

6/2009. (II. 4.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján indult eljárásban meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 350/2007. (IX. 12.) 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 beadványozó 2007. augusztus 24-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) azzal, hogy országos népszavazást kívánnak kezdeményezni a következő kérdéstről:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak állami, önkormányzati tulajdonban maradjanak?”

Az OVB - figyelemmel a 168/2007. (VII. 18.) OVB határozatában foglaltakra, valamint a testület jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítására vonatkozó indítványában foglaltakra - 350/2007. (IX. 12.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megállapította, hogy a kezdeményezők által benyújtott aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kíván kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, így az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

Az OVB határozata ellen a törvény által előírt határidőn belül két kifogást nyújtottak be. Az érdemi elbírálásra alkalmas kifogásokat azok tartalmi azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) T.ü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette.

2. A kifogások tartalma az alábbiakban foglalható össze:

Egyik kifogást tevő szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott egyértelműségi követelménynek, mivel az állami tulajdon fogalma nem egyértelmű. Ezen túlmenően az egészségügy területén működő, magántulajdonban vagy egyházi tulajdonban álló intézményekre nézve is hátrányos lehet, ugyanis magában hordozza az államosítás veszélyét. Hivatkozik továbbá a kifogást tevő arra, hogy az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát az Alkotmány 12. § (2) bekezdése, és 44/A. § (1) bekezdés *b*) pontja szabályozza, ezáltal a kérdés alapján lebonyolítandó népszavazás az Alkotmány által szabályozott tárgykörökre vonatkozna. Utal továbbá a kifogást tevő arra, hogy a népszavazásról szóló hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján nem dönthető el, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezné a törvényhozást, így az eredményes népszavazás - burkolt formában ugyan, de egyértelműen - az Alkotmány módosítását eredményezi.

A másik kifogást tevő álláspontja szerint a kérdés hitelesítését az OVB-nek az Nsztv. 12. §-a alapján meg kellett volna tagadnia, mivel a korábbi, 168/2007. (VII. 18.) OVB határozatban már sor került egy teljesen megegyező tartalmú és tárgyú kérdés hitelesítésére. Hivatkozik még arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 3. § *d*) pontja szerint az eljárásban érvényesülnie kell a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvének, azonban a népszavazás kezdeményezője ezen elvet megsértette és jogával visszaélt abból a célból, hogy más választópolgárok népszavazáshoz való jogát csorbítsa.

II.

1. Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben szereplő kérdéssel teljes mértékben azonos kérdést tartalmazó népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát már 2006. októberében benyújtották az OVB-hez. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát 567/2006. (XI. 20.) OVB határozatával hitelesítette. A határozatot az Alkotmánybíróság 13/2007. (III. 9.) AB határozatával (ABH 2007, 242.) helybenhagyta. A határozat utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság - külön indítvány alapján - a népszavazási döntések időbeli hatályával kapcsolatos kérdést másik eljárásban vizsgálja.

A határozathoz kapcsolódóan a népszavazási döntések időbeli hatályának kérdése azzal összefüggésben merült fel, hogy az adott ügyben szereplő, népszavazásra feltenni javasolt kérdéssel az Alkotmánybíróság által azonosnak talált kérdésről korábban már volt egy népszavazás. Az Országgyűlés a 46/2004. (V. 18.) OGY határozatával rendelte el a népszavazást, és az elrendelt népszavazást a köztársasági elnök 2004. december 5. napjára kitűzte. Az ügydöntő népszavazás eredménytelen volt.

2. Az Alkotmánynak az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezései, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvénynek az OVB határozat meghozatalának időpontjában hatályos szabályai nem tartalmaztak rendelkezést arra vonatkozóan, hogy lehet-e, és ha igen, mennyi időn belül újabb népszavazást kezdeményezni vagy kitűzni olyan kérdésben, amelyről már korábban népszavazásra került sor. Az erre vonatkozó - az OVBh. által is hivatkozott - indítványok alapján hozott 27/2007. (V. 17.) AB határozat (ABH 2007, 343.) egyebek mellett megállapította: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása és a kiküszöbölésére megszabott határidő közötti „függő jogi helyzet”-re tekintettel az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogások elbírálására irányuló eljárását 98/2007. (XI. 29.) AB végzésével (ABH 2007, 1121.) 2008. június 15. napjáig felfüggesztette.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény 11. §-a az Nsztv. 10. §-át a következő *d)* ponttal egészítette ki:

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

„d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezzel a jogalkotó az alkotmányellenes helyzetet megszüntette, ezért a felfüggesztett eljárás folytatását rendelte el.

4. Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyik kifogásban hivatkozott kérdést („Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban?”) tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az OVB 168/2007. (VII. 18.) OVB határozatával hitelesítette. Az ezen határozat ellen benyújtott kifogások alapján indult eljárást az Alkotmánybíróság 95/2007. (XI. 22.) AB végzésével (ABH 2007, 1116.) 2008. június 15. napjáig felfüggesztette, majd 73/2008. (V. 22.) AB határozatával (ABK 2008. május, 709.) a hitelesítő határozatot helybenhagyta.

III.

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

„2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

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

„28/C. § (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.”

2. A Ve. rendelkezései:

„2. § E törvényt kell alkalmazni:

(...)

e) az országos népszavazásra,

(...)”

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás.”

„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.”

3. Az Nsztv. rendelkezései:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

„12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogások az alábbiak szerint megalapozottak:

1. Az OVB 168/2007. (VII. 18.) határozatával - amelyet az Alkotmánybíróság a fentebb hivatkozott 73/2008. (V. 22.) AB számú határozatával jóváhagyott - már hitelesítette azt a népszavazási kezdeményezést, melynek feltenni javasolt kérdése: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami önkormányzati tulajdonban?” A jelen eljárás tárgyát képező OVBh. a következő kérdést hitelesítette: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak állami, önkormányzati tulajdonban maradjanak?” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a két kérdés tartalma egymással megegyezik.

2. Az OVB 168/2007. (VII. 18.) határozatával elbírált kérdésre vonatkozó hitelesítési eljárás - az Alkotmánybíróság által értelmezett módon - az OVBh. meghozatalakor még nem zárult le, ezért nem járt el jogszerűtlenül az OVB akkor, amikor a kérdést az ugyanazon tartalmú kérdés korábbi hitelesítettsége ellenére hitelesítette.

3. Az Alkotmánybíróság 2004 óta követett gyakorlata szerint az Nsztv. 12. §-ában foglalt rendelkezés (ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya ...) egyértelműen csak a hitelesített aláírásgyűjtő ívekre, illetve kérdésre vonatkozik. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Irodavezetője az Nsztv. 118. § (1) bekezdése alapján hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, ugyanis csak ez után kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére [57/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 809, 815.]. Az Alkotmánybíróság 100/2007. (XII. 6.) AB határozatában (ABH 2007, 824., a továbbiakban: Abh.) a következőket állapította meg: a jogállamiság részét képező jogbiztonság, valamint a népszavazáshoz való jog alkotmányi rendelkezéseit sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mivel a törvényalkotó az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben nem szabályozta az országos népszavazás során az aláírásgyűjtő ív hitelesítését végző szerv eljárását abban az esetben, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően - ugyanazon tartalmú kérdésben - újabb aláírásgyűjtő ívek mintapéldánya kerül benyújtásra (versengő népszavazási kezdeményezések esetkőre).

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet 2008. március 31-ig szüntesse meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hiányzó eljárási szabály azt eredményezi, hogy a hitelesítő szerv az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének, illetve a kérdésnek a hitelesítését megelőzően ugyanazon tartalmú kérdésben benyújtott aláírásgyűjtő ívek, illetve népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezések esetében nem tagadhatja meg - sem az időrendiségre, sem más törvényben nem szabályozott körülményre tekintettel - az

aláírásgyűjtő ív, illetve kérdés hitelesítését. Az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló „versengő” népszavazási kezdeményezések hitelesítése olyan helyzetet is előidézhet, hogy az ugyanazon tárgyra vonatkozó, ám ellentétesen megfogalmazott kezdeményezések tárgyában eredményesen lezajlott ügydöntő országos népszavazások alapján az Országgyűlés nem tudja végrehajtani a rá nézve kötelező érvényű ügydöntő országos népszavazásokon meghozott döntéseket. (ABH 2007, 829.)

A jogalkotó az Abh.-ban meghatározott határideig a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet nem szüntette meg.

4. Az OVB határozatának felülvizsgálata során az Alkotmánybíróságnak tekintettel kellett lennie az Abh. által megállapított alkotmányellenes helyzet mindezeideig tartó fennmaradására, valamint a népszavazásra irányuló kezdeményezések tekintetében beállott változásokra egyaránt.

Az OVB a jelen eljárás tárgyát képező ügyben szereplő kérdéssel a fentiek szerint megegyező, népszavazásra feltenni javasolt kérdést 168/2007. (VII. 18.) határozatával már hitelesítette, és a hitelesítő határozatot az Alkotmánybíróság 73/2008. (V. 22.) AB határozatával helybenhagyta. A hitelesítés követelményeinek megfelelő aláírásgyűjtő íven tehát az aláírásgyűjtés elvileg megindulhat.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy gyakorlata szerint döntése során mind az OVB, mind jogorvoslati eljárásában az Alkotmánybíróság a fennálló helyzethez igazodik. Az OVB az Alkotmány és az Nsztv. vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel, a döntésekor fennálló helyzetet alapul véve dönt a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítéséről, illetve annak megtagadásáról [32/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 383.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Nsztv. 12. §-ában rögzített tilalom alapvető célja az, hogy az Országgyűlés ne kerülhessen olyan helyzetbe, amelynek eredményeként - párhuzamosan folytatott aláírásgyűjtések folytán - az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségének eleget téve több, ugyanazon tartalmú kérdésben is népszavazást kelljen elrendelnie. A 168/2007. (VII. 18.) OVB határozattal hitelesített - és az Alkotmánybíróság által is helyben hagyott - kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban?”), valamint a jelen eljárás tárgyát képező kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak állami, önkormányzati tulajdonban maradjanak?”) lényegi egyezősége folytán ez utóbbi hitelesítése magában rejti annak lehetőségét, hogy a kötelező népszavazás elrendelésének feltételei két, egymással megegyező kérdés tekintetében is fennállanak. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság - a körülmények megváltozása folytán - az OVB 350/2007. (IX. 12.) határozatában szereplő kérdést nem találta hitelesíthetőnek, ezért a határozatot a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltak alapján megsemmisítette, és az OVB-t új eljárás lefolytatására utasította.

5. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az OVB határozatát az Nsztv. 12. §-ának sérelme folytán megsemmisítette, a kifogások más vonatkozásait azok szükségtelen volta miatt érdemben nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság - figyelemmel az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére - elrendelte ezen 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.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró