

76/2008. (V. 29.) 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 meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 321/2007. (IX. 12.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 321/2007. (IX. 12.) OVB határozata ellen.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a jelen kérdésben tartott népszavazást követő év január 1-jétől pénznyerő automatát csak játékkaszinóban lehessen üzemeltetni?”

Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért azt hitelesítette. A kifogás 2007. szeptember 28-án érkezett meg az OVB-hez, 2007. október 1-jén pedig az Alkotmánybíróságra.

Az OVB határozat közzétételére a Magyar Közlöny 120. számában, 2007. szeptember 15-én került sor, a kifogás előterjesztésére nyitvaálló törvényi határidő 2007. október 1-jén járt le. Az OVB határozata ellen benyújtott kifogás 2007. október 1-jén a törvényes határidőn belül érkezett az Alkotmánybírósághoz, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

Az indítványozó kifogásában kifejtette, hogy véleménye szerint a hitelesített kérdésben megtartott érvényes és eredményes ügydöntő népszavazás alkotmányos sértő törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést. A megalkotandó törvény sértene az Alkotmány 9. §-ában foglalt „a vállalkozás és a verseny szabadságán alapuló” piacgazdaság alkotmányi elvét.

Az indítványozó érvelése szerint, ha az Országgyűlés a népszavazási döntésnek megfelelően olyan törvényi szabályozást alkotna, amely előírná, hogy pénznyerő automatát csak játékkaszinóban lehet üzemeltetni, ezzel olyan állami beavatkozásra kerülne sor, amely a vállalkozáshoz való jog, illetve a gazdasági verseny szabadságának az indokolatlan és aránytalan korlátozására vezetne.

Az indítványozó szerint az említett törvényi szabályozás sértene „az Európai Unióról szóló szerződés” 87. cikkének (1) bekezdését is és ennek következtében ellentétben állna az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontjában foglalt tilalommal.

A választópolgári egyértelműségnek az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményével is ellentétes a kifogás előterjesztője szerint az, hogy a játékterem és a játékkaszinó közötti különbségtétel az „átlagos” választópolgár számára nehézséget okoz, nem világos számára az, hogy miről hoz döntést.

Mindezek alapján az indítványozó kérte az OVB kifogással támadott határozatának a megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról, (...).”

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„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 választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) érintett rendelkezései:

„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 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 hitelesítése 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.].

2. A kifogásban kifejtett indítványozói álláspont szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés tárgyában megtartott érvényes és eredményes ügydöntő népszavazás az Alkotmány 9. §-ával ellentétes törvényi szabályozás megalkotására kötelezné az Országgyűlést. Ha az említett törvényi szabályozás a pénznyerő automaták üzemeltetését

kizárólag játékkaszinóban tenné lehetővé, akkor ez - az indítványozó érvelése szerint - indokolatlanul és aránytalanul korlátozná a vállalkozáshoz való alapjogot, valamint a gazdasági verseny szabadságának az alkotmányos elvét [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] és sértené a piacgazdaság alkotmányi rendelkezését is [Alkotmány 9. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) kimondta, hogy „[a]z 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, 213.)

Az Abh1. indoklásában azonban az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „[a]z alkotmánysértő norma létrejöttét elkerülendő a törvényhozó köteles a jogszabályt olyan tartalommal elfogadni, amely megfelel ugyan a kérdésben foglalt követelménynek, de egyszersmind összhangban áll az alaptörvény rendelkezéseivel.” (ABH 2003, 208, 212.)

A 14/2007. (III. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság figyelmeztetett arra, hogy annak a kérdésnek a vizsgálata során, hogy az érvényes és eredményes ügydöntő népszavazás eredménye nem kötelezi-e a törvényalkotót nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény megalkotására, figyelemmel kell lenni arra, hogy általában a népszavazásra bocsátandó kérdés ismeretében sem állapítható meg a születendő jogi norma tartalma. Ebből következően az Alkotmánybíróság kizárólag akkor mondhatja ki, hogy a kérdés népszavazásra nem bocsátható, ha az alapján a törvényalkotó valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogsérelmet okozó jogszabály megalkotására volna köteles. (ABK 2007. március, 229, 232.)

A fentiek alapján az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a népszavazás alapján a kérdésben szereplő tartalommal megalkotandó törvényi szabályozás nyilvánvaló módon súlyosan sértené-e a vállalkozáshoz való alapjogot, illetve a gazdasági verseny szabadságának és a piacgazdaságnak az alkotmányi rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság a kifogás keretein belül, az alapján hozhat döntést és a vizsgált ügyben a kifogást előterjesztő nem indokolta, hogy a népszavazás eredményeként megalkotandó kifogásolt törvényi szabályozás miatt sértené a vállalkozáshoz való alapjogot (miért és mennyiben jelentené annak az indítványozó által állított indokolatlan és aránytalan korlátozását), illetve a gazdasági verseny szabadsága és a piacgazdaság alkotmányi rendelkezéseit. Ebből következően a kérdés alkotmányosságát az Alkotmány 9. §-ának felhívott rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálhatta.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy amiként arra - az indítványozó által is hivatkozott - 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) már rámutatott, „[a] piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el.” (ABH 1994, 117, 119.)

Az Abh2. indoklásában a gazdasági verseny szabadságát rögzítő alkotmányi rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az szintén nem alapjog, hanem a piacgazdaság feltétele, amelynek a meglétét és működését biztosítani - az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében - az államnak is feladata. Az Alkotmánybíróság ugyanitt azt is kifejtette, hogy sem a szabad verseny, sem pedig a piacgazdaság alkotmányi rendelkezéseinek nincs külön alkotmányossági mércéje. (ABH 1994, 117, 120.)

Az Alkotmánybíróság 54/1993. (X. 13.) AB határozata értelmében „a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. (...) A vállalkozás joga (...) nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási-jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent - de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül -, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” (ABH 1993, 340, 341, 342.)

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai értelmében a gazdasági verseny szabadsága és a piacgazdaság alkotmányi rendelkezései önmagukban nem képezhetik alkotmányos mércéjét a kezdeményezésben szereplő

kérdésnek, és a népszavazás eredményeként megalkotandó törvényi szabályozás sem eredményezné önmagában a vállalkozáshoz való alapjog nyilvánvaló módon fennálló súlyos sérelmét. A vállalkozáshoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, más alkotmányos jog (érték) érvényesülése érdekében a „szükségesség és arányosság” követelményének megfelelően alkotmányosan korlátozható. Az a törvényi szabályozás, amely a pénznyerő automaták üzemeltetését kizárólag játékkaszinóban tenné lehetővé a vállalkozáshoz való jog lényegi tartalmát (a vállalkozóvá válás lehetőségét) nem érintené, csupán egy konkrét vállalkozási tevékenység (pénznyerő automata üzemeltetése) végzését korlátozná, azzal, hogy azt a törvényben foglalt feltételhez (játékkaszinóban való üzemeltetés) kötné.

Csak a népszavazás eredményeként megalkotandó konkrét törvényi szabályozás alapján lehet abban a kérdésben állást foglalni, hogy az említett korlátozás kiállja-e a „szükségesség és arányosság” alkotmányos tesztjét. A törvényalkotó széles körben mérlegelhet abban a kérdésben, hogy egy konkrét vállalkozási tevékenység folytatását, milyen korlátozó törvényi előírásoknak veti alá, az alapjog lényegi tartalmát nem érintő törvényi korlátozás léte (ilyen korlátozó szabály megalkotása) önmagában nem alkotmányellenes.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés azért sem hitelesíthető, mert nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettséget sért, s így az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b*) pontjában foglalt tilalomba ütközik.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b*) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról.

Az indítványozó a kérdést az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EK Sz.) 87. Cikkének (1) bekezdésében foglaltakra ütközönek tekintette, mivel véleménye szerint a gazdasági verseny szabadságát az EK Sz. hivatkozott rendelkezése is védi.

Az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában már rámutatott arra, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (ABH 2006, 1824, 1828.).

A 72/2006. (XII. 15.) AB határozatban kifejtettek szerint „[a]z Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június, 498, 500.), e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak”. (ABH 2006, 819, 861.)

A fent hivatkozott határozatokban kifejtettek alapján nem merülhet fel az, hogy a kérdés nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget érint, ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást is, amely amiatt kérte az OVB támadott határozatának a megsemmisítését, mivel a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b*) pontjában foglalt népszavazási tiltott tárgykörbe tartozik.

Az Alkotmánybíróság végül azt az indítványozói kifogást sem találta megalapozottnak, amely szerint a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének. Az indítványozó érvelése szerint a kérdésben szereplő játékkaszinó és a játékterem fogalma közötti különbség nem egyértelmű, a „köznyelvben” a két fogalom szinonimának tekinthető, így a választópolgár nehezen tudja a két fogalmat egymástól elkülöníteni, lényegében nem világos a számára az, hogy miről dönt.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a népszavazásra feltett kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan kifejtette: „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor, jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon

válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” (ABH 2001, 392, 396.)

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában utalt arra, hogy 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 [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABK 2007. december, 1247, 1249.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben a kérdés nem sérti a választópolgári egyértelműség követelményét. A kezdeményezésben szereplő eldöntendő kérdés „igennel” illetve „nemmel” egyértelműen megválaszolható. A kérdés tartalma világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, a választópolgár előre tudhatja (felmérheti) döntésének a várható következményeit.

A vizsgált esetben a kérdés tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy a kezdeményezés nem a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) 26. § (3) bekezdésében foglalt törvényi szabályozás fenntartására irányul. A kérdésben szereplő „csak játékkaszinóban lehessen üzemeltetni” fordulatból a választópolgár egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatja, hogy a kérdés mire irányul.

A játékkaszinó és játéktér fogalma „köznyelvi” megközelítésben is eltérő és egyértelműen megkülönböztethető jelentéstartalmat hordoz. Ezen túlmenően az Szjtv. mindkét jogi kifejezést tartalmazza, és definiálja azt is, hogy mi minősül I., illetve II. kategóriába tartozó játéktérnek, valamint játékkaszinónak [Szjtv. 26. § (7) bekezdés, illetve 27. § (1) bekezdés].

A kifejtettkre tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogást elutasította és a kifogással támadott 321/2007. (IX. 12.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

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. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró