

15/2011. (III. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 333/2009. (VII. 22.) OVB határozatát - az indokolás kiegészítésével - helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. 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) 333/2009. (VII. 22.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kifogástevő 2009. június 24-én országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt, hogy ezentúl a pártok a többi civil szervezethez hasonló feltételek szerint vegyenek részt a társadalom életében?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az OVBh. indokolása megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben megtartott eredményes népszavazás az Országgyűlés számára olyan törvényalkotási kötelezettséget keletkeztetne, amely ellentétes lenne az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel; a törvényű szintű szabályozás burkolt alkotmánymódosítást eredményezne. Az OVB álláspontja szerint a pártokat elsődlegesen az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében rögzített alkotmányos funkciójuk különbözteti meg a többi társadalmi szervezettől, és e funkciójuk betöltéséhez nélkülözhetetlen a többi társadalmi szervezettől eltérő jogi háttér. A népszavazásra feltenni kívánt kérdésben tartott eredményes népszavazás esetén a pártok elveszítenék képességüket az alkotmányos funkciójuk betöltésére. Az OVB az OVBh. indokolásában - utalva az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára - megállapította, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében foglalt eljárási rendben kerülhet sor, az Alkotmány nem módosítható népszavazás kifizésére irányuló kezdeményezéssel. Mindezekre tekintettel az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta. Az OVB a kifogással támadott határozatát az Alkotmány 3. § (2) bekezdésére, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-ára és 10. §-ának *b*) pontjára, a jogorvoslatról szóló tájékoztatást a Ve. 130. § (1) bekezdésére alapította. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2009. évi 100. számában, 2009. július 22-én jelent meg. A kifogástevő - aki azonos a kezdeményezővel - 2009. augusztus 4-én, a törvényes határidőn belül kifogást terjesztett elő.

A kifogástevő véleménye szerint a kezdeményezésben szereplő kérdésben megtartott eredményes népszavazás esetén a pártok változatlanul betölthetnék az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos funkciójukat, továbbra is közreműködhetnének a népakarat megfogalmazásában és kinyilvánításában, de a többi társadalmi szervezettel hasonló feltételekkel. Véleménye szerint - ellentétben az OVBh. indokolásában foglaltakkal - a megsemmisítésre javasolt törvény nem ad olyan jogi háttérrel a pártok számára, amelynek megszűnése ellehetetlenítené az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos funkció ellátását. A kifogástevő szerint „eredendően a pártok is társadalmi szervezetek, működésükre alapvetően a társadalmi szervezetek működésére vonatkozó jogszabály érvényes” és a megsemmisíteni javasolt törvény második fejezete sem állapít meg a társadalmi szervezetekhez képest többlet feladatot a pártok számára. Álláspontja szerint a pártok úgy is elláthatják az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos feladatukat, hogy „anyagi támogatásukat a többi társadalmi szervezethez hasonlóan kapják az éves költségvetésből.”

A kifejtett indokok alapján a kifogástevő azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy „tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre kerüljön.”

2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„3. § (2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.”

Az Nsztv. vizsgálatba bevont 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.”

A Ve. alkalmazott szabályai:

„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. (...)

(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.”

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban - a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés olyan törvény megalkotására lenne köteles, amely ellentétes az Alkotmány 3. § (2) bekezdésével, így a törvényi szabályozás burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

[A burkolt alkotmánymódosítás tilalmának alkotmánybírósági értelmezése: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.; 25/1999. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1999, 251.; 28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 290, 292.; 40/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 370.; 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, 2001, 359, 364.; 48/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 552, 554.]

Az Alkotmánybíróság - egyetértve az OVB határozatában foglalt indokolással - a kifogást nem találta megalapozottnak.

2. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja az OVBh. indokolásában foglaltakat kiegészíteni azzal, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt választópolgári egyértelműség követelményének sem felel meg. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban rámutatott arra, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének - Alkotmányban szabályozott - korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból fakadó döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés - az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint - el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az országos népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés több olyan megfogalmazást is tartalmaz, amely a választópolgárok számára nem értelmezhető. A kérdésben szereplő „civil szervezet(hez)” fogalom heterogén jogalanyi kört jelöl, így nem egyértelmű, hogy konkrétan mely - e fogalom alá tartozó - jogalannyal (jogalanyokkal) „hasonló feltételekkel” látja kívánatosnak megvalósulni a kezdeményező a pártok társadalmi életben való részvételét. A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény 14. §-ának *b*) pontja - a törvény értelmező rendelkezései között - az alábbiak szerint határozza meg a „civil szervezet” fogalmát: „az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött társadalmi szervezet, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött alapítvány, illetve e szervezetek jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége (kivéve a pártot, a párt által alapított alapítványt, a párt részvételével létrehozott egyesületet, a létesítő okirata szerint munkaadói, munkavállalói vagy gazdasági érdekképviselőt ellátó szervezetet, a biztosító egyesületet és a közalapítványt);” E törvényi definícióból is látható, hogy a „civil szervezet” fogalma, olyan gyűjtőfogalom, amely nem egy homogén csoportot (jogalanyi kört) takar, hanem különböző jogszabályok alapján eltérő elnevezéssel létrehozott jogalanyokat. Ebből következően nem értelmezhető a kérdésben szereplő „hasonló feltétellel” szövegrész sem, mivel eltérő jogszabályi feltételek vonatkoznak az említett jogalanyok szervezetre, tevékenységére és működésére valamint gazdálkodására (ideértve az állami költségvetésből származó különféle támogatásokat és juttatásokat is.) A „civil szervezet(ek)” gyűjtőfogalmába tartozó jogalanyok közös jellemvonása, hogy létrehozásuk, tevékenységük céljának meghatározása, a szervezet létrehozóinak (alapítóinak) önkéntes akarat elhatározásán múlik. A társadalmi életben való részvétel módját, a cél szerinti tevékenységet - az adott „civil szervezetre” vonatkozó jogi szabályozás keretein belül - a szervezet létrehozói (alapítói) szabadon választhatják meg.

A kifejtettekből következik, hogy a pártok Alkotmány 3. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos feladatán, továbbá a társadalmi életben betöltött szerepén nem változtat, a kérdésben szereplő törvény Országgyűlés általi „megsemmisítése”, ennek következtében a pártok nem kerülnek a „civil szervezetekkel” azonos jogi szabályozás hatálya alá, továbbra sem képeznek azokkal - a fent kifejtett szempontok alapján - homogén csoportot. Erre tekintettel a kérdésben szereplő „vegyenek részt” szövegrész sem egyértelmű a választópolgárok számára, mivel azt a látszatot kelti, hogy a kérdésben szereplő törvény „megsemmisítésével” a pártok a „civil szervezetekkel” homogén csoportba kerülnek.

Összegezve: az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés nem egyértelmű fogalmi elemeket tartalmaz, megfogalmazása nem közérthető, sem az említett fogalmi elemeiben, sem egészében nem értelmezhető egyértelműen a választópolgárok számára. A kérdés a pártokat homogén csoportba tartozóként kezeli a „civil szervezetekkel” ami a fentiek szerint ugyancsak a választópolgári egyértelműség sérelmére vezet.

A kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság az OVB 333/2009. (VII. 22.) OVB határozatát - az OVB határozatában foglalt indokolás kiegészítése mellett - helyben hagyta. A határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. március 22.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

