

110/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján - *dr. Holló András és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 90/2008. (II. 26.) OVB határozatát - az e határozatban foglalt indokok alapján - helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 90/2008. (II. 26.) határozatával úgy döntött, hogy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelen népszavazás eredményének kihirdetése utáni egy hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától?”

Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés célja olyan jogi helyzet teremtése, amelyben lehetőség nyílik az Országgyűlés feloszlására/feloszlatására. Az OVB rámutat: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 28/C. §-a (5) bekezdésének *e*) pontja alapján nem tartható országos népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról. Az OVB indokolása szerint a népszavazási kezdeményezés, bár közvetlenül nem tenné szükségessé az Országgyűlés feloszlását/feloszlatását, célját vizsgálva egyértelműen erre irányul, így az Alkotmányban foglalt tilalomba ütközik.

A népszavazást kezdeményező magánszemély kifogást terjesztett elő az OVB határozatával szemben. Hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 28/C. §-a szerint az Országgyűlés nem kötelezhető feloszlásának kimondására, ez azonban - úgy véli - nem jelenti azt, hogy népszavazás nem vezethet az Országgyűlés feloszlásához, amely terminus technicus nem azonos a feloszlással. Az Alkotmányból egyértelműen következik, hogy a feloszlás nem azonos a feloszlatással. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontja alapján nem tartható népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról, miután a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul, így - a kezdeményező álláspontja szerint - nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén valóban létrejöhet olyan jogi helyzet, amelyben „az Országgyűlés felosztható a Köztársasági Elnök által”.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg.

Alkotmány rendelkezése:

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

e) az Országgyűlés feloszlásáról,”

Nsztv. rendelkezése:

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

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

Ve. rendelkezése:

„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. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó 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, melynek során az Alkotmánybíróság - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban - azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. A kifogás hangsúlyozza azt, hogy „helytelen, és érvelési hibához vezet” az OVB álláspontja abban, amikor azonos fogalomként használja az Országgyűlés feloszlását és feloszlátását, ilyen módon utasítja el a kezdeményezést az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontjára alapozva, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. A kezdeményezés azonban nem is ezt tartalmazza. Miután a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul - érvel a kifogás -, így nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja viszont, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén létre jöhet olyan jogi helyzet, amivel az OVB is indokolta a határozatát, amelyben az Országgyűlés felosztható, s a kifogásból megállapíthatóan a kezdeményezés voltaképpen erre irányul.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Országgyűlés feloszlásának, illetőleg feloszlátásának alkotmányi rendezését vizsgálta.

Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés kimondhatja a feloszlását a megbízatásának lejárta előtt, erről viszont az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani.

Ezzel szemben az Országgyűlés feloszlata - az Alkotmányban meghatározott feltételekkel - a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik az Alkotmány 28. § (3) bekezdése alapján. Amíg tehát az Országgyűlés feloszlásáról maga az Országgyűlés mérlegelési jogkörben önállóan dönthet - s ebben a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontja szerint országos népszavazás nem tartható -, addig az Országgyűlés feloszlata nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, hanem az arról való döntés a köztársasági elnök hatásköre, s már csak ezért sem tartható arról - mint az Országgyűlés hatáskörébe nem tartozó kérdésről - országos népszavazás.

3. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálni, hogy tartható-e országos népszavazás a kezdeményezés szerinti tárgyban. Az aláírásgyűjtő ív mintája abban kér állásfoglalást, hogy az Országgyűlés a népszavazás eredményének kihirdetése utáni egy hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében országos népszavazás tiltott tárgyköröként nem szerepel az Országgyűlés azon hatásköre, amely alapján megvonhatja a bizalmat a Kormánytól. Az Alkotmány erről a 28. §-ában a következőként rendelkezik:

„28. § (3) A köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszlathatja az Országgyűlést, ha

a) az Országgyűlés - ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején - tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól,”

A népszavazási kezdeményezés tartalmát tekintve éppen arra irányul, hogy eredményessége esetén az Országgyűlés egy hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Kormánytól. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmányban írt feltételekkel és eljárásban már a köztársasági elnök mérlegelésén múlik, hogy feloszlatja-e az Országgyűlést. Így előállhatna az a jogi helyzet, amire az OVB közvetve utal.

Az országos népszavazási kezdeményezés eredményessége esetén arra köteleznék az Országgyűlést, hogy gyakorolja az Alkotmány 28. § (3) bekezdés a) pontja szerinti hatáskörét, az aláírásgyűjtő ív lényegében ennek az alkotmányi rendelkezésnek a szövegét veszi át azzal a fontos különbséggel, hogy az Alkotmánytól eltérően nem tizenkét hónapon belül, hanem az eredményes népszavazást követő egy hónapon belül vonja meg a bizalmat négyszer az Országgyűlés a Kormánytól. Ez a feltétel nyilvánvalóan ellentétes az Alkotmány rendelkezésével.

A Kormány tekintetében a bizalmi szavazásról az Alkotmány 39/A. § (3)-(4) bekezdései rendelkeznek. Ezek alapján az Országgyűlésnek a Kormány javasolhatja bizalmi szavazást, illetőleg a Kormány azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ha az Országgyűlés ezekben az esetekben nem szavaz bizalmat a Kormánynak, a Kormány köteles lemondani. Mindkét esetben az Országgyűlés csak akkor dönthet, ha a Kormány bizalmi szavazást javasol.

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A bizalmi szavazás kezdeményezése kizárólag a Kormányt illeti, a Kormány hatáskörébe tartozó kérdésben azonban nem lehet országos népszavazást tartani. Országos népszavazás közvetve sem kötelezheti a Kormányt arra, hogy bizalmi szavazást kérjen az Országgyűléstől.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a 90/2008. (II. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság, figyelemmel az OVB határozat Magyar Közlönyben való megjelenésére, elrendelte a határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

*Dr. Paczolay Péter 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.,
előadó alkotmánybíró*

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

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

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

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

Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Az Országos Választási Bizottság 90-92/2008. (II. 26.) OVB határozataival három, egymással szorosan összefüggő kérdésben tagadta meg az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését. Az Alkotmánybíróság mindhárom OVB határozatot helybenhagyta, e határozatokkal egyetérttek.

A határozatok indokolásában kifejtett jogi állásponttal - önmagában - egyetértek, de figyelembe véve a három szorosan összefüggő kérdést, a határozatok rendelkező részét a rendeltetésellenes joggyakorlásnak a 18/2008. (III. 12.) AB határozatban kidolgozott mércéje alapján kellett volna megindokolni.

A hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszavazáshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásnak döntő eleme, melynek célja - rendeltetése - a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor rendeltetésszerű, ha összhangban áll az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglaltakkal, a népszuverenitás közvetlen (de kiegészítő, lásd: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.) gyakorlásával: „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa útjára indított népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.” (ABK 2008, március, 267, 274.)

Eltételezve attól, hogy a kérdés maga burkolt alkotmánymódosítást fogalmaz meg (az Alkotmány alapján ugyanis nem lehet népszavazással a Kormányt arra kötelezni, hogy bizalmi szavazást kérjen...), az ötletszerű, önkényes időtartam-variációk (egy, három, tizenkét hónap) mindhárom kérdést komolytalanná teszik, nem alkalmas felelősségteljes állampolgári döntés kialakítására. A népszavazási kezdeményezés ezáltal nélkülözi a népszavazáshoz való jog rendeltetésszerű gyakorlásának azokat a követelményeit, amelyeket a fent idézett alkotmánybírói határozat megfogalmazott.

Az Alkotmánybíróságnak az OVB hivatkozott határozatait ezen indokok alapján kellett volna helybenhagyni.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró