

## 99/2007. (XII. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában - *dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatát helybenhagyja. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### *Indokolás*

#### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadja.

Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziiorvosi-, fogászati- és járóbeteg szakellátásért, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő január 1-jétől kötelező legyen hálapénzt fizetni?”

Az Országos Választási Bizottság megállapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ában megfogalmazott követelménynek, amely szerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

Az Országos Választási Bizottság szerint a kérdésben szereplő hálapénz-fogalom nem határolható körül pontosan, annak ellenére, hogy a „hálapénz” szó használata a közbeszédben elterjedt. Így nem határozható meg pontosan, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést milyen jogalkotási kötelezettség terhelné.

Az Országos Választási Bizottság utalt arra is, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek olyan jogintézményt kellene bevezetnie, amely jelenleg illegitim, a közfelfogás által elítélendő, és semmiképpen sem fér össze a Magyar Köztársaságnak az emberi méltóság tiszteletben tartására és jogállamiságra épülő alkotmányos rendjével.

2. A határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 81. számában, 2007. június 27-i dátummal jelent meg.

A határozat ellen a hitelesítést kezdeményező személy nyújtott be kifogást, 2007. július 10-én. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehetett előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett.

Az Alkotmánybíróság a kifogást - a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - soron kívül bírálta el.

3. A kifogás tartalma szerint az Országos Választási Bizottságnak a kérdés egyértelműségével kapcsolatos érvelése önmagában is ellentmondásos, a hálapénz létezése ténykérdés, s inkább azzal kellene foglalkozni, hogy az hogyan szüntethető meg. Keresni kellene a megfelelő megoldást, hogy a való tény ne sértse az emberi méltóságot, a jogállamiságot és az alkotmányos rendet. A megoldás az is lehetne, hogy az illetékes fórum kötelezze az Országgyűlést, hogy törvényben tiltsa meg a hálapénz adását és elfogadását.

#### II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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:

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

f) a Kormány programjáról,”

2. A 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.”

3. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...)

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

### III.

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor az Alkotmánybíróságnak e jogorvoslati eljárás során megszorítóan kell értelmeznie a hatáskörét. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni, és a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség [először: 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402-404.], vagyis a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy ha a népszavazás eredményes, akkor annak eredménye alapján az Országgyűlés a hatályban lévő jogszabályok szerint el tudja-e dönteni, hogy 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.].

Az Országos Választási Bizottság helytállóan állapította meg, hogy a kérdés ez utóbbi követelménynek, a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felel meg.

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, ABK 2007. június, 565, 567.], 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, ABK 2007. április, 332, 334.].

A jelen esetben megállapítható, hogy a választópolgárok döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnek tisztában azzal, miről döntenek.

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.

Az ellátások igénybevételeért vagy igénybevétele mellett, jogi kötelezettségként jelentkező fizetési kötelezettségeket a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) határozza meg akkor, amikor a térítésmentesen, valamint vizitdíj, illetve kórházi napidíj fizetése mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokról, az árhoz nyújtott támogatással igénybe vehető szolgáltatásokról, valamint a biztosított által részleges térítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokról szól.

A kérdésben szereplő ellátások egy része jelenleg térítésmentes, másokért már most is részleges térítés fizetendő, míg az orvos és beteg között megvalósuló gyógyító vagy diagnosztikai célú találkozásért általában vizitdíjat kell fizetni.

A hatályos jogszabályok keretei között ezért nem állapítható meg, hogy milyen tartalmú jogalkotási lenne köteles az Országgyűlés eredményes népszavazás esetén, illetve nem állapítható meg az sem, hogy a választópolgároknak a döntésük meghozatalakor miről kellene döntenük: a részleges térítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások körének bővítéséről vagy új, eddig az Ebtv.-ben nem szabályozott fizetési kötelezettség bevezetéséről.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országos Választási Bizottság megalapozott érdemi döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés hitelesítését megtagadta. Ezért a 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatot helybenhagyta.

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. 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. Lenkó Barnabás s. k.,  
alkotmánybíró*

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

*Dr. Paczolay Péter s. k.,  
előadó alkotmánybíró*

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

### ***Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

1. Egyetérték a többségi határozat rendelkező részében foglaltakkal, ugyanakkor nem értek egyet a többségi indokolással.

Álláspontom szerint a jelen ügyben benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldánya azért nem hitelesíthető, mert az adott népszavazási kezdeményezés a Ve. 3. § d) pontjában rögzített rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét sértette meg.

2. A népszavazás kezdeményezője, V. K. magánszemély az OVB-hez benyújtott kifogásában egyértelműen kifejtette, hogy a népszavazási kezdeményezés benyújtásával éppen azt kívánta elérni, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel ellentétes helyzet alakuljon ki. Rögzítette, hogy az „abszurd abszurdjával” kísérletezik, kifogását

(és kezdeményezését ezúton) olyan javaslatnak tekinti, amelyben egy magánszemély próbálja korrigálni az állam egyes szegmenseinek hibás működését. A kezdeményező kifogásából kitűnik, bár a kezdeményezés arra irányult, hogy a választópolgárok arról szavazzanak, vajon kívánják-e, hogy a hálapénz kötelező legyen, célja valójában az volt, hogy „illetékes fórum kötelezze az Országgyűlést, hogy törvényben tiltsa meg a hálapénz adását és elfogadását.” Az iratokból nyilvánvaló, hogy V. K. eszközül próbálta használni az országos népszavazás Alkotmányban szabályozott intézményét ahhoz, hogy az Országgyűlést a népen keresztül rábírja egy meghatározott tartalmú jogszabály megalkotására oly módon, hogy a választópolgárokat arra hívja fel, hogy egy másik kérdést (a feltett kérdés inverzét) válaszoljanak meg. A V. K. által kezdeményezett népszavazás mindenképpen 'alkalmatlan' kezdeményezés: a kifordítottan, leplezetten elérni próbált célja megvalósítására sem szolgálhat ez a módszer. Ha a feltett kérdésre nem-mel is szavazna a nép, sem érné el V. K. a célját, hiszen ebben az esetben az Országgyűlésnek nem lenne jogalkotási kötelezettsége, nem alkotná meg a hálapénzt tilalmazó jogszabályt.

Álláspontom szerint a benyújtott kifogásból nyilvánvaló, hogy V. K. magánszemély a népszavazási kezdeményezését nem az intézmény társadalmi céljával, rendeltetésével összhangban nyújtotta be.

Az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában már rögzítette, hogy az országos népszavazásra indítványozott kérdések vizsgálatánál figyelemmel kell lenni a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepére (ABK 2007. április, 332, 334.).

3. A fentiek szerint úgy gondolom, egyetértve dr. Kiss László alkotmánybíró úr 26/2007. (IV. 25.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásának 3. pontjában kifejtettekkel (ABK 2007. április, 332, 336.), hogy szükséges vizsgálni a rendeltetésszerű joggyakorlással összefüggő kérdéseket is az országos népszavazással kapcsolatosan, különös tekintettel az alábbiakra.

3.1. Az országos népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezések aláírásgyűjtő ívének hitelesítésével összefüggő eljárás (a továbbiakban: hitelesítési eljárás) az országos népszavazásra irányuló eljárás részét képezi. Az országos népszavazásra a Ve. szabályai az irányadóak [Ve. 2. § e) pont], vagyis a hitelesítési eljárás a Ve. hatálya alá eső választási eljárások egyik típusa. A Ve. 3. §-a valamennyi választási eljárástípusra kiterjedő érvennyel határozza meg a választási eljárás alapelveit, így azok a népszavazási eljárásra, és azon belül a hitelesítési eljárásra is kiterjednek. Erre az eljárásra is érvényes a Ve. 3. §-ában meghatározott követelmény, mely szerint a „választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk” a 3. § d) pontba foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét.

3.2. Ez az alapelv szoros összefüggésben van a népszavazás[i eljárás]nak az alkotmányos rendszerben betöltött szerepével is. Az Alkotmány 2. §-ában rögzítettek szerint a Magyar Köztársaság olyan „független, demokratikus jogállam”, melyben „minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. „Az Nsztv. preambuluma szerint a nép a hatalmát az Alkotmány keretei között gyakorolja. A Ve. preambuluma szerint az Országgyűlés a törvényt azért alkotta meg, hogy a választójog gyakorlása, a választási, népszavazási és népi kezdeményezési eljárás demokratikus és megfelelő biztosítékokkal övezett legyen.” [32/2001. (VII. 11.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), ABH 2001, 287, 294.] Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló, az Alkotmány keretei közötti közvetlen hatalomgyakorlás - szintén az Nsztv. preambuluma értelmében - „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában” való közvetlen, szavazással történő néprészvétellel valósul meg. Sikeres aláírásgyűjtés esetén, az aláírások hitelesítését követően az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást az aláírásokkal támogatott kérdésben, érvényes és eredményes népszavazás esetén a népszavazáson hozott döntést végrehajtani. Mivel az országos népszavazás rendeltetése, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a hatalom birtokosa, a nép részt vegyen [v.ö. 52/1997. (X. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), ABH 1997, 331, 341.], a hitelesítési eljárás során kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével összhangban van-e. „[C]sak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.” [26/2007. (IV. 25.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), ABK 2007. április, 332, 334.]

3.3. Az Abh2. rögzítette, hogy „[a] népszavazáshoz való jog politikai alapjog. [...] A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételtre.” (ABH 1997, 331, 343-344.; megismétli: Abh1., ABH 2001, 287, 294.)

Az államot az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazás kezdeményezéséhez és támogatásához fűződő alapjog megfelelő érvényesülése érdekében alkotmányos intézményvédelmi kötelezettség terheli. „Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mércéje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkorin intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik.” (Abh2., ABH 1997, 331, 344.). Azonban az intézményvédelmi kötelezettség nem terjed ki mindenféle kezdeményezésre, csak az intézmény rendeltetésével

összhangban lévő indítványokra. Ha az állam nem részesít védelemben olyan népszavazási kezdeményezéseket, amelyek ennek a követelménynek nem felelnek meg (rendeltetésellenesek), komolytalanok stb., az nem minősül az intézményvédelmi kötelezettség megsértésének [hivatkozom itt ismét dr. Kiss László alkotmánybíró úr 26/2007. (IV. 25.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolására].

Megítélésem szerint ez az intézményvédelmi kötelezettség magában foglalja azt is, hogy a népszavazási (ezen belül a hitelesítési) eljárás során az eljáró választási szervek figyelemmel legyenek arra, hogy az eljárásban résztvevők érvényre juttatják-e (vagyis betartják-e) a választási eljárás alapelveit, különösen a rendeltetészerű joggyakorlás elvét. Az alapelvek emellett szoros összefüggésben állnak a jogbiztonság elvével is. A Ve. alapelveit az Alkotmánybíróság szerint tulajdonképpen a jogbiztonság garantálása érdekében fogalmazta meg az Országgyűlés (Abh1., ABH 2001, 287, 295.). A jogbiztonság érdekében megfogalmazott eljárási alapelvek alkalmazása segíthet eldönteni azokat a helyzeteket, melyekre nézve a törvények kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak. Ez áll összhangban az intézményvédelmi kötelezettség érvényesülésével is.

A kifogást benyújtó által is hivatkozott rendeltetészerű joggyakorlás elvének a szerepe tehát szorosan összefügg az államot (állami szerveket) terhelő, a népszavazás intézménye megvalósulásának az elősegítésére irányuló kötelezettségével is. Megítélésem szerint a rendeltetészerű joggyakorlás követelménye a jogrendszer egészét átható általános alapelv, melynek lényeges tartalma, hogy semmilyen jogosultság gyakorlása nem irányulhat a jogosultság társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra, másként megfogalmazva: a jogosultság gyakorlása csak a jog társadalmi rendeltetésével összeférő célra irányulhat. Az Alkotmánybíróság más megfogalmazásban már korábban rámutatott, hogy a demokratikus jogállamokban ennek az elvnek az érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában az egész jogrendszerben, ezen belül a közjogban is érvényre jut. Ez az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvény közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 244, 245-246.]

3.4. Álláspontom szerint az itt leírtak a hitelesítési eljárásban részt vevő valamennyi szereplőre, a választási szervekre és a népszavazási kezdeményezést benyújtókra is kiterjednek. Alkotmányos berendezkedésünk szerint a népszavazás intézménye a közhatalom gyakorlásában kivételes szerepet tölt be. Ez a kivételesség fokozottan indokolja a rendeltetészerű joggyakorlás érvényesülésének vizsgálatát. Ennek az elvnek az ajánlásban részt vevő választópolgárok felé is érvényesülnie kell. Különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az előzőekben említett határozatában előrevetítette, hogy a népszavazási kérdésnek a népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőségét (a népszavazási kérdés egyértelműsége kapcsán) esetenként vizsgálni fogja (Abh3., ABK 2007. április, 332, 334.), a jelen esetben az ilyen irányú vizsgálatról nem lehetett volna eltekinteni.

3.5. Megjegyzem, a jogalkotó is gondolt azokra az esetekre, amikor a népszavazási kezdeményezéshez való jogát valaki nem annak rendeltetésével összhangban, esetlegesen rosszhiszeműen gyakorolja. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 28. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy ilyen esetekben a testület előtt folyó eljárás költségei felszámíthatóak az indítványozónak, *quasi* az intézmény rendeltetésellenes használatának díjaként (részletesebb kifejtését a témának lásd a hivatkozott párhuzamos indokolásban, ABK 2007. április, 332, 336.).

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

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

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

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