

101/2007. (XII. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján - *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.
2. Az Alkotmánybíróság az érdemi indokolást, valamint a határozott kérelmet nem tartalmazó kifogásokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A magánszemély kezdeményező 2007. július 9-én ügyszámú országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be e-mail útján az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy egyes vény nélkül is kapható gyógyszereket a gyógyszerárakon kívül is lehessen forgalmazni?” Az OVB az aláírásgyűjtő ívet a 2007. július 18-i ülésén hozott, 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette. Az OVB az OVBh. indokolásában rámutatott arra, hogy az OVBh. által vizsgált kezdeményezéssel egy időben, megegyező tartalommal egy másik országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívet is benyújtottak. Megállapította: „az Országos Választási Bizottságot sem az Alkotmány, sem a törvény nem hatalmazza fel tehát arra, hogy ugyanazon tartalmú kérdésekben az egyik kérdés - fentiek szerinti - hitelesítéséig bármiféle időrendiségre hivatkozva megtagadja a másik kérdés hitelesítését. Ennek megfelelően a két, azonos tárgyú kérdést külön-külön kellett megvizsgálnia, hogy megfelelnek-e az Alkotmányban és az Nsztv.-ben meghatározott tartalmi és formai követelményeknek, illetőleg nem ütköznek-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tilalmakba.”

Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2007. július 20-án megjelent, 2007. évi 96. számában került sor.

II.

Az OVB az OVBh. meghozatalának napján még két, ugyanazon kezdeményezők által benyújtott, ügyszámú országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítéséről döntött, 172/2007. (VII. 18.) OVB határozat és 173/2007. (VII. 18.) OVB határozat számon. Az Alkotmánybírósághoz - a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján - tizennégy kifogás érkezett az OVBh.-hoz kapcsolódóan, melyek közül nyolc egy kifogáson belül mindhárom, fent említett OVB határozat ellen irányult. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdése alapján az egyes OVB határozatokra vonatkozó kifogásokat külön-külön ügyszámon iktatta. Jelen határozatnak az OVBh. ellen benyújtott kifogás a tárgya.

Az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra utasítására irányuló tizennégy kifogást az Alkotmánybíróság - tekintettel arra, hogy ugyanazon OVB határozat ellen irányulnak - az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el. A kifogások 2007. július 19-i, 20-i, 23-i, 24-i, 26-i, 27-i, 30-i, 31-i, augusztus 3-i kelteésekkel 2007. július 20-án, 23-án, 25-én, 26-án, 27-én, 30-án, 31-én, augusztus 1-jén, 2-án, 3-án érkeztek az OVB-hez, 2007. július 24-én, 26-án, 27-én, 30-án, 31-én, augusztus 1-jén, 2-án, 6-án pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVBh. közzétételére 2007. július 20-án került sor, a határidő 2007. augusztus 7-én járt le, így az OVBh. ellen benyújtott kifogások a törvényes határidőn belül érkeztek.

Több kifogás benyújtója amiatt kéri az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, mivel az OVB nem alkalmazta a megelőzés elvét, és úgy hitelesítette a vizsgált népszavazási kérdést, hogy korábban már egy tartalmilag azzal megegyező kérdést hitelesített. Álláspontjuk szerint az Nsztv. 12. §-a alapján kizárt, hogy azonos tárgykörben, ám ellentétes tartalommal benyújtott kezdeményezésekről egyidőben népszavazást lehessen tartani. „Az esetlegesen ellentétes jogalkotási kötelezettség veszélyezteti a jogbiztonságot, sérti a népszuverenitást, valamint ellentmond a közvetlen hatalomgyakorlás népszavazásban megnyilvánuló kivételes elsődlegességének. [...] Az ellentétes tartalmú kérdések kapcsán az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségének eleget tenni nem tudna. Ez [...] a jogállamiság alapvető követelményét, a jogbiztonságot is veszélyezteti”. Egy másik kifogás szerint „az OVB tehát nem a hatályos törvények szerint járt el akkor, amikor az azonos tartalmú kérdéseket egymástól függetlenül vizsgálta, s nem a megelőzés elvét alapul véve a korábban előterjesztett kezdeményezés ügyében határozott, megvárva a később előterjesztett kezdeményezés esetében - akár eljárásának fölfüggesztése révén is - az előbbi kezdeményezés sorsának kimenetelét”. Nézete szerint az, hogy az OVB az azonos tárgykörökben benyújtott népszavazási kezdeményezéseket külön-külön vizsgálta, felvetheti a jogalkotói egyértelműség követelményének sérelmét is. Ezért álláspontja szerint az OVBh. - a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal együtt és azzal összefüggésben - sérti a Ve. 3. § d) pontját. Többen hivatkoztak arra, hogy az OVB eltért korábbi gyakorlatától akkor, amikor azonos tárgykörben benyújtott több népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát is hitelesítette. Az egyik kifogás - az OVBh.-ban leírtakkal szemben - vitatta azt, hogy az aláírásgyűjtő ív benyújtása valóban egyidejűleg történt-e.

Több kifogás szerint a kérdés megfogalmazása nem felel meg az egyértelműség követelményének, arra nem lehet egyértelmű választ adni. Hivatkoznak arra, hogy a kezdeményezés nem jelöli meg pontosan, hogy mely vény nélküli gyógyszerek gyógyszerháron kívüli forgalmazását kívánják a népszavazással elérni; ezáltal a megfogalmazás túlságosan tág és pontatlan. Nem dönthető el a kérdés alapján az sem, hogy pontosan mit takar a gyógyszerháron kívüli forgalmazás fogalma. Így - álláspontjuk szerint - akár pl. piacon, kocsmákban vagy oktatási intézményben is lehetne forgalmazni. Más kifogás szerint a kérdés azért megtevesztő és azért nem felel meg az egyértelműség követelményének, mivel egyes vény nélkül is kapható gyógyszereket már a hatályos szabályozás szerint is lehet a gyógyszerháron kívül forgalmazni, így a valósággal ellentétes látszatot kelt.

Több kifogás szerint azért kellett volna az OVB-nek a kezdeményezést elutasítania, mivel a népszavazás kezdeményezője az aláírásgyűjtő ívet elektronikus levél formájában nyújtotta be, az nem tartalmazza az aláírását és így nem hiteles. Álláspontjuk szerint a kezdeményezés emiatt nem felel meg a törvényi feltételeknek.

Az egyik kifogás benyújtója a Ve. 3. § d) pontjának, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek sérelmét látta a kezdeményezésben. Hivatkozott a kezdeményező magánszemély sajtónyilatkozataira, amelyek - állítása szerint - arra utalnak, hogy a kezdeményező „valódi szándéka [... arra irányult], hogy gátat vessen a Fidesz-KDNP által előterjesztett kérdések elé. Így tehát visszaélt a népszavazás kezdeményezéséhez való jogával, hiszen a jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használta fel”. „A népszavazáshoz való jogát olyképpen és a célból gyakorolta, hogy ezzel más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse, csorbítsa”. Más kifogás szerint a népszavazási kérdés amiatt, hogy azt a Fidesz-KDNP kezdeményezéssel egyidejűleg vetették fel, a szavazók szándékos megzavarását szolgálja, lejáratja a népszavazás intézményét.

A kifogást benyújtó hivatkozik továbbá arra is, hogy a „kérdésben lefolytatott eredményes, a kérdésre igenlő választ adó népszavazás olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra kötelezné az Országgyűlést, amely csak a hatályos Alkotmánynak a képviselői demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphat alkotmányos alapot. Ez álláspontom szerint a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt a hitelesítés akadályát képezi”.

Kifogást nyújtott be egy magánszemély amiatt, mert - az e-mail formátum következtében - nem lehet objektíven és egyértelműen megállapítani, hogy a kezdeményezést mikor nyújtották be. Nézete szerint nem bizonyítható, hogy erre nem a „védett” időszakban [2007. július 9-én 16.00 óráig] került sor, ezért az OVB-nek vissza kellett volna utasítania a kezdeményezést. Egy másik kifogás alapján a korábban hitelesített, hasonló témájú kérdésben való aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló négy hónapos határidőre tekintettel újabb kérdést csak a határidő lejártát követő napon lehetett volna benyújtani.

Végül érkeztek az Alkotmánybírósághoz olyan kifogások, amelyek nem tartalmaztak határozott kérelmet az OVBh. megsemmisítésére, vagy nem jelölték meg, hogy az OVBh.-ban szereplő kérdés miért nem felel meg az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Az egyik ilyen kifogás szerint a kérdés felvetése felesleges és értelmetlen, célja a népszavazás megzavarása és a szavazók elbizonytalanítása. Egy másik kifogás szerint a gyógyszerek gyógyszerháron kívüli forgalmazására irányuló kérdés „sérti és veszélyezteti a betegek érdekeit, egészségét, csak a forgalmazók profitérdekeit szolgálná igen szavazat esetén”. Hivatkozik pl. a gyógyszerhamisítás, illetve a gyógyszerek szavatossági ideje meghamisításának a lehetőségére. A harmadik magánszemély az OVB-t és annak eljárását jogértelmezését általánosságban kifogásolta. A negyedik ilyen kifogás szerint mivel az elektronikus levelet

egy egyetemi tanszéken található számítógépről küldték, ezért a kezdeményező nem magánszemélyként járt el, hanem egyetemi alkalmazottként tiltott politikai tevékenységet folytatott. Az ötödik ilyen kifogás a következőket tartalmazza: „INDIKÁS! (sic!) Hunnia fővárosa nem Ószöd! Elég volt a sok-sok hazugságokból! Hunnia kirablásából! K.L. Eltárs kérdései ezeket kívánja szentesíteni,- olyan módon, melyet Én nem tudok megtenni,- közvetlenül E-mailt küldeni az OVB-nek!”

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(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.”

„28/E. § Országos népszavazás elrendezésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni.”

2. Nsztv.

„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) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.

12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. Ve.:

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

d) jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás”

„4. § (3) Az e törvényben meghatározott határidők jogvesztők, azok - ha a törvény másképpen nem rendelkezik - a határidő utolsó napján 16 órakor járnak le.”

„77. § (1) Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. [...]

(2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és - ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér - postai értesítési címét,

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. [...]

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.”

„118. § (1) A 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, jogorvoslat esetén az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzététele napján az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni.”

„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.”

„149. § E törvény alkalmazásában

i) kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották”

IV.

A kifogások nem megalapozottak, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének *a*)-*c*) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt, konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi feltételeknek, és az OVB eljárása egyébként törvényes volt-e. Az egyik kifogás alapján az OVB azért nem a hatályos törvényeknek megfelelően járt el, mert az azonos tárgykörben benyújtott kezdeményezéseket külön-külön, és nem egymással összefüggésben vizsgálta. Álláspontja szerint az OVB-nek az azonos tárgyú kezdeményezések esetén a megelőzés elvét kellett volna alkalmaznia. Az Alkotmánybíróság 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában (ABH 2004, 809, 815.) már rámutatott, hogy az Nsztv. 12. §-ában megfogalmazott tilalom csak arra az esetre vonatkozik, ha az azonos tárgyú népszavazási kérdést már hitelesítették [vagyis a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján azt az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látta el]. A Ve. 117. § (1) bekezdése alapján az OVB a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül köteles hitelesíteni. Sem az Nsztv., sem a Ve. nem rendelkezik azonban arról az esetről, ha az újabb népszavazási kezdeményezést az előző hitelesítése előtt nyújtották be. Az OVB - csakúgy, mint az Alkotmánybíróság - kizárólag csak azt vizsgálhatja tehát, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Törvényi szabályozás hiányában az OVB az OVBh.-val elbírált kérdés esetében nem alkalmazhatta a megelőzés elvét. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely az OVB eljárásának törvényellenességét amiatt kérte megállapítani, mivel a megegyező tárgyú kérdések hitelesítésének esetében nem alkalmazta a megelőzés elvét.

3. Több kifogás szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményének. Álláspontjuk szerint nem egyértelmű a jogalkotó számára, hogy milyen jogalkotói kötelezettség terheli akkor, ha az azonos tárgykörben, ám ellentétes megfogalmazással benyújtott népszavazási kezdeményezések mindegyike az igen szavazatok többségével záruló eredményes üggyöntő népszavazással zárulna. Ez egyben a népszavazás intézményének kiüresedésével és a jogállamiság sérelmével is járna, és ellentmondana „a közvetlen hatalomgyakorlás népszavazásban megnyilvánuló kivételes elsődlegességének” a kifogásokat benyújtók szerint. Az OVB - csakúgy, mint az Alkotmánybíróság - az Alkotmány és a Ve. alapján

kizárólag csak azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kezdeményezések kezdeményezőinek felelőssége, hogy a népszavazási kampányidőszakban felhívják az állampolgárok figyelmét döntéseik esetleges következményeire.

Több kifogás szerint a kérdés azért sem felel meg az egyértelműség követelményének, mert arra nem lehet egyértelmű választ adni, a megfogalmazás túlságosan tág és pontatlan abban a vonatkozásban, hogy pontosan mely vény nélkül is kapható gyógyszereket kellene a gyógyszertárakon kívül is forgalmazni, és a gyógyszertárakon kívül hol kerülhetne sor a gyógyszerek árusítására. Az egyik kifogás rámutat arra, hogy a kérdés azért megtevesztő, mert már jelenleg is lehet gyógyszertárakon kívül gyógyszer vásárolni.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. (...) 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. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének - Alkotmányban rögzített - alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen”. [ABH 2001, 392, 396.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés - fenti értelemben vett, megszorítóan értelmezett - egyértelműségét nem befolyásolja az, hogy nem jelöli meg pontosan a gyógyszertárakon kívül is forgalmazható gyógyszereket, illetve a forgalmazás lehetséges helyszíneit. A kérdés valódi tartalma egyértelműen az, hogy a vény nélküli gyógyszereket gyógyszertárakon kívül is lehessen árusítani. Az, hogy erre már a hatályos szabályozás alapján is van lehetőség, ezt a lényegi tartalmat nem érinti, nem változtatja meg, így a kérdésnek csak egyfajta értelmezése van, arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen válaszolni lehet. Eredményes, a felvetett kérdést többségében támogató népszavazás esetén az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e, és ha igen, milyen tartalmú jogalkotói kötelezettség. Azt, hogy konkrétan mely gyógyszereket, milyen feltételek betartása mellett és milyen helyszíneken lehet árusítani a gyógyszertárakon kívül is, a törvényalkotó jogosult eldönteni.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek amiatt kérték az OVBh. megsemmisítését, mert a népszavazási kérdés nem felel meg az egyértelműség Nsztv.-ben foglalt követelményének.

4. Több kifogás hivatkozik arra, hogy a kérdés hitelesítését azért kellett volna az OVB-nek megtagadnia, mert az aláírásgyűjtő ívet elektronikus levél formájában nyújtották be, így az nem tartalmaz aláírást és nem hiteles. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve., és az ez alapján kiadott BM rendelet csak az aláírásgyűjtő ív tekintetében tartalmaz formai előírásokat. Azt, hogy a kezdeményezést (amelyhez csatolni kell az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát) milyen formában kell benyújtani, vagy hogy tartalmaznia kell-e az aláírásgyűjtő ív hitelesítését kezdeményező személy saját kezű aláírását, nem szabályozza jogszabály. Ebből következően nem kizárt az, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének kezdeményezése elektronikus levél formájában történjék. A kezdeményezésnek természetesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek alapján az OVB eldöntheti és kétség esetén ellenőrizheti, hogy a kezdeményező személye megfelel-e a Ve. 149. § *i*) pontjában foglalt követelményeknek (vagyis létező magánszemély vagy szervezet-e a kezdeményező). Az elektronikus levél, amelyben az OVBh. által elbírált kezdeményezést benyújtották, tartalmazta a kezdeményező családi és utónevét, valamint lakcímét.

Tekintettel arra, hogy jogszabály nem zárja ki a népszavazás aláírásgyűjtő íve hitelesítésének elektronikus levél formájában való benyújtását, és jogszabály nem írja elő ennek formai feltételeit, és konkrétan a benyújtó levél saját kezű aláírásának a kötelezettségét, az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, melyek azon alapultak, hogy a kezdeményezést elektronikus levél formájában nyújtották be.

5. Az egyik kifogás hivatkozik arra, hogy a kezdeményező megsértette a Ve. 3. § *d*) pontjába foglalt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét, mivel a népszavazáshoz való jogát azért gyakorolta, hogy így más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse. Véleményét a kezdeményező sajtónyilatkozataira

alapozta. Szintén ez utóbbiak alapján más kifogások szerint a kérdés felvetése a szavazók szándékos megzavarását, a népszavazás intézményének lejáratását szolgálja.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság jelen határozatának IV. részében már több helyen is rámutatott, az OVB és az Alkotmánybíróság kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja tehát, hogy a kezdeményezőnek mi volt a vélt vagy valós motivációja a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának az OVB-hez hitelesítés céljából történő benyújtásakor, kivéve, ha a kérdésből magából kiderül, hogy annak felvetése nyilvánvalóan nem jóhiszemű, és ellentétes a népszavazás rendeltetésével.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek azért kérték az OVBh. megsemmisítését, mert a kérdés ismételt felvetése a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik.

6. Az egyik kifogást benyújtó hivatkozott arra, hogy az eredményes, sikeres népszavazás „olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra kötelezné az Országgyűlést, amely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphat alkotmányos alapot”. Ezért a kérdés - álláspontja szerint - burkoltan alkotmánymódosítást eredményez.

Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában megállapította: „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. Az Országgyűlés nem szabályozta továbbá, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást.” (ABK 2007. május, 387.) Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása semmiképpen sem eredményezheti azt, hogy ezáltal egy, az Alkotmányban biztosított alanyi jog - vagyis a népszavazás kezdeményezéséhez való jog - gyakorlása általánosan, minden esetben, bizonytalan időre (vagyis addig, amíg a szükséges szabályozás meg nem születik) lehetetlenné váljék. Ebből következően az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja, hogy a moratórium törvényi hiánya kihat-e a konkrét népszavazási kérdésre.

Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozata egyértelműen a törvényalkotóra bízta annak eldöntését, hogy a népszavazás eredménye mennyi ideig és milyen módon kösse az Országgyűlést; a törvényalkotónak az új szabályozásban értelemszerűen rendeznie kell a kifogást benyújtó által felvetett kérdést is. Tekintettel arra, hogy a kötőerő kérdése nem igényel alkotmányi szintű szabályozást, így hiánya nem jelenti azt, hogy az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései módosítását vonja maga után.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt a kifogást is elutasította, amely az OVBh. burkolt alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt kérte annak megsemmisítését.

7. Több kifogás kérte az OVBh. megsemmisítését arra alapozva, hogy a kezdeményezés beérkezése idejének megállapítása nem megfelelően történt. A Ve. 4. § (3) bekezdése alapján a korábbi, hasonló kérdésben folyamatban volt aláírásgyűjtés határideje 2007. július 9-én 16 óra 00 perckor járt le. Az OVB által mellékelt iratokból kitűnik, hogy a kezdeményezés 2007. július 9-én 16 óra 01 perckor érkezett meg elektronikus levél formájában az OVB-hez. Ekkor tehát már nem állt fenn az Nsztv. 12. §-ában megfogalmazott tilalom. Tekintettel arra, hogy eljárásában sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem alkalmazta a megelőzés elvét, így nincs jelentősége annak, hogy egyidejűnek számít-e az, ha az egyik kezdeményezést 16 óra 00 perckor adják át személyesen, míg a másikat 16 óra 01 perckor küldik meg elektronikus levél formájában.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek a népszavazási kezdeményezés benyújtásának időpontja miatt kérték az OVBh. megsemmisítését.

8. Több kifogás azon alapult, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából történő benyújtására az előző kezdeményezés határidejének lejárt napján, 16 óra 00 perckor került sor. Felvetették, hogy az OVB nem vizsgálta azt, hogy az előző kezdeményezés határideje lejárt-e már az újabb kezdeményezéskor (erre az adott napon 16 óra 00 perckor került sor), másrészt, mivel a benyújtás pontos időpontja „nem objektivizálható”, ezért az sem állapítható meg, hogy az OVBh.-val elbírált, vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbírált kérdést nyújtották-e előbb be.

Abból, hogy az OVBh. nem utal közvetlenül arra, hogy a második kezdeményezés azután került benyújtásra, hogy az első kezdeményezés esetén lejárt az aláírások benyújtására rendelkezésre álló határidő, még nem következik az, hogy az OVB ezt nem is vizsgálta. Az egyes formai feltételekre általában csak akkor tér ki egy döntés, ha azok

hiányoznak. Tekintettel arra, hogy az OVB a konkrét népszavazási kezdeményezés tárgyában érdemben döntött, ebből az következik, hogy a formai feltételeket a tartalmi döntés előtt megvizsgálta és a kezdeményezés megfelelt ezeknek a követelményeknek, az újabb kezdeményezést tehát a korábbi határidejének lejártát követően nyújtották be. Figyelemmel arra, hogy a megelőzés elvének alkalmazására nem került sor, nincs jelentősége annak a kérdésnek, hogy az ugyanazon napon, megközelítően ugyanazon időben benyújtott két népszavazási kezdeményezés közül melyiket [az OVBh.-val vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbíraltat] nyújtották be előbb.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azokat kifogásokat, amelyeket a kezdeményezés benyújtásának pontos időpontja miatt nyújtottak be.

9. A Ve. 77. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait, (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés *a)-c)* pontjában foglaltakat. Azok a kifogások, amelyek nem jelölik meg pontosan, hogy az OVBh.-ban foglalt kérdés mely alkotmányi vagy törvényi rendelkezéssel ellentétes, illetve az OVB eljárása miért nem felel meg az alkotmányi és törvényi követelményeknek, nem teljesítik a Ve. 77. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt feltételeket. Ugyanígy nem fogadhatók be azok a kifogások, amelyek nem fejtik ki, hogy a kérdés milyen okból ellentétes a megjelölt alkotmányi és törvényi rendelkezésekkel.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság - a Ve. 77. § (5) bekezdése alapján - érdemi vizsgálat nélkül visszautasította azokat a kifogásokat, amelyek nem tartalmaztak határozott kérelmet az OVBh. megsemmisítésére, vagy nem jelölték meg pontosan, nem indokolták, hogy az OVBh.-ban szereplő kérdés miért nem felel meg az alkotmányi és törvényi feltételeknek.

Az Indokolás IV. részében kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésre, és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló indítványokat elutasította, illetve érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, és az OVB 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

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

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet sem a határozat rendelkező részével, sem az indokolással, mivel az OVB 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatát, figyelemmel a 873/H/2007. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomra, meg kellett volna

semmisíteni, és az OVB-t új eljárásra kellett volna utasítani, tekintettel arra, hogy az Nsztv. 12. §-ában foglalt megelőzés elvének figyelembevételével az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem kerülhetett volna hitelesítésre.

A jelen ügyben, mint azt a kifogást tevők is kiemelték, és ahogyan azt maga az OVB és a többségi határozat is jelzi, rövid időn belül, azonos kérdéskörben több, hasonló, azonos, vagy egymást kizáró tárgyú kérdésben kezdeményeztek országos népszavazást. Az OVB a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal már hitelesítette a következő kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszerterápiában lehessen árusítani?” (Az Alkotmánybíróság a 873/H/2007. AB határozatával helybenhagyta.) Ez a kérdés a jelen határozattal érintett kérdéssel ellentétes tartalmú kérdés, mely korábban hitelesítésre került. Ezt a szituációt álláspontom szerint figyelembe kellett volna venni a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbírált kérdés vizsgálatakor. Nem értek egyet a többségi határozat azon álláspontjával, hogy ilyen esetekben az egymással közel azonos tartalmú vagy egymással versengő kérdéseket külön-külön, egymásra tekintet nélkül kell vizsgálni. Álláspontom szerint az, hogy több, azonos, vagy egymást kizáró kérdés kerül a szavazók - és adott esetben az Országgyűlés - elé, mind a választópolgári, mind a jogalkotói szinten felveti az egyértelműség problémáját. Ilyen körülmények között - már az OVB szintjén is - egymásra tekintettel való értelmezésre lett volna szükség az egyértelműség biztosítása végett.

Amennyiben azonos kérdéskörben egymást zavaró kérdések kerülnek rövid időközön belül az OVB elé, a megelőzés elvét alkalmazva kell eldönteni, hogy melyik hitelesíthető a két vagy több, egymással közel azonos vagy egymást kizáró, (választópolgári) és jogalkotói egyértelműtlenséget okozó kérdés közül.

A megelőzés elvének alkalmazása során figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes kezdeményezéseket időben egymást követően nyújtják be az indítványozók az OVB-hez, amely ezeket - vélelmezhetően - a benyújtás sorrendjében iktatja. A megelőzés elvének keretein belül ezt követően azt kell eldönteni, hogy a korábban benyújtott kérdés mely időponttól kezdődően „üti ki” az őt követően, azonos témában benyújtott ellentétes (vagy közel azonos) tartalmú kérdés(ek)e)t.

Az Nsztv. 12. §-ában foglalt követelményt az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában úgy értelmezte, hogy a jogszabályhelyben említett hitelesítés az a momentum, amikor az Országos Választási Iroda hitelesítési záradékkal látja el az OVB által, és adott esetben jogorvoslati szakaszban az Alkotmánybíróság által is elbírált aláírásgyűjtő ív mintapéldányát (ABH 2004, 809, 815.). Véleményem szerint az Nsztv. 12. §-ának ilyenétől az Alkotmánybíróságnak el kellett volna térnie. A jogszabály ugyanis egyértelműen az „Országos Választási Bizottság” általi hitelesítésről szól, ami értelmezésem szerint az OVB határozata meghozatalának a pillanata. Amennyiben az OVB hitelesített egy kérdést, az Nsztv. 12. §-ában szabályozott védelem beáll.

Ennek alapján a jelen határozattal elbírált ügyben a K. L. magánszemély által kezdeményezett kérdés álláspontom szerint nem volt hitelesíthető, mivel ebben a témakörben már volt olyan kérdés, amelyet az OVB ezt a kérdést megelőzően hitelesített, így az az Nsztv. 12. §-a szerinti védelem alatt állt az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről hozott OVB döntés pillanatában. Ezen elv alapján haladva, az adott témakörben a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal (a 873/H/2007. AB határozattal helybenhagyottan) hitelesített országos népszavazási kezdeményezést követően, az azonos tárgyú kérdésben benyújtott, a korábbiakkal ellentétes vagy közel azonos tartalmú kezdeményezések (köztük a jelen esetben K. L. magánszemély által kezdeményezett kérdés) hitelesítését az OVB-nek a tárgyú kérdésben hozott első határozatától kezdve a védettség ideje alatt meg kell tagadni.

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