

75/2009. (VII. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában - *dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 38/2009. (II. 6.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztói számára a szolgáltatás igénybevételének szüneteltetéséhez ne kelljen a mérőórát leszereltetni?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 38/2009. (II. 6.) OVB határozatával hitelesítette.

A törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. A kifogás benyújtójának álláspontja szerint a kérdés nem lett volna hitelesíthető, mivel az nem felel meg a népszavazási kérdésekkel szemben támasztott, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdése által meghatározott egyértelműség követelményének. Szerinte ugyanis a választópolgárok számára nem derül ki egyértelműen, hogy „az eredményes népszavazás, és az azon alapuló jogalkotás következtében a lakossági fogyasztó által kezdeményezett szolgáltatási szünet esetén az érintett földgázipari vállalkozás (földgázelosztó) milyen más műszaki megoldást alkalmazhat a már említett mérőóra leszerelésén kívül, illetve annak költségkihatása kedvezőbb lesz-e a fogyasztóra nézve”. Ugyanakkor az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartja azt is, hogy a kérdésből nem derül ki, hogy a népszavazási kezdeményezés a szüneteltetés melyik esetére vonatkozik.

Aggályosnak tartja továbbá, hogy a földgázellátásra vonatkozó szabályok 2009. július 1. napjával történő változása okán a népszavazásra feltenni kívánt kérdés benyújtásakor - mivel a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény végrehajtási rendelete még nem került kihirdetésre - nem volt látható, hogy a népszavazás időpontjában milyen szabály lesz hatályban.

A kifogás azt is állítja továbbá, hogy az eredményes népszavazás az Országgyűlést olyan törvény megalkotására kötelezné, amely sérti a tulajdonhoz való alkotmányos jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdése], továbbá a társadalom alkotmányos rendjét [Alkotmány 19. § (2) bekezdés]. A kifogástevő szerint a mérőóra leszerelésének a megtiltása a tulajdonjog olyan mértékű korlátozását jelenti, amely a korlátozással elérni kívánt céllal nem áll arányban.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.), az országos népszavazásról és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„19. § (...)

(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.”

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„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.”

A Ve. vizsgálatba bevont 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 megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban - azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)-c) pontjaiban, valamint a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. A kifogás érvelése szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés, amely arra irányul, hogy a gázszolgáltatás igénybevételeknek szüneteltetése esetén ne kelljen a gázórát leszerelni, nem egyértelmű.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 362.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Ebből következően a túl bonyolult, érthetetlen, értelmezhetetlen, félreérthető vagy félrevezető kérdés nem tekinthető egyértelműnek.

A választópolgári egyértelműség része, hogy a választópolgárok világosan lássák a népszavazásra bocsátott kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit.

A jelen esetben népszavazásra bocsátandó kérdés az Alkotmánybíróság megítélése szerint a következő indokok alapján nem felel meg a Nsztv. 13. § (1) bekezdése részét képező választópolgári egyértelműség követelményének.

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a földgázellátás szüneteltetése fogalmát értelmezte. Az Alkotmánybíróság a fogalmat vizsgálva megállapította, hogy a hatályos szabályozás szerint a szüneteltetés két módon történhet: (1) a fogyasztó írásbeli kérésére, illetve (2) a jogszabályban foglalt feltételek betartásával lehetőség van a szolgáltató részéről történő szüneteltetésre is.

A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Get.) 28. §-a, (2009. július 1-től a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 78. §-a) továbbá a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 111/2003. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 43. §-a [2009. július 1-től a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr2.) 94. §-a] szerint az érintett földgázipari vállalkozásnak a rendszer karbantartása, cseréje, felújítása, fejlesztése, illetve új fogyasztó bekapcsolása esetén, továbbá az élet- és vagyónbiztonság, valamint a gázszolgáltatás folyamatosságának veszélyeztetése esetén is lehetősége van a gázellátás szüneteltetésére. Ezekben az esetekben a szüneteltetés nem jár együtt a gázmérő óra leszerelésével.

A Kr. 15. § (1) bekezdése (2009. július 1-től a Kr2. 41. §-a), valamint a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet 13. § (5) bekezdése a fogyasztó kérésére történő szüneteltetésről rendelkezik. E rendelkezések értelmében a fogyasztó a szolgáltatónál írásban kérheti a gázszolgáltatás szüneteltetését. Ilyenkor a szüneteltetés idejére a háztartási alapidjat nem kell megfizetni, a gázmérőt

azonban le kell szerelni, amelynek költségeit a háztartási fogyasztó köteles megfizetni. A gázmérő le- és felszerelésének díját a szolgáltató üzletszabályzata határozza meg.

A Kr. 15. § (3) bekezdése egyébként arról is rendelkezik, hogy a szüneteltetés egyéb eseteire vonatkozóan a közüzemi szolgáltató üzletszabályzata tartalmaz részletes szabályokat azzal, hogy a tervezhető szüneteltetésre vonatkozó értesítést a fogyasztóval írásban kell közölni.

Tehát ezek alapján a kérdésben foglalt állítás, miszerint a szüneteltetés esetén a mérőórát minden esetben le kell szerelni, nem értelmezhető a szüneteltetésnek a hatályos szabályozás szerinti, fent ismertetett esetkörei mindegyikében, kizárólag a fogyasztó kérésére történő szüneteltetés esetén, tehát a kérdésben már pusztán emiatt sem lehetne népszavazást tartani, mivel az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközik.

2.2. Az Alkotmánybíróság megemlítendőnek tartja: még ha a 2.1. pontban kifejtetteket figyelmen kívül is hagyáná, a népszavazásra bocsátandó kérdés más okból akkor sem felelne meg az egyértelműség követelményének.

A kérdés félrevezető, és ebben az értelemben nem egyértelmű, mivel a kérdésre igennel válaszoló választópolgároknak azt sugallja, hogy a gázmérő óra leszerelésének elmaradásával a gázszolgáltatás szüneteltetése egyszerűbbé, és költségkímélőbbé válik. Ez a feltételezés azonban nem feltétlenül állja meg a helyét. A gázmérő óra leszerelését helyettesítő egyéb műszaki megoldások ugyanis a lakossági fogyasztókra ugyanúgy többletterheket hárítanak, amelyek a gázmérő óra leszerelésének költségeihez viszonyítottan magasabbak, vagy legalább ugyanolyan összegűek lennének.

A kérdés tartalma tehát a választópolgárok számára félrevezető, mert előre nem tudhatják és nem is mérhetik fel döntésük várható következményeit.

Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a kérdés egyébként sem összeegyeztethető a népszavazás alkotmányos funkciójával. Az országos népszavazás intézménye ugyanis - 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. Ez az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésről semmiképpen nem állítható.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmányban taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül a népszavazásnak más korlátai is levezethetők. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 263.] Ilyen korlát, hogy csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. A népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőséget az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés egyértelműsége részének tekinti. [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 337.]

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott.

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

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozattal nem értek egyet a következő indokokkal.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az

Alkotmánybíróság kifejtette, 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 lenni. 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 felelni (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 következő 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.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 359-360.]

A többségi határozat ismerteti a gázszolgáltatás esetköreit, majd a döntést a következőkkel indokolja: ...”a kérdésben foglalt állítás, miszerint a szüneteltetés esetén a mérőórát minden esetben le kell szerelni, nem értelmezhető a szüneteltetésnek a hatályos szabályozás szerinti, fent ismertett esetkörei mindegyikére, kizárólag a fogyasztó kérésére történő szüneteltetés esetén, tehát a kérdésben már pusztán emiatt sem lehetne népszavazást tartani, mivel az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközik.”

Ez az indokolás két ok miatt sem támogatható:

- a kérdésben nincsen olyan állítás, miszerint a szüneteltetés esetén a mérőórát minden esetben le kellene szerelni,
- a kérdés nem értelmezhető a szüneteltetés esetköreinek mindegyikére, kizárólag a fogyasztó kérésére történő szüneteltetés esetére, és még csak arról sincs szó, hogy a kérdés minden fogyasztóra vonatkozna.

A népszavazási kérdés világosan és egyértelműen fogalmaz: „a gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztói számára a szolgáltatás igénybevételének szüneteltetéséhez ne kelljen a mérőórát leszereltetni.” A kérdésben tehát nincsen olyan állítás, hogy a mérőóra leszerelésének a mellőzése a szüneteltetés minden esetére - esetköreinek mindegyikére -vonatkozna, és arról sincs szó, hogy minden fogyasztóra vonatkozna. Csak és kizárólag a háztartási, lakossági fogyasztóról van szó, ezért a kérdés egyértelmű és nem is ütközik a Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe.

2. Az Alkotmánybíróság - nézetem szerint - a mostani többségi határozatával - indokolatlanul eltér korábbi, megalapozott és helyes álláspontjától. A 14/2007. (III. 9.) AB határozatában ugyanis már megállapította: „Az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményező szándékát nem vizsgálhatja...” (ABH 2007, 251, 255.) Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált népszavazási kérdésnél - sem az egyértelműségi tesztre hivatkozva, sem más alapon - nem vizsgálhatja a kezdeményező indítékait, motívumait, céljait. Hasonlóképpen nem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság azt sem, hogy amennyiben nem szerelik le a mérőórát, úgy milyen műszaki megoldással lehetne megakadályozni az esetleges illegális fogyasztást (például: ledugózással, vagy új műszaki megoldás kidolgozásával).

Annak elemzése sem tartozik az Alkotmánybíróság feladatkörébe, hogy melyik megoldás kerülne többre a fogyasztónak: a kiszállási díj, a munkadíj, az anyagköltség mindegyik esetben felmerül, a két megoldás között ezek tekintetében feltehetően nincs jelentős eltérés. Mindezeknek azonban nincs jelentősége, nincs szerepe abban, hogy az ügyben tartható-e országos népszavazás, vagy sem.

Aggályosnak tartom, ha az Alkotmánybíróság az egyértelműség követelményét ilyen irányokban kiterjesztően értelmezi. Fontosnak és továbbra is követendőnek azt látom, amit a már idézett 24/2006. (VI. 15.) AB határozat tartalmaz: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor az Alkotmánybíróságnak e jogorvoslati eljárás során megszorítóan kell értelmeznie a hatáskörét.” (ABH 2006, 358, 359-360.)

Különösen aggályos, ha az Alkotmánybíróság annak elemzésébe is bocsátkozik, hogy a népszavazási kérdés mit „sugall”. A többségi határozat ugyanis azzal (is) indokol, hogy a kérdés olyat sugall, ami félrevezető a választópolgárnak. Véleményem szerint a kérdés nem sugallja azt, amit a határozat indokolása tartalmaz. A népszavazási kérdés „sugallatának” vizsgálata csak feltételezéseken alapulhat, az Alkotmánybíróság pedig a saját feltételezéseire nem alapozhat döntést. Távolabbra mutató veszélyeket látok abban is, hogy az OVB - ismerve az Alkotmánybíróság újabb vizsgálati szempontját - maga is hasonló eljárásokat követ majd a hitelesítés során.

Összegezve tehát: álláspontom szerint a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés világos és egyféleképpen értelmezhető, arra „igennel” vagy „nemmel” lehet szavazni, a kérdés megfelel mind a választópolgári egyértelműség, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének, ezért a 38/2009. (II. 6.) OVB határozatot helyben kellett volna hagyni.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró