

105/2007. (XII. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján három kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 114/2007. (IV. 18.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

Az OVB a támadott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?”

A 114/2007. (IV. 18.) OVB határozat a Magyar Közlöny 51. számának I. kötetében 2007. április 24-én jelent meg. Az egyik kifogást 2007. május 2-án, a másik kifogást 2007. május 8-án, a harmadikat pedig 2007. május 9-én 12 óra 35 perckor nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül nyújtották be.

Tekintettel arra, hogy a kifogások ugyanazon OVB határozat törvényességének felülvizsgálatára irányulnak, az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Mindhárom kifogás kifejti, hogy az OVB-nek meg kellett volna tagadnia az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítését, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelménynek.

Az indítványozók szerint a „több biztosítós” kifejezés nem alkalmas arra, hogy a választópolgárok számára kellő pontossággal leírja a nem kívánt szervezeti formáció lényegét. Az egészségbiztosítás szervezeti rendszere ugyanis jelenleg is több biztosítóra épül, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és igazgatási szerveinek dominanciája mellett az egészségbiztosításban szerepet kapnak az önkéntes kölcsönös egészségpénztárak és az üzleti

alapon működő biztosítók is. Nem értelmezhető, hogy a kérdés a tulajdoni alapon elkülönülő biztosítók, vagy az azonos tulajdonos kezében lévő több biztosító kizárására irányul, kizárja-e a köztulajdonban álló regionálisan, vagy szakmai alapon szervezett több biztosítós rendszer létrehozását is.

Vitatják az indítványozók a kérdésben szereplő „üzleti alapon működő” kifejezés értelmezhetőségét is. Az üzleti alapon történő működés sokféle variációt rejt magában. A választópolgár nem tudja megítélni, hogy melyik variáció ellen foglal állást a szavazatával. Az egyik indítványozó szerint az egészségbiztosítás biztosítási jellege eleve „üzleti alapon” történő működést feltételez, nonprofit működés mellett is számos vagyoni viszonyokat szabályozó szerződésen keresztül tudja biztosítani az egészségügyi ellátást.

Az egyik indítványozó álláspontja szerint a „kötelezően választandó” szövegrész egyértelműsége is vitatható.

3. Két indítványozó álláspontja szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontjába ütközik, mert a kérdés az egészségbiztosítás szervezeti rendszerének átalakítására irányul. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése alapján nincs helye népszavazásnak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésben.

4. Az egyik indítványozó szerint az OVB-nek meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését amiatt is, mert az az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában megfogalmazott népszavazási tilalomba ütközik. Álláspontja szerint - mivel az egészségbiztosítás finanszírozása a költségvetésen keresztül történik - az egészségbiztosítás rendszerének alapvető átalakítása a népszavazás időpontjában hatályos költségvetés módosítását igényelné.

5. Ugyanez az indítványozó hivatkozik arra is, hogy a kérdés - miután a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem dönthető el, hogy a népszavazás eredménye mennyi ideig köti az Országgyűlést - burkolt alkotmánymódosítást is eredményez.

6. Egy másik indítványozó szerint a kérdésben tartandó népszavazás érinti a Kormányprogramot, ezért arról az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontja alapján nem lehet népszavazást tartani.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

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

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

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

(...)

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,

(...)

f) a Kormány programjáról,”

2. Az Nsztv.-nek 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.”

„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.”

„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 (a továbbiakban: Abtv.) 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 kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás tárgyát képező kérdés sérti-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműségi követelményt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének - Alkotmányban szabályozott - korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés - az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint - el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABK 2006. június, 429, 430.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem sérti sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményét.

A kérdés a választópolgárok számára egyféleképpen értelmezhető, „igen”-nel vagy „nem”-mel megválaszolható. A választópolgároknak a kérdés alapján arra kell választ adniuk, hogy meg kívánják-e akadályozni az egészségbiztosítási rendszernek kötelezően választandó üzleti alapon működő biztosítókra épülő rendszerré való átalakítását. Az eredményes ügydöntő népszavazás esetén, ha a választópolgárok az „igen” válasz mellett döntenek, az Országgyűlés nem dönthet az egészségbiztosítási rendszer e modellje mellett.

Az Alkotmánybíróság - több határozatában kifejtett - álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [legutóbb: 43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.].

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatban megfogalmazott kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményét nem sérti.

2. Az Alkotmánybíróságnak a kifogások alapján vizsgálnia kellett azt is, hogy az eljárás tárgyát képező kérdés tartalma olyanak tekinthető-e, amelynek népszavazásra bocsátását az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése tiltja.

2.1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján nem lehet népszavazásra bocsátani olyan kérdést, amely a költségvetési törvény tartalmát érinti.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontját. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.; 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834, 837.; 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 165, 171.;

16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 239.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4902, 4905.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4908, 4910-4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4915, 4918-4919.]

Az Alkotmánybíróság e határozataiban rámutatott arra, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazásra bocsátandó kérdést. [Először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az OVB által hitelesített kérdés és a költségvetési törvény között közvetlen tartalmi összefüggés nem állapítható meg.

A költségvetési törvény az állami feladatok ellátásához szükséges kiadásokat és a kiadások fedezetéül szolgáló bevételeket határozza meg. Azoknak az állami feladatoknak a körét, tartalmát, követelményeit, amelyeknek a pénzügyi fedezetét az állam a költségvetési törvényben biztosítja - az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 9. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - külön törvények írják elő.

Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésből eredményes népszavazás esetén egy állami feladat, az egészségbiztosítás ellátásának módját érintő jogalkotási kötelezettsége keletkezik az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés az egészségbiztosítási rendszert úgy köteles alakítani, hogy az ne a kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós modellen alapuljon. A népszavazásra bocsátandó kérdés tehát az állami feladat ellátásának módjára és nem az állami feladat pénzügyi fedezetére, illetőleg annak forrásaira vonatkozik, így a költségvetési törvény tartalmát közvetlenül nem érinti.

2.2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontja alapján nem lehet népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről. Az indítványozó álláspontja szerint a vitatott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés, így arról népszavazás nem tartható.

Az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontját. E határozatában rámutatott: „Az Országgyűlés döntési jogkörébe tartozó szervezetalakító kérdésekről az Országgyűlés számos formában és minőségében dönthet. Alkotmányozó hatalomként az Alkotmányban szereplő állami szervtípusokat is alakíthatja, törvényhozóként az alkotmányban nem szereplő kérdésekben szabályozhat az Alkotmány keretei között. Szerveket hozhat létre, szüntethet meg, alakíthat át, de határozati formában is hozhat egyes - pl. a saját belső szervezetére vonatkozó - szervezetalakító döntéseket. Az Országgyűlés alkotmányozóként és törvényhozóként is szabályozhatja a saját létrejötté, működése szabályait. Ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalakításnak minősül, (...)” (ABH 2004, 380, 385.)

Az Alkotmánybíróság e határozatából kitűnően valamely konkrét szerv vagy szervtípus létrehozására, átalakítására, illetőleg megszüntetésére irányuló kérdés minősíthető olyan szervezetalakítási kérdésnek, amelyre a népszavazás elrendelésének tilalma kiterjed.

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a választópolgároknak nem az egészségbiztosítás szervezetéről kell állást foglalniuk, hanem az egészségbiztosítási rendszer egyik alapkérdéséről, egyik lehetséges modelljének bevezetéséről, arról, hogy egyetértenek-e azzal, hogy az egészségbiztosítási alap kezelését piaci alapon működő biztosítók vegyék át. A népszavazás tehát nem az egészségbiztosítás szervezeti kérdéseiről dönt a kérdés népszavazásra bocsátása esetén, hanem az egészségbiztosítási feladatok ellátásának

módjáról. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eljárás tárgyát képező kérdés nem tekinthető az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontja alapján a népszavazás tiltott tárgykörébe tartozó kérdésnek.

2.3. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem ütközik-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontjába, mely szerint nem tartható népszavazás a Kormány programjáról.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontját. E határozataiban megállapította:

„Az Alkotmány 28/C. §-a (5) bekezdésének *f)* pontja azt jelenti, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése nem zárja ki azonban, hogy a kormányprogram egyes elemeiről népszavazás döntsön, nem érintve a miniszterelnök, a Kormány és az Országgyűlés kapcsolatrendszerét, a miniszterelnök személyéről való döntést.” [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 232.; 15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233, 235.]

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatát figyelembe véve a vitatott kérdés alapján az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontjának sérelme sem állapítható meg.

3. Az egyik kifogás szerint az OVB-nek azért is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését, mert az burkolt alkotmánymódosításra irányul. Álláspontja szerint a hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem állapítható meg, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezné a törvényhozást, ennek következtében az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviseleti és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatását, azaz az Alkotmány burkolt módosítását eredményezné.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában akkor ítélte az alkotmánymódosítás tilalmába ütközőnek a népszavazásra bocsátandó kérdést, ha a kérdés tartalmából valamely új szabálynak az Alkotmányba való beépítésére keletkezett volna kötelezettsége az Országgyűlésnek [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.], vagy a kérdés az Alkotmány valamely tételes rendelkezésével ellentétes szabály megalkotására irányult. [22/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.; 28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 290.] Nem minősítette az Alkotmánybíróság burkolt alkotmánymódosításra irányulónak a kérdést pusztán amiatt, mert a népszavazásra irányadó jogszabályi rendelkezések nem rendelkeznek arról, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezi a törvényhozást. [15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4902, 4906.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4908, 4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4915, 4919.]

Tekintettel arra, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés tartalma alkotmányi rendelkezést nem érint, az eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezik olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés tartalma alapján annak burkolt alkotmánymódosításra irányultsága nem állapítható meg.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a kifogásokat elutasította, és a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatot helyben hagyta.

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

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró*

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

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

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

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

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

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

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

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