes lenne a 70/A. §-ának (1) bekezdésében előírt hátrányos megkülönböztetés általános tilalmával.

Az Országos Választási Bizottság mindezek alapján - tekintettel az Alkotmánybíróság több határozatában [2/1993. (I. 22.) AB határozat, 25/1999. (XI. 22.) AB határozat, 28/1999. (VII. 7.) AB határozat, 40/1999. (XII. 21.) AB határozat, 50/2001. (XI. 22.) AB határozat, 48/2003. (X.

27.) AB határozat] kifejtett következetes gyakorlatára is - a kérdést a burkolt alkotmánymódosításra irányuló tartalma miatt elutasította.”

2. A kifogás benyújtója szerint az OVB határozata nem megalapozott. Álláspontja szerint a népszavazási kezdeményezés egy specifikus területre vonatkozik, voltaképpen a közügyektől eltiltás egy sajátos formájának tekinthető, szankció jellegű, egy meghatározott magatartáshoz fűződik.

„A népszavazáson az igen-álláspont győzelme esetén a kezdeményezésben szereplő párttisztviselők helyteleníthető magatartási formák. Mint ilyenekhez, jogkövetkezmény fűződik. Eszerint az így szankcionáltak nem képeznek minden szempontból homológ csoportot a többi állampolgárral, tehát megkülönböztetésük nem önkényes, nem diszkriminatív. (Az OVB logikája szerint akkor az elítéltek közügyektől eltiltása is diszkriminatív?) Megjegyzendő, hogy a kérdéses tisztviselők viselésének tilalma semmiképp nem tekinthető aránytalannak. Egyrészt - az emberi méltósághoz való jognak megfelelően - nem örök időkre szól; csupán ideiglenes. Másrészt közel sem az összes magas állami-közéleti tisztviselőre vonatkozik, tehát még a vonatkozó időszakot tekintve sem jelent elviselhetetlen terhet az érintettek számára.”

Hivatkozik az indítványozó arra is, hogy Csehországban is alkottak hasonló törvényt, amelyet a cseh alkotmánybíróság nem minősített alkotmányellenesnek.

## II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak a kifogás elbírálása során figyelembe vett rendelkezései:

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

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

(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.”

„70. § (6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvénynek (Nsztv.) az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

„3. § (1) Népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni.”

„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) 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.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„118. § (...)

(3) Valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

(4) Az aláírásgyűjtő íveken a saját kezű aláírás mellett - az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából - fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.

(5) Az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírásával látja el.”

„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.

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 feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság 15/2003. (IV. 18.) AB határozatában kifejtette:

„Az Alkotmány elsőbbségének a törvényhozással szembeni biztosítása az Alkotmánybíróság legfőbb feladata. Az alkotmányos szempontok érvényre juttatása történhet előzetesen, a jogi norma megszületése előtt, illetve utólag, a jogszabály kihirdetését követően. Előfordulhat azonban - például a kétszázézer választópolgár által kezdeményezett eredményes ügydöntő népszavazás esetében -, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogsérelmet okozó jogszabály megalkotására lesz köteles a törvényhozó hatalom. Ebben az esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítési eljárásban történő előzetes alkotmányossági vizsgálata nyújthat megfelelő védelmet.

(...)

Az Alkotmány egésze és az alkotmányos rendelkezések [elsősorban az Alkotmány 8. § (2) bekezdés, a 28/C. § (3) bekezdés, valamint a 77. § (2) bekezdés] összefüggései, valamint azok együttes vizsgálata alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság - alkotmányos rendeltetésével összhangban - a kifogás és az OVB határozat keretein belül adott ügyben megvizsgálhatja a kérdést abból a szempontból is, hogy az annak alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvaló módon nem kötelezi-e a jogalkotót alapjog lényeges tartalmát sértő törvény megalkotására.” (ABH 2003, 208, 212-213.)

Az aláírásgyűjtő ív benyújtója - az MSZMP és a KISZ rendszerváltás előtti tevékenységére tekintettel - az ún. „átvilágítási törvények” tartalmára jellemző hivatalviselési tilalom törvényi szabályozására irányuló kérdés népszavazásra bocsátását kezdeményezi.

Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény alkotmányosságának vizsgálata kapcsán elemezte az „átvilágítási törvények” szerepét a volt szocialista országok jogrendszerében.

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az „átvilágítási törvények” a volt szocialista országokban végbemenő rendszerváltás tipikus termékei voltak. „Az átvilágításnak (...) két különböző típusa és célja volt. Az egyik bizonyos kulcspozíciókban akarta biztosítani a személycseréket, s egyben meg akarta előzni, hogy veszélyeztethessék az átmenetet mindazok, akik a múltban a jogállammal hivatásszerűen és tevélegesen szemben álltak. A másik fajta törvény a titkosszolgálatok tevékenységének leleplezésével a múlt rendszer igazi természetének megismerését és részben a sérelmek orvoslását is célozta, s egyben a változások visszafordíthatatlanságát jelképezte.” Az átvilágítási törvények első csoportjába tartozóként jellemezte azokat a törvényeket - köztük az indítványozó által hivatkozott, 1991-ben elfogadott cseh és szlovák lusztrációs törvényt is -, amelyek „összeférhetetlenségi” szabályokat állapítottak meg. E törvények jellemző tartalma volt, hogy azok, akik a volt szocialista rendszerben meghatározott állami vagy párttisztséget viseltek, továbbá a politikai rendőrség hivatásos állományához vagy titkos informátorai közé tartoztak, nem tölthettek be bizonyos állami pozíciókat a rendszerváltás során.

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy amíg Magyarországon az átvilágítási törvénytervezetekből törvény lett, megtörtént a rendszerváltás, s a rendszerváltás elmúltával a vizsgált törvény már a hasonló törvények által követett eredeti célokra nem szolgálhat, annak alkotmányosságát a „(...) normális jogállami körülmények között kell vizsgálni”. (ABH 1994, 342, 349-350.)

Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése állampolgári alapjogként szabályozza a közhivatal viseléséhez való jogot.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.]

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Alkotmányban szabályozott közhivatal viseléshez való jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga, meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti. (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.)

A szabályozás joga az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében szabályozott keretek között illeti meg a jogalkotót, nem alkothat olyan szabályokat, amelyek a közhivatal viseléshez való jog lényeges tartalmát korlátoznák, azaz a korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozásnak alkotmányos indoka van - valamely alkotmányban szabályozott alapvető jog, vagy valamely alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges - és arányos.

A népszavazásra bocsátandó kérdés pusztán a múltban betöltött politikai funkciók alapján az érintett személyi kört - kivétel nélkül - ki kívánja zárni meghatározott közhivatalok viseléséből. Az Alkotmány alapján nem állapítható meg olyan alkotmányos cél, érték, amelynek érvényesítéséhez a kérdésben foglalt alapjog korlátozás elkerülhetetlenül szükséges.

Az olyan törvényi feltételek megállapítása, amely a jogalanyok meghatározott körét alkotmányos indok nélkül kizárja egyes közhivatalok viseléséből, sérti az Alkotmány 70. § (6) bekezdését, és mivel alapjog tekintetében tesz megkülönböztetést az állampolgárok között, sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét is.

Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Országgyűlés - eredményes népszavazás esetén - csak az Alkotmány 70. § (6) bekezdésével, valamint 70/A. §-ával ellentétes törvény elfogadásával felelhetne meg az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésnek.

A fentiekben kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság a 103/2007. (III. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának 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.,*  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
dr. Kovács Péter  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

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