

130/2008. (XI. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés országos népszavazás elrendeléséről szóló határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában - *dr. Paczolay Péter* és *dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az országos népszavazás elrendeléséről szóló 76/2008. (VI. 13.) OGY határozatot megsemmisíti és az Országgyűlést új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országgyűlés az országos népszavazás elrendeléséről szóló 76/2008. (VI. 13.) OGY határozatában (a továbbiakban: OGYhat.) úgy döntött, hogy országos, ügydöntő népszavazást rendel el a következő kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?”

Az OGYhat. a Magyar Közlöny 2008. évi 87. számában 2008. június 13-án jelent meg.

A határozat ellen magánszemélyek kilenc kifogást nyújtottak be. A kifogások közül ötöt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (2) bekezdésében előírt módon az Országos Választási Bizottság útján - törvényben előírt határidőn belül június 16-án, 19-én, 20-án és 21-én 11 óra 30 perckor - terjesztettek elő. Négy kifogást - határidőn belül - közvetlenül az Alkotmánybírósághoz nyújtottak be június 13-án, illetőleg 17-én. Tekintettel arra, hogy ez utóbbi beadványok a törvényes úton előterjesztett kifogásokhoz hasonló kérelmet tartalmaznak, az Alkotmánybíróság eljárása során csatlakozó indítványként vette figyelembe azokat.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. A kifogások mindegyike hivatkozik arra, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően olyan új körülmények merültek fel, amelyekre tekintettel az Országgyűlésnek meg kellett volna tagadnia a népszavazás elrendelését. A kifogást benyújtók ilyen új körülménynek tekintik azt, hogy az Országgyűlés az OGYhat. elfogadását megelőzően megalkotta az egészségbiztosítási pénztákról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvényt (a továbbiakban: Ebptf.). Ezzel a törvénnyel hatályon kívül helyezte a 2008. évi I. törvényt (a továbbiakban: Ebpt.). Az Ebpt. hatályon kívül helyezésével a népszavazás oka foggyottá vált.

Az indítványozók álláspontjuk alátámasztására több alkotmánybírósi határozat megállapításaira is hivatkoznak.

Az indítványozók álláspontja szerint a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban, valamint az 5/2008. (I. 23.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően az Országgyűlésnek a körülmények megváltozására tekintettel ismét vizsgálnia kellett volna a kérdés egyértelműségét. A 67/2008. (IV. 30.) AB határozat és a 68/2008. (IV. 30.) AB határozat megállapításaira utalva kifejtik, hogy az Ebpt. hatályon kívül helyezését követően a kérdés nem felel meg a jogalkotói egyértelműség követelményének, nem állapítható meg egyértelműen, hogy a népszavazás eredményeként terhelné-e jogalkotási kötelezettség az Országgyűlést, és ha igen, akkor milyen tartalmú. A kifogások idézik a 68/2008. (IV. 30.) AB határozatnak azt a megállapítását, mely szerint „eldöntendő kérdés hiányában, pusztán a három éves moratórium biztosítása céljából nincs helye népszavazás kezdeményezésének.”

3. A kifogások egy része - jogi érvek részletes kifejtése nélkül - állítja, hogy a népszavazás elrendelése célszerűtlen és értelmetlen. Jogszerűtlen az OGYhat. azért is, mert nem reálisan határozta meg a népszavazás költségvetését. Az indítványozók szerint az OGYhat.-ban meghatározott összeg a népszavazás lebonyolítására nem elegendő.

4. Több kifogás hivatkozik arra, hogy álláspontjuk szerint az Országgyűlésnek észlelnie kellett volna, hogy a kérdés az Alkotmányba ütközik. Egyik indítványozó szerint a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mert az Alkotmány 35. § (1) bekezdés g) pontja alapján az egészségügyi ellátással kapcsolatos kérdések szabályozása a Kormány hatásköre. Másik indítványozó szerint a kérdés közvetlenül érinti a kormány programját, ezért népszavazásra bocsátása az Alkotmány 28/B. § (5) bekezdés f) pontjában szabályozott tilalomba ütközik.

5. Az egyik kifogás a fentiekén túl az OGYhat.-ot megelőző eljárás során elkövetett jogsértésekre, valamint arra hivatkozással is kéri az OGYhat. megsemmisítését, hogy az nem felel meg a népszavazási eljárás során hozandó határozatokkal szemben támasztott követelményeknek.

5.1. Az indítványozók szerint az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata nem felel meg a Ve. 29/B. § (2) bekezdésében, valamint a választási alapelveket meghatározó 3. § e) és d) pontjában foglalt követelményeknek.

Az OGYhat. nem tartalmaz a jogorvoslatra való figyelmeztetést és indokolást. A kifogás benyújtói szerint a népszavazási eljárásban az Országgyűlés a Ve. szerinti választási szervnek minősül, és döntése során a Ve.-t eljárási szabályként figyelembe kell vennie, és a választási alapelveket érvényre kell juttatnia. Így az OGYhat.-nak meg kell felelnie a Ve. 29/B. § (2) bekezdésében a határozat tartalmi elemeire vonatkozó követelményeknek. A Ve. e rendelkezése alapján és a választási alapelvek érvényesítéseként a határozatnak indokolást és a jogorvoslatra való figyelmeztetést tartalmaznia kell.

5.2. A kifogás szerint a népszavazást azért sem lehetett volna elrendelni, mert az aláírásokat nem a kezdeményezők gyűjtötték, és az aláírásgyűjtőknek nem volt törvényes felhatalmazásuk az aláírásgyűjtésre és a személyes adatok kezelésére.

5.3. Az indítványozók állítása szerint az Országgyűlés határozatának meghozatalakor nem volt abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni, hogy a népszavazás elrendeléséhez szükséges, az Alkotmányban előírt követelmények teljesültek-e.

Sem az OVB a 188/2008. (V. 19.) OVB határozatában, sem a Legfelsőbb Bíróság Kvk.IV.37.212/2008/5. számú, az OVB határozatát helybenhagyó végzésében nem állapította meg számszerűen, hogy az aláírásgyűjtő íveken hány hiteles aláírást gyűjtöttek össze. A kifogás benyújtóinak véleménye szerint az aláírások ellenőrzése során alkalmazható statisztikai és matematikai módszerekről, és ezek konkrét határozatban való megjelenítésének követelményeiről törvényben kellett volna rendelkezni. A kifogásban kifejtett álláspont az, hogy a népszavazási eljárásban mellőzhetetlen az aláírások tételes és beazonosítható ellenőrzése, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, az Alkotmányban előírt számú, ténylegesen létező választópolgár írta-e alá az aláírásgyűjtő ívet.

Az OVB J/5830. számú, az Országgyűlés elé terjesztett jelentése fogyatékos, mert a Legfelsőbb Bíróság jogerős végzését nem csatolta a jelentéshez, így nem állapítható meg, hogy az OVB határozata mikor emelkedett jogerőre és nem adott módot arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntését az Országgyűlés értékelje.

5.4. Ebben a kifogásban annak benyújtói kérték, hogy az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. §-ában foglaltak alapján az előtte folyó eljárást függessze fel. Az indítványozók az aláírások hitelesítésével összefüggésben ismételten kérték a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az 5/2008. (I. 23.) AB határozatában az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján az e kifogás benyújtói által a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására előterjesztett indítványt elkülönítette. Az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének elbírálásáig ebben az ügyben függessze fel az eljárást.

Ugyancsak az eljárás felfüggesztését kérték az indítványozók azért is, mert az Országgyűlés nem tett eleget a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban megállapított jogalkotási kötelezettségének.

Az Országgyűlés elfogadta a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi CLXXII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amelynek 9. §-a - az Alkotmánybíróság határozatának eleget téve - módosította az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 8. § (1) bekezdését. A

Módtv. 2007. december 27-én, a kihirdetésekor lépett hatályba, azonban a 13. §-ának (1) bekezdésében foglalt rendelkezés értelmében a törvény kihirdetését követő napon hatályát veszítette. „Ebből eredően az országos népszavazás tárgyában hozott határozat meghozatalakor az Nsztv. 8. § (1) bekezdése már nem volt hatályban, ebből eredően a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség továbbra is fennállt.” - állapítják meg az indítványozók. Erre tekintettel a kifogást benyújtók kérik, hogy az Alkotmánybíróság függessze fel jelen ügyben folytatott eljárását mindaddig, amíg az Országgyűlés a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban megállapított alkotmányellenes helyzetet nem orvosolja.

5.5. Választási jogszabályba ütközik a kifogás benyújtói szerint az OGYhat. a költségvetés tekintetében is.

Az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a határozatában rendelkezik a „népszavazás költségvetéséről”. Az OGYhat.-ban meghatározott 3,7 milliárd Ft fogalmilag egy költségvetési keretösszeg meghatározását jelenti és nem a népszavazás lebonyolításának költségvetését. A népszavazás költségvetésének megállapítása során - az indítványozók szerint - az Országgyűlésnek alkalmaznia kellett volna az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény egyes rendelkezéseit is.

II.

A kifogások elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány 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.”

2. A Ve. érintett rendelkezései:

„29/B. § (1) A választási bizottság határozattal dönt. A határozatot - meghozatala napján - írásba kell foglalni.

(2) A határozatnak tartalmaznia kell

a) a választási bizottság megnevezését, a határozat számát,

b) a kérelmező nevét és lakóhelyét (székhelyét),

c) az ügy tárgyának megjelölését,

d) a rendelkező részben a választási bizottság döntését, a fellebbezés (bíróági felülvizsgálat iránti kérelem) lehetőségéről való tájékoztatást,

e) az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a kérelmező által megjelölt, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, valamint azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a választási bizottság a határozatot hozta.”

„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.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet - az Alkotmánybírósághoz címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.

(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:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától - ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától - számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni.”

„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) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) 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.”

„14. § (1) A népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről a 6. § szerinti bejelentést követően

a) kötelező népszavazás esetén 15,

b) fakultatív népszavazás esetén 30

napon belül kell dönten.

(2) Az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.”

4. A vizsgált OGY határozat:

„Az Országgyűlés az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény rendelkezései szerint megtárgyalta Albert Zsolt és Albert Zsoltné által benyújtott országos népszavazási kezdeményezést, és arról a 2008. június 9-i ülésén a következők szerint döntött:

Az Országgyűlés az „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?” kérdésben az országos ügydöntő népszavazást elrendeli.

Az országos ügydöntő népszavazás költségvetésére - az egy naptári napon szavazásra bocsátott kérdések számától függetlenül - 3,7 milliárd forint fordítható.”

III.

A kifogások az alábbiak szerint megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság több határozatában állást foglalt az országos népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozatok felülvizsgálatára irányuló hatásköre jogi természetét, illetőleg terjedelmét illetően. E határozataiban rámutatott arra, hogy a Ve. 130. § (2)-(3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság e hatásköre jogorvoslati jellegű. A jogorvoslati jellegből következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban azt vizsgálja, hogy a kifogással támadott országgyűlési határozat megfelel-e az Alkotmány és a vonatkozó törvények előírásainak. [33/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 457, 462.; 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 512, 518.; 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 33, 35.; 6/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 38, 41.; 7/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 44, 47.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is - hasonlóan az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről szóló OVB határozatok felülvizsgálata során kimunkált gyakorlatához - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 309, 401.; 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 512, 520.]

1. E határozataiban állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a népszavazási eljárásnak ebben a szakaszában miként kell eljárni a népszavazásra bocsátott kérdést érintő kifogások elbírálásánál. Álláspontja kialakítása során az Alkotmánybíróság a kötelező népszavazás, a népszavazási eljárás sajátosságaiból indult ki. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés alkotmányossága, törvényessége az OVB által vizsgálandó és vizsgálható a hitelesítési eljárásban. Az OVB döntését követően - a Ve. 130. § (1) bekezdésében szabályozott határidőn belül - mindenki számára nyitva áll annak lehetősége, hogy a kérdéssel kapcsolatosan aggályait kifejtse, kifogás benyújtásával az Alkotmánybíróság előtt jogorvoslati eljárást kezdeményezzen. A Ve. 130. § (1) bekezdésében meghatározott jogvesztő határidőn túl benyújtott kifogások - elkészttség miatt - nem vizsgálhatók érdemben. Ebből következően az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a népszavazási kérdéssel kapcsolatban - a népszavazást elrendelő határozat ellen benyújtott kifogások alapján - nem vizsgálható érdemben olyan kifogás,

amelyet a hitelesítés után is előterjeszthettek volna, és ez független attól, hogy a kérdést magában foglaló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítéséről szóló OVB döntést kifogással az Alkotmánybíróság előtt annak idején megtámadták-e vagy sem. Az ilyen kifogásokat, amelyeket tartalmuk szerint a hitelesítési eljárásban lehetett volna előterjeszteni, az Alkotmánybíróság visszautasítja, [legutóbb 7/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 44, 47.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok a kifogások, amelyek arra hivatkozással vitatták a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát, hogy az nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, illetőleg mivel az a Kormány programját érinti, az Alkotmány 28/B. § (5) bekezdés f) pontjában megfogalmazott tilalomba ütközik, olyan kifogások, amelyeket a kérdés hitelesítéséről szóló OVB határozat ellen lehetett volna előterjeszteni, ezért azokat visszautasította.

2. Egy kifogásban az indítványozók hivatkoztak az aláírásgyűjtés és az aláírások hitelesítése során elkövetett törvénysértésekre is. Ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy a népszavazás elrendelésére irányuló eljárásban az Országgyűlésnek és az országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alapján az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre arra, hogy az aláírásgyűjtés és az aláírások hitelesítésére irányuló eljárás, valamint OVB határozat törvényességét vizsgálja.

Az aláírásgyűjtés és az aláírások hitelesítésére irányuló eljárás a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás önálló szakasza. A Ve. 116. §-a úgy rendelkezik, hogy a Ve. I-X. fejezetének szabályait az országos népszavazásra is alkalmazni kell az országos népszavazásról szóló XIII. fejezetben foglalt eltérésekkel. A Ve. XIII. fejezete az aláírásgyűjtéssel és az aláírások hitelesítésével kapcsolatosan elkövetett jogsértések miatti jogorvoslatokra nem tartalmaz speciális szabályokat, ezért a jogorvoslatokra a Ve. általános szabályai alkalmazandók. Az aláírásgyűjtés során elkövetett jogsértések miatt a Ve. 77. §-a alapján kifogással lehet élni. Az Nsztv. 4. §-a, valamint a Ve. 119-120. §-a alapján az aláírások ellenőrzése és hitelesítése az OVB hatáskörébe tartozik. A Ve. 82. §-a alapján az OVB-nek az aláírások ellenőrzésének eredményeként hozott határozata bíróság előtt támadható meg. Az ilyen OVB határozat felülvizsgálata a Ve. 83. § (7) bekezdése alapján a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik.

Tekintettel arra, hogy a Ve.-ben szabályozott jogorvoslati eszközök a Ve. szabályai szerint - a Ve.-ben meghatározott határidőn belül - mindenki számára nyitva állnak, az aláírásgyűjtéssel és az aláírások hitelesítésével összefüggő kifogások a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek kapcsán nem vizsgálhatók. Ezért az Alkotmánybíróság az aláírásgyűjtéssel, illetőleg az aláírások hitelesítésével kapcsolatos jogsértésekre alapított kifogásokat visszautasította. Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság az 5/2008. (IV. 30.) AB határozatában (ABK 2008. április, 33, 38.), a 6/2008. (IV. 30.) AB határozatában (ABK 2008. április, 38, 43.) és a 7/2008. (IV. 30.) AB határozatában (ABK 2008. április, 44, 49.) is.

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapítja, hogy a választópolgárok által kezdeményezett, országos népszavazást elrendelő országgyűlési határozat felülvizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban érdemben nem vizsgálhatók az olyan kifogások, amelyek az Országgyűlés eljárását megelőző, a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás során jogorvoslattal elhárítható törvénysértésre alapozva kérik az országgyűlési határozat megsemmisítését. Az ilyen kifogásokat az Alkotmánybíróság visszautasítja.

3. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján, ha az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését követően 200 000 aláírás összegyűlt, az Országgyűlés köteles az ügydöntő népszavazás elrendelésére. Azaz az Országgyűlésnek végrehajtó szerepe van az eljárásnak abban a szakaszában, amikor már a népszavazás elrendeléséről kell döntenet. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 341.] A választópolgárok által kezdeményezett kötelező, ügydöntő országos népszavazást elrendelő határozat ellen benyújtott kifogások alapján - az eljárás jogorvoslati jellegének megfelelően az Alkotmánybíróság már csak azt vizsgálhatja, hogy az Országgyűlés eljárása, illetőleg határozata megfelel-e az Alkotmány, illetőleg más jogszabályok előírásainak.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy a Ve. 130. § (2) bekezdésében szabályozott döntés-felülvizsgálati jogköre alapján az Alkotmánybíróság abban a kérdésben dönthet, hogy „az Országgyűlés határozata tartalmazza-e az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerinti kötelező tartalmi elemeket, és hogy 1. az Országgyűlés helyesen állapította-e meg, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító-e; 2. a kérdés megegyezik-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel; 3. az Országgyűlés megfelelően rendelkezett-e a népszavazás költségvetéséről. Az Alkotmánybíróság vizsgálhatja továbbá az Országgyűlés konkrét döntéshozatali eljárásának a

törvényességét. (...) Így, például vizsgálhatja, hogy időben döntött-e az Országgyűlés, vagy történt-e az OGY határozat megítélését befolyásoló eljárási szabálysértés.” [Először: 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. április, 33,36.]

3.1. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem zárta ki a kérdés népszavazásra bocsáthatóságának érdemi vizsgálatát a kötelező népszavazást elrendelő határozatok ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek elbírálása során abban az esetben, ha a kérdés hitelesítését követően olyan változás következett be, amely a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát érdemben befolyásolja.

A Ve. 130. § (2) bekezdésének értelmezése, a kérdés hitelesítését követően, az aláírásgyűjtés időszakában bekövetkezett „új körülmények” értékelésének problémájával összefüggésben először a 33/2004. (IX. 28.) AB határozatban merült fel. Abban az ügyben az Alkotmánybíróság nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a kérdés hitelesítését követően előállt új jogi helyzet befolyásolhatja a népszavazás elrendelését, de elutasította a jogi helyzet megváltozására, a népszavazásra bocsátandó kérdésben megjelölt törvény megsemmisítésére hivatkozó kifogásokat. A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy a népszavazásra feltett kérdésben szereplő törvényt az Alkotmánybíróság - 63/2003. (XII. 15.) AB határozatában (ABH 2003, 676.) - közjogi érvénytelensége miatt semmisítette meg, a törvény tartalmi alkotmányellenességét nem állapította meg. Ezért a törvény alkotmánybírósági megsemmisítése nem jelentette akadályát annak, hogy az Országgyűlés, később alkotmányos eljárásban a törvényt változatlan tartalommal elfogadjon. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy változatlanul jelentősége van annak, hogy népszavazás határozza meg az adott kérdésben a jogalkotásnak - a megsemmisített törvény tartalmától eltérő - alapját. (ABH 2004, 457, 465.) Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság még nem fejtette ki a Ve. 130. § (2) bekezdésének a hitelesítést követő változásokkal összefüggő értelmezésére vonatkozó álláspontját, erre a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban került sor.

Az Alkotmánybíróság a 40/2004. (X. 27.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint nem zárható ki az, hogy a népszavazást elrendelő határozat ellen olyan új körülményre, változásra hivatkozással nyújtsanak be kifogást, amelyet sem az OVB a hitelesítéskor, sem az Alkotmánybíróság a hitelesítés elleni kifogások elbírálása során nem vehetett figyelembe, s ez az új körülmény az országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírósági elbírálását minden kétséget kizáróan érdemben befolyásolhatja. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (2)-(3) bekezdésének értelmezéséből vezette le. Rámutatott arra, hogy a Ve.-nek ez a rendelkezése sem a felülvizsgálat terjedelmét, sem a felülvizsgálat okait illetően nem korlátozza az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybíróság e hatáskörét is közjogi státuszából kiindulva, alkotmányos feladatára, az állampolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásban betöltött szerepére tekintettel értelmezi.

Összeegyeztethetetlen lenne a Ve. 130. § (2)-(3) bekezdése szerinti kifogás funkciójával, ha az Alkotmánybíróság eljárása ilyen esetben is csak a formális (pl. eljárási) szabályok betartásának vizsgálatára korlátozódna. (ABH 2004, 512, 520-521.)

Jelen ügyben a kifogások benyújtói ilyen új körülményre hivatkozással kérik a kérdés népszavazásra bocsáthatóságának vizsgálatát. A kifogások szerint ilyen új körülmény az, hogy maga a törvényhozó, az Országgyűlés az Ebptf. elfogadásával hatályon kívül helyezte az Ebpt.-t, és ezzel a népszavazás okafogyottá vált.

Ezért eljárása során az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az Ebpt. elfogadása, illetőleg hatályon kívül helyezése tekinthető-e olyan új körülménynek, amely miatt nincs helye a népszavazás elrendelésének.

Az Alkotmánybíróság a népszavazás eljárásnak az ún. „elrendelési” szakaszában - ugyanúgy, mint a hitelesítési eljárásban követett gyakorlata szerint - nemcsak jogorvoslati fórumként jár el, hanem alkotmányvédelmi szerepkörében is, azaz: „(...) alkotmányos feladatára, az állampolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásban betöltött szerepére tekintettel”. [Lásd: 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 2004, 512, 520.]

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is alkotmányos jogállásával összefüggésben a népszavazás alkotmányos rendeltetéséből kiindulva hozta meg döntését.

Az országos népszavazás rendeltetését, az állam életében betöltött szerepét, gyakorlásának alapvető szabályait is maga az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány 2. §-ában foglalt rendelkezések szerint a Magyar Köztársaság olyan független, demokratikus jogállam, amelyben minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmány 28/B. §-a alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében az

Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezésének értelmezése során megállapította, hogy „[a] Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a népszavazás a parlamentáris rendszerben kivételes, a hatalom képviselői gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. (ABH 1993, 33, 37.)

Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló közvetlen hatalomgyakorlás tehát - amint arra az Nsztv. preambuluma is rámutat - a választópolgároknak az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviselői döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában való részvételével valósul meg.

Az országos népszavazás különböző formái között kiemelkedő szerepe van a választópolgárok kezdeményezésére kötelezően elrendelt népszavazásnak. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében megállapította: „az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlati formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése szerinti - kötelezően elrendelendő - népszavazás valósítja meg. A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll.” (ABH 1997, 331.)

A népszavazás ezen esetében a népszavazás eredménye az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján kötelező az Országgyűlésre. Eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés köteles a népszavazásra feltett kérdésnek megfelelő döntést hozni. A választópolgárok által kezdeményezett eredményes ügydöntő népszavazás tehát a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási forma. A népszavazás tárgyát képező ügyben az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül. (ABH 1997, 331, 341.) A választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás e rendeltetésére tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy arra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor.

Az OGYhat. által népszavazásra bocsátott kérdést az OVB a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette. Az OVB határozat ellen benyújtott kifogásokat az Alkotmánybíróság a 105/2007. (XII. 13.) AB határozatával bírálta el, és az OVB határozatát helybenhagyta.

Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényjavaslatot a Kormány 2007. október 30-án nyújtotta be az Országgyűléshez. A törvény elfogadásáról az Országgyűlés 2007. december 17-i ülésnapján döntött. Az elfogadott törvényt a köztársasági elnök 2007. december 27-én megfontolásra visszaküldte a parlamentnek. A köztársasági elnök által benyújtott vétő megtárgyalását követően, az Ebpt.-t az Országgyűlés 2008. február 11-i ülésnapján fogadta el, február 18-án hirdették ki. A törvény részben a kihirdetését követő napon hatályba lépett, részben a 157. §-a rendelkezett szabályainak folyamatos hatálybalépéséről. Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló törvényjavaslatot 2008. május 9-én nyújtotta be a Kormány az Országgyűléshez. Az Ebptf.-et 2008. május 26-án fogadta el a parlament, 2008. június 5-én hirdették ki a Magyar Közlönyben és 2. §-ának (1) bekezdése alapján az Ebpt. a kihirdetését követő napon, 2008. június 6-án hatályát veszítette.

A hitelesítési eljárás kezdeményezésekor határozott törvényhozási törekvésként fogalmazódott meg a több biztosítóra épülő egészségbiztosítási rendszer kialakítása, az aláírásgyűjtés időszakában pedig mindvégig létezett egy, az Országgyűlés által elfogadott törvény, amelynek szabályai a kötelező egészségbiztosítás keretében több, üzleti alapon működő szervezetre épülő egészségbiztosítási rendszer kialakításáról szóltak. A választópolgárok, akik aláírásukkal a népszavazási kezdeményezést támogatták, annak tudatában tették azt, hogy a népszavazással megakadályozhatják a törvény végrehajtását.

Az Országgyűlés az aláírásgyűjtés befejezése után döntött úgy, hogy az Ebpt.-t hatályon kívül helyezi. Amint arra a törvény indokolása utal, erre azért került sor, mert „[a] törvényben leírt egészségbiztosítási modell (...) olyan megoldásokat is tartalmaz, olyan eszközöket is szabályoz, amelyek politikai, társadalmi és szakmai megítélése, illetve fogadtatása messze nem egységes”. Az Országgyűlés többek között a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló társadalmi fogadtatást is figyelembe véve döntött az Ebpt. hatályon kívül helyezéséről. A népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója tehát, már a népszavazás kezdeményezésének szakaszában teljesült.

Ezzel a kérdés tartalma és ezzel együtt a népszavazási kezdeményezésnek a választópolgárok által támogatott célja megváltozott.

A népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítését követően egy másik, a népszavazásnak a törvényalkotásra gyakorolt hatását befolyásoló változás is bekövetkezett. Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában megállapította, hogy „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő országos népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, hogy a népszavazás alapján meghozott (népszavazás által megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni”. Egyúttal felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget. (ABH 2007, 343.) Az Alkotmánybíróság e határozatában foglalt felhívásának megfelelően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi CLXXII. törvény módosította az Nsztv. 8. § (1) bekezdését, amelyben kimondta, az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától, illetőleg a népszavazás alapján hozott törvény megalkotásától számított három évig kötelező.

Az Ebptf. elfogadása az egészségbiztosítási rendszer átalakítására irányuló folyamatot megállította. Ezt követően az egészségbiztosítási rendszer átalakítására, illetőleg annak meghatározott módjára irányuló kormányzati, törvényhozási szándék nem fogalmazódott meg. Eredményes népszavazás esetén a kérdésből az Országgyűlés számára jogalkotási kötelezettség nem keletkezik, a népszavazásnak nincs más célja, mint az, hogy - ha az Országgyűlés az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében szabályozott három éves moratórium időszakán belül az egészségbiztosítási rendszer átalakítása mellett döntene - megakadályozza olyan törvény megalkotását, amely a kötelező egészségbiztosítás több biztosítós modelljét vezetné be. A népszavazás tehát a megváltozott jogi helyzetben csupán arra irányul, hogy az Országgyűlés a három éves moratórium időtartama alatt tartózkodjon egy olyan tartalmú törvény megalkotásától, amelynek megalkotására nyilvánvaló törvényhozási törekvés az Ebptf. elfogadását követően nem fogalmazódott meg.

A kötelező népszavazás kezdeményezéséhez az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében előírt aláírások összegyűjtését követően a népszavazási eljárás kikerült a kérdés népszavazásra bocsátását támogató választópolgárok uralma alól. Az Országgyűlés az aláírásgyűjtés befejezése után helyezte hatályon kívül az Ebpt.-t, lényegesen megváltoztatva ezzel a népszavazási kezdeményezés kiváltó okaként és tárgyaként szereplő jogszabályi reformkomplexumot, amellyel szemben vetették fel, hogy ne vezessék be az egészségbiztosítás átalakításának üzleti alapon működő szervezetekre épülő tervezett modelljét. A népszavazási kezdeményezés körülményeinek ilyen jelentős megváltozása mellett nem állapítható meg, hogy teljesültek-e a kötelező, ügydöntő népszavazás Alkotmányban előírt feltételei, ebben a jogi helyzetben is támogatja-e azt az a több mint 200 ezer választópolgár, akiknek aláírását az OVB hitelesítette.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazásnak az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos rendeltetéséből és a népszavazásnak az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban levezetett kivételes és komplementer jellegéből következően a törvényhozást igénylő társadalmi kérdések eldöntése alapvetően a képviselet, az Országgyűlés hatásköre. Az ügydöntő népszavazás elsődleges célja az, hogy döntési, törvényhozási - valamely tárgyban törvény megalkotására, vagy törvény hatályon kívül helyezésére irányuló - kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára. A népszavazás komplementer jellegéből következően a meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodásra irányuló népszavazás sem szakadhat el a képviseleti hatalomgyakorlástól. A törvény megalkotásának megakadályozására irányuló népszavazási kezdeményezés is akkor felel meg a népszavazás alkotmányos rendeltetésének, ha a képviseleti hatalomgyakorlás befolyásolását szolgálja. A népszavazás ezt a funkcióját pedig akkor tudja betölteni, ha a népszavazásra bocsátott kérdés tényleges törvényhozási törekvések elé állít korlátot. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény megalkotásának megakadályozása abban az esetben képezheti népszavazás tárgyát, ha a törvény megalkotására valódi kormányzati, törvényhozási akarat fogalmazódott meg, s az formalizált módon is megjelenik, a törvény előkészítés alatt áll, a tárgyban törvénytervezet készült, illetőleg törvényjavaslatot nyújtottak be.

Amikor a népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az OVB 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette tényleges törvényhozási alternatívaként merült fel az üzleti alapon működő több

biztosítóra épülő egészségbiztosítási rendszer kialakítása. Az OVB határozata ellen benyújtott kifogások alkotmánybírói elbírálásakor az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényjavaslatot már tárgyalta az Országgyűlés. A népszavazási kezdeményezés az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének időpontjában alkalmas volt a népszavazás népképviselői döntést befolyásoló funkciójának betöltésére. A kezdeményezésnek ez a hatása megszűnt, ugyanis az Ebptf. elfogadását követően nem fogalmazódott meg kormányzati, törvényhozási törekvés az egészségbiztosítási rendszer több üzleti alapon működő biztosítóra épülő rendszerének bevezetésére.

A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ebptf. elfogadása a kérdés hitelesítését követően, majd az annak hatályon kívül helyezése a népszavazás kezdeményezéséhez az Alkotmányban előírt aláírások összegyűjtése után, olyan jelentős változásnak tekintendő, amely utólag érdemben befolyásolta a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát, ezért az OGYhat.-ot megsemmisítette és az Országgyűlést új eljárásra utasította.

3.2. Egy kifogás hivatkozott arra, hogy az OGYhat. nem felel meg az Nsztv. 14. § (2) bekezdésében, valamint a Ve. 29/B. § (2) bekezdésében szabályozott, és a Ve. 3. § e) és d) pontjában foglalt választási alapelvekből folyó követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság országos népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozataiban rámutatott arra, hogy az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatának tartalmára - miután az Országgyűlés a Ve. 124. § alapján nem minősül a népszavazáson közreműködő választási szervnek - nem a Ve. 29/B. §-át, hanem az Nsztv. 14. § (2) bekezdését kell alkalmazni. [Előszőr: 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. április, 33, 37.]

Az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.

Az Nsztv. e rendelkezése az országgyűlési határozattal szemben a hiányolt tartalmi követelményeket nem támasztja. Sem az Nsztv. e szabályával nem ellentétes az, hogy az országgyűlési határozat nem tartalmazza a döntés indokolását, illetőleg a jogorvoslatra való figyelmeztetést, nem következik ilyen kötelezettség az indítványozók által felhívott választási alapelvekből sem. Az Nsztv. nem tartalmaz szabályozást arra nézve sem, hogy a népszavazás költségvetéséről az Országgyűlésnek miként kell rendelkeznie, így nem tekinthető törvénysértőnek az sem, hogy az OGYhat. a népszavazás költségvetésére fordítható összeget határozta meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OGYhat. megfelel az Nsztv. 14. § (2) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeknek, ezért a határozat tartalmi követelményeinek hiányosságai miatt benyújtott kifogást elutasította.

3.3. Az egyik kifogásban az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a határozat meghozatalakor az Országgyűlés nem volt abban a helyzetben, hogy a népszavazás elrendeléséhez szükséges, az Alkotmányban előírt követelmények teljesülését megítélje. Ugyanis az OVB nem terjesztette az Országgyűlés elé a Legfelsőbb Bíróságnak az aláírások hitelesítéséről szóló OVB határozat felülvizsgálata során hozott végzését, így nem volt megállapítható, hogy az OVB határozata mikor emelkedett jogerőre és nem adott módot arra, hogy az Országgyűlés a Legfelsőbb Bíróság döntését értékelje.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság az OVB 188/2008. (V. 19.) számú határozatát, amelyben az OVB megállapította, hogy az országos népszavazási kezdeményezés támogatására összegyűjtött érvényes aláírások száma a 200 ezret meghaladja, 2008. május 22-én kelt Kvk.IV.37.212/2008/5. számú végzésével helybenhagyta.

Az OGYhat. meghozatalakor tehát az OVB határozata jogerős volt. A Legfelsőbb Bíróság döntésének felülvizsgálatára az Országgyűlés nem rendelkezik hatáskörrel, így annak értékelése a népszavazás elrendelésére irányuló eljárásnak nem tárgya.

Ezért az Alkotmánybíróság ezt a kifogást is elutasította.

3.4. A népszavazás elrendelésének felülvizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az Országgyűlés eljárása és határozata megfelel-e az Alkotmány, az Nsztv., valamint a Ve. szabályainak. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki arra, hogy a népszavazás elrendelésének célszerűségét, illetőleg a népszavazási költségvetés realitását vizsgálja. Ezért az ilyen érvekre alapított kifogásokat elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság az eljárás felfüggesztésére irányuló indítványokat visszautasította.

„A népszavazást elrendelő határozat ellen benyújtott kifogások elbírálására irányuló eljárás felfüggesztésére sem az Nsztv., sem a Ve. nem ad lehetőséget; felfüggesztés kéréséhez való jogot pedig - szemben egyes más állami

szervek eljárására vonatkozó szabályozással - sem az 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.), sem az Ügyrend nem biztosít az eljárást kezdeményező személyeknek. Ilyen rendelkezések hiányában az eljárás felfüggesztésének nincs helye.” [Előszőr: 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. április, 33, 38.]

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az országgyűlési határozatnak a Magyar Közlönyben történt 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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Kovács Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet sem a határozat rendelkező részével, sem az indokolás III/3.2 pontjában foglaltakkal. Az Alkotmánybíróságnak az OGYhat.-ot helyben kellett volna hagynia, tekintettel arra, hogy nem merült fel olyan új körülmény, amely miatt az Országgyűlésnek meg kellett volna tagadnia a kezdeményezett népszavazás elrendelését.

A többségi határozatban kifejtett álláspont szerint az Ebpt. hatályon kívül helyezésével olyan új körülmény következett be, amely a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban foglaltak szerint a népszavazást elrendelő „országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírói elbírálását minden kétséget kizáróan érdemben befolyásolhatja.” Álláspontom szerint az OGYhat. meghozatalakor és az aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről szóló 114/2007. (IV. 18.) OVB határozat, valamint az ezt helybenhagyó 105/2007. (XII. 13.) AB határozat meghozatalakor a jogi környezet azonos volt, nem volt olyan új körülmény, amely érdemben befolyásolhatná az OGYhat. alkotmánybírói elbírálását.

A szóban forgó népszavazási kezdeményezést az OVB 2007. április 18-án hitelesítette, az ezen döntést helybenhagyó határozat 2007. december 13-án született. Az Ebpt.-t végleges formájában az Országgyűlés 2008. február 11-én fogadta el, kihirdetésére 2008. február 18-án került sor, majd az ezt követő napon a törvény részben hatályba lépett. Az Ebptf.-et a jogalkotó 2008. május 26-án fogadta el, 2008. június 5-én került kihirdetésre. 2008. június 6-án az Ebptf. hatályba is lépett, ezzel az Ebpt. 2008. június 6. napján hatályát veszítette. A jelen határozattal elbírált OGYhat. 2008. június 13-án született. Látható tehát, hogy a népszavazási kezdeményezés benyújtásakor, hitelesítésekor és a hitelesítés helybenhagyásakor az Ebpt. még nem, az OGYhat. meghozatalakor pedig már nem volt hatályban. A jogi környezet tehát azonos volt a vizsgált időpontokban. Véleményem szerint az, hogy a kezdeményezés benyújtásakor és elbírálásakor, majd az aláírásgyűjtés alatt az Országgyűlés előtt napirenden volt az Ebpt. tervezete, semmiképpen nem jelenti azt, hogy „határozott törvényhozási törekvésként fogalmazódott meg a több biztosítóra épülő egészségbiztosítási rendszer kialakítása.” Az, hogy a parlament tárgyal egy törvényjavaslatot,

nem nyújt biztosítékot arra nézve, hogy az adott törvényjavaslatból egyszer valóban érvényes és hatályos törvény lesz. Az, hogy az aláírásgyűjtés alatt tárgyalnak a képviselők az Országgyűlésben egy törvény megalkotásáról, semmiképpen nem tekinthető egyenértékűnek azzal a helyzettel, amikor az adott törvény a jogalkotási eljárás szabályainak megfelelően megalkotásra került és hatályba lépett. A két időpontban a jogi környezet tehát e tekintetben azonos, az Ebpt. hatályon kívül helyezése a 40/2004. (X. 27.) AB határozat értelmében nem minősül új körülménynek.

2. Az Országgyűlés az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése szerint köteles elrendelni a 200 000 választópolgár által kezdeményezett népszavazást. Ez kógens szabály. A 40/2004. (X. 27.) AB határozat rögzítette, hogy bizonyos kivételes helyzetekben az elrendelő határozat új körülményre hivatkozással történő megsemmisítése megengedett, ilyen például az Alkotmány módosulása, nemzetközi szerződés hatálybalépése vagy hatályvesztése. Azonban a népszavazási kezdeményezés tárgyában létező törvény hatályon kívül helyezése főszabály szerint - úgy vélem -, nem lehet ilyen ok. A többségi határozatban is hivatkozott 33/2004. (IX. 28.) AB határozat szintén álláspontomat erősíti. Az ebben a határozatban elbírált esetben ugyanis az aláírások összegyűjtése és hitelesítése után az Országgyűlés elrendelte a népszavazást. E határozat ellen nyújtottak be kifogást az egyértelműség hiányára hivatkozva, állítva, hogy a népszavazás „oka fogyott”, mivel azt a törvényt, amely ellen a kérdés irányult, az Alkotmánybíróság 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdéses törvényt az erről döntő határozat „közjogi érvénytelenség miatt semmisítette meg, tehát a törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét nem vizsgálta. Így nincs akadálya annak, hogy az Országgyűlés az Eüsztv. rendelkezéseivel azonos tartalmú olyan új törvényt fogadjon el, amelyet a népszavazás kezdeményezői el akarnak kerülni. Ilyen körülmények között változatlanul jelentősége van annak, hogy egy olyan népszavazás lebonyolításra kerüljön, amelynek sikeressége esetén a népszuverenitás közvetlen gyakorlása szabja meg az adott kérdésben a jogalkotás - Eüsztv. tartalmától eltérő - alapját. Mindezek szerint nem állapítható meg az, hogy az Eüsztv. közjogi érvénytelenség miatt történt megsemmisítése miatt új helyzet állt elő.” (ABH 2004, 457, 465.)

A jelen esetben a 33/2004. (IX. 28.) AB határozathoz hasonlóan azért sem minősülhet az Ebpt. hatályon kívül helyezése új körülménynek, mert semmi nem akadályozza meg az Országgyűlést abban, hogy valamely későbbi időpontban új, az Ebpt.-vel tartalmilag megegyező, a jelen határozat alapjául fekvő népszavazási kérdésben foglaltakkal ellentétes szabályokat rögzítő törvényt fogadjon el. A népszavazási kezdeményezés nem konkrétan az Ebpt. ellen irányult, hanem egy szabályozási rendszer ellen, amely - átmenetileg - az Ebpt.-ben nyilvánult meg.

A többségi határozatból kialakulhat egy olyan gyakorlat, amely azért akadályozná meg a törvényi követelményeknek eleget tévő népszavazási kezdeményezéseket, mert a hozzájuk kapcsolódó törvényt az Országgyűlés az aláírásgyűjtés során vagy azt követően - részben vagy egészben - hatályon kívül helyezi. Ez álláspontom szerint nem felel meg az Alkotmánynak. Ilyen elvek érvényesülése esetén az Országgyűlés önkényesen eldönthetné, hogy kíván-e az adott ügyben népszavazást, vagy nem. Ez utóbbi esetben a támadott törvény - átmenetileg - történő hatályon kívül helyezésével megakadályozhatná a népszavazás megtartását, majd rövid időközön belül újra megalkothatná a törvényt. Egy alkotmányos jogintézmény illetően módon való kiüresítése nem felel meg az Alkotmánynak.

3. Nem értek egyet a többségi határozat indokolásának azon részeivel, ahol a népszavazás célját és a választópolgárok belső motivációját állítja vizsgálata középpontjába.

A többségi határozat álláspontja szerint az Ebpt. hatályon kívül helyezése, és az, hogy az Nsztv.-be beiktatásra került az eredményes népszavazást követő 3 éves moratórium, a népszavazási kezdeményezés céljának - az azt aláírásukkal támogató választópolgárok szándékától függetlenül - megváltozását eredményezte. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján „[a]z Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, és azt a kérdés egyértelműségi vizsgálatakor nem értékelheti.” [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 251, 255.; 21/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.] A kezdeményezők és az aláírók belső motivációja alkotmányjogi relevanciával nem bír. [76/2006. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2006, 886, 890.; 14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 251, 255.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 336.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 855, 863.; 21/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABK 2008. június, 861, 865.] Ezt erősíti az is, hogy az a személy, aki aláírásával támogatta a népszavazási kezdeményezést, az aláírások hitelesítését követően semmiképpen sem jogosult

aláírását visszavonni, abban az esetben sem, ha saját motivációja megváltozott, vagy valamely új körülmény hatására már másként gondolkodik a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdéstről. Mindebből következik, hogy az OGYhat. okkal nem mérlegelte azt, hogy meghozatala pillanatában teljesültek tekinthető-e az ügydöntő népszavazás elrendelésének feltételei, azaz a 200 000 választópolgár aláírása rendelkezésre áll-e. Az Országgyűlés megállapította, hogy a megfelelő számú aláírást összegyűjtötték, és ennek alapján hozta meg elrendelő határozatát, figyelmen kívül hagyva - álláspontom szerint helyesen - az olyan metajurisztikus elemeket, mint a kezdeményező vagy a választópolgárok esetlegesen megváltozott hozzáállása. A választópolgárok szándékának időközbeni, a népszavazás feltételezett céljának feltételezett megváltozása okán történő, feltételezett módosulása nem adhat jogi alapot arra, hogy a korábban jogerősen hitelesített népszavazás elrendelésére ne kerüljön sor.

4. Hasonlóan nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat az OGYhat. vizsgálata során jelentőséget tulajdonít annak, hogy az Ebptf. elfogadását követően nem fogalmazódott meg kormányzati, törvényhozási törekvés az egészségbiztosítás üzleti alapon működő, több biztosítóra épülő rendszerének bevezetésére. Álláspontom szerint a kormányzat, illetve a törvényhozó aktuális politikai akarata az OGYhat. felülvizsgálatakor alkotmányjogilag nem értékelhető; nem eredményezheti kötelező népszavazás elrendelésének a megtagadását. Különösen azért nem, mert elvben nem zárható ki a kormányzat, a törvényhozó ez irányú szándékának változása sem.

5. A fentiekben kifejtetteket nem érinti az, hogy a hivatkozott határozatok némelyikéhez különvéleményt, illetve párhuzamos indokolást fűztem, tekintettel arra, hogy azok nem a szándék vizsgálatára vonatkozó részekkel voltak kapcsolatosak. Különvéleményeimben elsősorban az Nsztv. 12. §-ában foglalt hitelesítés időpontjával, a versengő népszavazási kérdések együttes értelmezésével foglalkoztam [103/2007. (XII. 12.) AB határozathoz fűzött különvélemény], továbbá azt jeleztem, hogy álláspontom szerint kifejezetten a hitelesítési eljárásban egymással szemben benyújtott népszavazási kezdeményezések esetén vizsgálendő a rendeltetésszerű joggyakorlás [99/2007. (XII. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás].

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró