

114/2008. (IX. 26.) 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 306/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. A magánszemély kezdeményező 2007. augusztus 2-án országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése, jogszabály (a Büntető Törvénykönyv) módosításával tegye szankcionálhatóvá a hálapénz adását és elfogadását az egészségügyben, a szociális szférában?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 306/2007. (VIII. 23.) határozatával (kihirdetve: 2007. augusztus 29-én) hitelesítette.

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján egy másik magánszemély kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a 306/2007. (VIII. 23.) OVB határozat ellen, amelyben a határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. A kifogás 2007. szeptember 13-án 11 óra 50 perckor, a határidő 15. napján érkezett az OVB-hez.

A kifogás szerint a támadott határozat sérti a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott, valamint az Alkotmánybíróság által több határozatban értelmezett egyértelműség követelményét. Ezzel összefüggésben a kifogást előterjesztő hivatkozott a 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatra, amelyben a „hálapénz” fogalmáról a testület kifejtette, hogy az nem egyértelmű. Az általa kifogásolt kérdés egyértelműségének hiányát látta továbbá abban is, hogy sem az „egészségügy”, sem a „szociális szféra” fogalma nem határozható meg pontosan.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, az Nsztv., valamint a Ve. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„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.”

2. Az Nsztv. rendelkezése:

„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
[...]

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.

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

3. A Ve. rendelkezései:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkészült, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

„116. § Az I-X. fejezet, valamint a 89. § (1)-(7) bekezdése, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

„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 megalapozott.

1. 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 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 [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.].

2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben mindenképp azt vizsgálta, hogy a kifogás befogadható-e. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeket [Ve. 77. § (2) bekezdés] teljesítve nyújtották be. Ennek megfelelően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az érdemi elbírálás során az Alkotmánybíróság a kifogást benyújtó azon álláspontjának megalapozottságát vizsgálta, amely szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem felel meg az egyértelműség törvényi követelményének.

3.1. 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 lenni. 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, s 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, ABH 2006, 358, 360-361.].

Habár az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt népszavazás kezdeményezőjével szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használja a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározza azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.], a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás.

A jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 336.].

3.2. A jelen ügy megítélése szempontjából precedensnek számító 99/2007. (XII. 6.) AB határozat szerint a hálapénz kötelezővé tételéről azért nem lehetett népszavazást tartani, mert a választópolgárok nem lehettek volna tisztában azzal, hogy miről döntenek. Az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá: „A kérdés - lényeges tartalma szerint - arra irányul, hogy a háziorvosi-, fogászati- és járóbeteg szakellátásért, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért, vagyis az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaiért »kötelező legyen hálapénzt fizetni«.

A hálapénzzel kapcsolatban a Magyar Orvosi Kamara (MOK) etikai kódexe a következőképpen fogalmaz: »A beteg ember meggyógyítását, életének megmentését, új életet világra segítését kísérő hála kifejezése kényszer nélküli, és szabad elhatározáson alapul. A hálapénz a beteg vagy hozzátartozója által a kezelést követően, utólag az orvosnak önként adott juttatás. ... A hálapénztől élesen el kell különíteni az előre felajánlott, vagy ráutaló magatartással kikényszerített anyagi juttatást, amely már korrupciónak, zsarolásnak minősül.« (64-65., 69. pont)

A nem jogi kötelezettségből, de kényszerből, a kérdésben szereplő ellátások nyújtásával összefüggésben adott juttatás nem minősül hálapénznek az orvosi hivatás gyakorlása szempontjából, a jogi kötelezettségként jelentkező fizetési kötelezettség pedig már nem hálapénz.” (ABH 2007, 815, 818.)

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság rámutatott: a hatályos jogszabályok keretei között nem állapítható meg, hogy milyen tartalmú jogalkotásra lenne köteles az Országgyűlés eredményes népszavazás esetén, továbbá az sem, hogy a választópolgároknak a döntésük meghozatalakor miről kellene döntenükhöz. (ABH 2007, 815, 819.)

3.3. A jelen eljárásban vizsgált esetben is megállapítható, hogy a választópolgárok a kérdés alapján nem lehetnének tisztában döntésük tartalmával. A hálapénz adásának és elfogadásának szankcionálását a kérdés nem szűkíti le az egészségügyre, hanem kiterjeszti a „szociális szférára” is. Ez utóbbi olyan fogalmi elem, amelynek tágabb és szűkebb értelmezése egyaránt lehetséges. A tágabb értelmezés szerint a szociális szféra magában foglalja mindazt a szükségletet, illetve ezek kielégítését, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a nyereséget létrehozó

gazdasági tevékenységhez, így például idetartozik a munkaerő újratermelése (oktatás, továbbképzés) is. Ezzel szemben a szűk értelemben vett szociálpolitika csak a társadalmi munkamegosztásban még vagy már részt nem vevők vagy abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetűek állami támogatását fogja át.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a hálapénz fogalmának egyértelműsége ellenére nem lenne világos, hogy milyen tevékenység, milyen körben, milyen feltételek fennállta esetén válna szankcionálhatóvá. Behatárolhatatlan a „szociális szféra” terjedelme, meghatározhatatlan az érintett személyek köre, tisztázatlan a cselekmény jellege. Ezek a bizonytalansági tényezők már külön-külön is megkérdőjelezzik a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelműségét, együttesen pedig kétséget kizáróan nyilvánvalóvá teszik a törvényi feltétel hiányát.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „hálapénz” adásának és elfogadásának büntethetőségéről szóló kérdésre egyértelmű válasz nem adható, ezért az ellentétes az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménnyel. Ennek következtében az Alkotmánybíróság a 306/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot - a Ve. 130. § (3) bekezdésében írt jogkörében eljárva - megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

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

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.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró