

102/2007. (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 párhuzamos indokolásával - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Fidesz - Magyar Polgári Szövetség, valamint a Kereszténydemokrata Néppárt elnökei - pártjaik nevében - 2007. július 9-én ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszerárban lehessen árusítani?” Az OVB az aláírásgyűjtő ívet a 2007. július 18-i ülésén hozott, 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette. A kezdeményezők ugyanazon beadványukban a kórházak privatizációjával, illetve a termőföld tulajdonával kapcsolatban is megfogalmaztak népszavazási kérdéseket, ezeket az OVB 168/2007. (VII. 18.) OVB határozat és 170/2007. (VII. 18.) OVB határozat számon bírálta el. A jelen vizsgálatnak az OVBh. a tárgya.

Az OVB a hitelesítő határozatában megállapította, hogy az OVBh. által vizsgált népszavazási kérdéssel azonos tartalmú kérdésben, ugyanazon kezdeményezők korábban is benyújtottak hitelesítésre aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, amelyet az OVB hitelesített. Az Alkotmányban meghatározott négy hónapos határidőn belül azonban a kezdeményezők nem nyújtották be a népszavazás kitűzéséhez szükséges megfelelő számú aláírást tartalmazó aláírásgyűjtő íveket.

Az OVB az OVBh.-ban rámutatott továbbá arra is, hogy az OVBh. által vizsgált kezdeményezéssel egy időben, megegyező tartalommal egy másik országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívet is benyújtottak [melyet a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal bírált el]. A testület 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 országos népszavazásról és népi kezdeményezéséről szóló 1998. évi III. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) 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 Alkotmánybírósághoz - a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján - nyolc kifogás érkezett, melyek mindegyike egy kifogáson belül egyszerre irányult mindhárom, ugyanazon kezdeményezők által benyújtott népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott OVB határozat ellen. [Vagyis egy kifogáson belül fejtették ki érveiket a 168/2007. (VII. 18.) OVB határozattal és 170/2007. (VII. 18.) OVB határozattal, valamint az OVBh.-val szemben.] 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. A jelen határozatában a kifogásokat az OVBh. [vagyis a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozat] vonatkozásában vizsgálta.

Az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra utasítására irányuló nyolc 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 23-i, 24-i, 29-i, 30-i keltézésekkel 2007. július 25-én, 27-én, 31-én, augusztus 2-án és 13-án érkeztek az OVB-hez, 2007. július 26-án, 27-én, 31-én, augusztus 2-án, 7-én és 14-én pedig az Alkotmánybíróságra. Az OVB-hez augusztus 13-án érkezett kifogást közvetlenül az Alkotmánybírósághoz is benyújtották, ahova az augusztus 7-én érkezett meg. 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.

Az egyik kifogást benyújtó állampolgár álláspontja 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. Ha ugyanis az azonos tárgykörben, ám ellenkező megfogalmazással benyújtott kérdések mindegyikében „az igen szavazatok többségével záruló eredményes ügödönt népszavazásra kerülne sor, az Országgyűlés jogalkotási kötelezettségét nem tudná értelmezni, ami a konkrét esetben a népszavazás intézményének kiüresedésével járna”. Ezért álláspontja szerint az OVBh. - a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal együtt és azzal összefüggésben - sérti a Ve. 3. § d) pontját. Emellett az igen szavazatok többségével záruló eredményes népszavazások jogi következményei kiszámíthatatlanok, ez pedig az Országgyűlés „működési zavarának lehetőségét is magában hordozza”. Így „a jogbiztonságot veszélyeztető helyzet állhat elő, ami a jogállamiság alkotmányos elvének sérelmét jelenti”.

Egy másik kifogást tevő álláspontja szerint az Alkotmány 28/E. §-a rendelkezésével ellentétes az, ha az aláírások gyűjtésére rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét (tehát egy, a jogszabályi követelményeknek meg nem felelt kezdeményezést) követően azonos tartalmú kérdésben ismételt be lehet nyújtani aláírásgyűjtő ívet hitelesítésre. Ezáltal ugyanis - véleménye szerint - „értelmét veszti” az Alkotmánynak az az előírása, mely szerint az aláírások gyűjtésére négy hónap áll rendelkezésre.

A harmadik kifogás benyújtójának nézete szerint „nyilvánvalóvá vált, [...] hogy a kezdeményezők[et] valójában nem a kérdésekre adott szavazói válasz érdemi része érdekli, tehát a népszavazást nem rendeltetésszerű, céljával adekvát módon használják. [...] Ez tipikusan a rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás alapvető elvébe ütközik”. Álláspontja szerint a joggal való visszaélés tipikus esete az is, hogy a kezdeményezők formálisan magánszemélyként, de politikai pártok elnökeiként (nevében) adták be kérelmeiket, mivel „a népszavazás jogintézményét kifejezetten magánszemély/ek és nem politikai pártok [...] kezdeményezése céljából alkotta a törvényhozó. Kifejtette továbbá, hogy a kérelem benyújtásának pontos időpontja nem objektiválható, így nem dönthető el az, hogy az OVBh. által vizsgált kezdeményezést, vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbírált kezdeményezést nyújtották-e előbb be. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság elvi élel mondja ki, hogy „a kezdeményezők feltételek bevárása nélkül, ésszerű határidőben meg kell, hogy kezdjék az aláírásgyűjtést a törvény rendeltetésszerű és jóhiszemű gyakorlása céljából”.

A negyedik kifogást benyújtók álláspontja szerint az OVBh. több okból is ellentétes az Alkotmány, az Nsztv. és a Ve. rendelkezésével, így jogszabálysértő. Egyrészt azért, mert az OVB határozataiból nem derül ki, hogy vizsgálta-e: az aláírásgyűjtő ívnek 16.00 órakor történt ismételt benyújtására tekintettel az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését az Nsztv. 11-12. §-a nem zárják-e ki, azaz az aláírásgyűjtő ívek ugyanazon kérdéssel 4 hónapon belül lettek-e benyújtva, vagy sem. Másrészt azért jogszabálysértő a hitelesítés, „mivel országos népszavazást csak polgár (természetes) személy kezdeményezhet, szervezet nem”. A kezdeményezők viszont pártjaik nevében nyújtották be a kezdeményezést.

Az ötödik kifogást tevő véleménye alapján „ugyanazon kérdés újbóli benyújtása a korábban elmulasztott lehetőség feltámasztása nem fér össze a jogalkotó azon szándékával, hogy a jogszabályban mindössze négy havi lehetőséget biztosított aláírásgyűjtésre nem pedig ennek többszörösét. [...] Ez ellentétes a rendeltetésszerű joggyakorlás általánosan alkalmazandó követelményével”. Kifejtette továbbá, hogy a népszavazás kezdeményezése kizárólag állampolgári jogosultság, ezért az OVB-nek érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania a kezdeményezést, mivel azokat nem az arra jogosultak nyújtották be. Álláspontja szerint az OVB-nek emellett azt is vizsgálnia kellett volna, hogy az országos népszavazást kezdeményezőknél volt-e „a konkrét kérdésfeltevés ügyében legitim felhatalmazásuk az általuk állítólagosan képviselt pártjuktól”. Mindezen túlmenően a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének sem, mivel „a »továbbra« kifejezés azon a feltételezésen alapul, hogy napjainkban csak gyógyszerárban lehet gyógyszereket árusítani. [...] Ez ma nincs így.”

A hatodik kifogás azon alapul, hogy ha „16 órakor jár le egy határidő, akkor beadványokat csak utána, minimum 16 óra 00 perc után, például 16 óra 00 perc 10 másodperckor adható be”.

A hetedik kifogást tevő a kezdeményezés általa vélt mögöttes célja miatt nyújtotta be a kifogását.

A nyolcadik kifogás benyújtója szerint „a kérdések feltevése véleményformáló, megtévesztő és versenyellenes [...] és] tendenciózus feltevése az EU alapelveivel ellentétes”.

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.:

„3. § (1) Népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni.”

„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.

11. § A népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezést - az aláírásgyűjtésnek a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118/A. §-a szerinti szünetelése kivételével - az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő négy hónapon belül egyszer lehet benyújtani az Országos Választási Bizottság elnökéhez. A pótlólag benyújtott, a kezdeményezést kiegészítő aláírások érvénytelenek.

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 rendeltetésszerű joggyakorlás.”

„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 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.] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogások megfelelnek a törvényi feltételeknek.

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 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, lásd 57/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 809, 815.]. 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 hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 28/E. §-ával ellentétes az, ha az aláírások gyűjtésére rendelkezésre álló négy hónapos határidő meghosszabbodik azáltal, hogy a hitelesített népszavazási kérdésben népszavazást kezdeményezők nem gyűjtöttek aláírásokat, illetve az összegyűjtött aláírásokat nem nyújtják be az OVB, hanem ehelyett a kérdést újra hitelesítésre nyújtják be az OVB-hez.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az újra benyújtott kérdés új népszavazási kezdeményezésnek minősül. Így bár a „kampányidőszak” meghosszabbodik, a vitatott téma hosszabb ideig marad a közérdeklődés, közbeszéd középpontjában, ez az aláírások gyűjtésének határidejét nem hosszabbítja meg. Az elsőként benyújtott kezdeményezés aláírásgyűjtő ívein gyűjtött aláírások nem használhatóak ugyanis fel a későbbiekben benyújtott kezdeményezés során. Ez többek között a Ve. 118. § (1) bekezdéséből is következik, mely szerint „az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni”.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az Alkotmány 28/E. §-ára alapított kifogásokat.

4. Két kifogás szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményének. Az egyik álláspont 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 ügödöntő népszavazással zárulna. Ez egyben a népszavazás intézményének kiüresedésével és a jogállamiság sérelmével is járna a kifogás benyújtója szerint. Az OVB - csakúgy, mint az Alkotmánybíróság - 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.

A másik kifogás szerint a kérdés azért nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert tartalmazza a „továbbra” szót. Az OVBh. által vizsgált kérdésben azonban - ellentétben a 2006. októberében, ugyanezen tárgykörben és ugyanezen kezdeményezők által benyújtott kérdéssel - nem szerepel a „továbbra” szó.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a kérdés egyértelműségének hiányára alapított kifogásokat elutasította.

5. Több kifogás hivatkozik arra, hogy a kezdeményezők megsértették a Ve. 3. § *d)* pontjába foglalt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Egyrészt azért, mert a népszavazás mögött politikai szándék áll, és a kezdeményezőket valójában nem a kérdésekre adott szavazói válasz érdekli. Másrészt az is a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik, hogy a népszavazást kezdeményezők a korábbi, azonos tárgyú, hitelesített népszavazási kérdés alapján nem kezdték meg az aláírások gyűjtését.

Sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a népszavazási kezdeményezések mögött álló, vélt vagy valós politikai szándékot; csak arról dönthet, hogy az adott kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi követelményeknek.

A hatályos szabályozása alapján a népszavazás kezdeményezőjének nincs olyan, az Alkotmányon vagy valamely törvényen alapuló jogi kötelezettsége, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően meg is kezdje az aláírásgyűjtést, illetve a gyűjtött aláírásokat az Alkotmány 28/E. §-a szerinti határidőn belül benyújtsa az OVB-hez.

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. Több kifogás hivatkozott arra, hogy népszavazási kezdeményezést csak állampolgárok (magánszemélyek) nyújthatnak be, politikai pártok nem, ezért az OVB-nek érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania a kezdeményezést. Hivatkoztak az Alkotmány, az Nsztv., illetve a Ve. több rendelkezésére, amelyek kezdeményezőként „állampolgárt” jelölnek meg.

Az Alkotmánybíróság rámutat: különbséget kell tenni az ügödöntő, országos népszavazást kezdeményezők és az ügödöntő, országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesítésre benyújtók között (a Ve. terminológiája szerint: kezdeményezést benyújtók).

Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése szerint ügödöntő, országos népszavazást legalább kétszázézer választópolgár kezdeményezésére kell tartani. A népszavazás kezdeményezését az Alkotmány tehát a természetes személyek számára tartja fenn. A népszavazás kezdeményezése a gyakorlatban a kétszázézer aláírás összegyűjtésével és OVB-hez történő benyújtásával, vagyis úgy valósul meg, hogy a választópolgárok az OVB által hitelesített, a népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív másolatát látják el aláírásukkal. A Ve. 118. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a saját kezű aláírásnak, és az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából a kezdeményező olvasható családi és utónevének, lakcímének, és személyi azonosítójának. A Ve. 153. § (1) bekezdés *e)* pontjában kapott felhatalmazás alapján megalkotott a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és az országos népi kezdeményezésen szóló 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet 5. melléklet 6. mintája határozza meg az aláírásgyűjtő ív formai feltételeit. Eszerint az ívnek a következőkkel kell kezdődnie: „Alulírottak országos népszavazás kitűzését kezdeményezzük az alábbi kérdésben: (a népszavazásra bocsátandó kérdés szövege)”. A kezdeményező ez esetben egyértelműen természetes személy kell, hogy legyen.

Ettől eltérően nem zárja ki törvényi rendelkezés azt, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesítésre természetes személyen kívül más is, így társadalmi szervezet, jogi személy stb. is benyújthatson. A Ve. 149. § *i)* pontjába foglalt értelmező rendelkezése kifejezetten utal arra, hogy aláírásgyűjtő ívet nem csak természetes személyek nyújthatnak be hitelesítésre. Eszerint ugyanis a Ve. alkalmazásában „kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották”.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek szerint a népszavazási kezdeményezések azért nem felelnek meg a jogszabályi feltételeknek, mert nem jogosulttól származnak. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a pártok vezetőinek volt-e külön felhatalmazásuk a konkrét népszavazási

kezdeményezés benyújtására, tekintettel arra, hogy a társadalmi szervezet képviselőjére jogosult személy felhatalmazása arra, hogy a párt nevében eljárjon - ellenkező bizonyításig - általánosnak vélelmezett.

7. Több kifogás azon alapult, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából történő benyújtására az előző kezdeményezés határidejének lejárt napján, 16.00 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 16.00 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 elbíralt 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.

A korábban, ugyanazon kérdésben benyújtott népszavazási kezdeményezés aláírásainak az összegyűjtésére a határidő 2007. július 9-én 16.00 perckor járt le [Ve. 4. § (3) bekezdése: „az e törvényben meghatározott határidők jogvesztők, azok - ha a törvény másképpen nem rendelkezik - a határidő utolsó napján 16 órakor járnak le]. Az Nsztv. 12. § c) pontja, és a Ve. 4. § (3) bekezdése szerint tehát ugyanettől az időpillanattól, tehát 2007. július 9-én 16 óra 00 perctől nyílt meg a lehetőség arra, hogy a kérdésben ismét népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtsák be hitelesítésre az OVB-hez. Az OVB-hez benyújtott kezdeményezésen a benyújtás időpontjaként 2007. július 9-e, 16 óra 00 perc szerepel. Az Alkotmánybíróságnak nincs oka arra, hogy kétségsbe vonja: az Országos Választási Iroda a valóságnak megfelelően állapította meg a benyújtás időpontját. A kifogást benyújtók egyike sem állítja azt, hogy a benyújtásra ténylegesen 16 óra 00 perc előtt került sor.

Figyelemmel arra, hogy a megelőzés elvének alkalmazására az OVB, illetve az Alkotmánybíróság eljárása során 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 a kifogásokat, amelyeket a kezdeményezés benyújtásának pontos időpontja miatt nyújtottak be.

8. Az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdések vizsgálata során csak arról dönthet, hogy az adott, konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi (Nsztv.) követelményeknek. Így nem vizsgálhatja azt, hogy a kérdés mögött milyen, a kifogást benyújtó által feltételezett politikai szándékok állnak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amelyet a népszavazást kezdeményezők feltételezett mögöttes szándéka, illetve a népszavazás gazdasági kihatásai miatt nyújtottak be.

9. Az egyik kifogás szerint „a kérdések feltevése véleményformáló, megtévesztő és versenyellenes [... és] tendenciózus feltevése az EU alapelveivel ellentétes”. Az Alkotmánybíróság a jelen Indokolás IV/4. pontjában megállapította, hogy a kérdés megfelel az egyértelműség követelményének, ebből következően az nem lehet megtévesztő. Minden népszavazási kérdésnek van véleményformáló hatása, veszélyt csak az rejt magában, ha a kérdés sugallja is a választ. Jelen esetben ez nem valósul meg. A kifogást benyújtó - mint ahogy az előbbi felvetésekhez kapcsolódóan sem - a versenyellenesség tekintetében nem indokolta álláspontját, így azt az Alkotmánybíróság nem tudta értelmezni. Tekintettel arra, hogy a kifogást benyújtó nem fejtette ki, hogy megállapításait milyen jogszabályi összefüggésekre alapozza, az Alkotmánybíróság ezt a kifogást is elutasította.

Az Indokolás IV. részében kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésre, és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló indítványokat elutasította, és az OVB 169/2007. (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. Lenkovics 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 párhuzamos indokolása

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

A jelen ügyben, mint azt a kifogást tevő is kiemelte, és ahogyan azt maga az OVB és a többségi határozat is jelzi, rövid időn belül azonos kérdéskörben több, hasonló, vagy azonos tárgyú kérdésben kezdeményeztek országos népszavazást. Nem értek egyet a többségi határozat azon álláspontjával, hogy ilyen esetekben az ún. 'versengő' kérdéseket külön-külön, egymásra tekintet nélkül kell vizsgálni. Álláspontom szerint az, hogy több, azonos kérdés kerül a nép - 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 kioltó kérdések kerülnek rövid időközön belül az OVB elé, a megelőzés elvét alkalmazva kell eldönteni, hogy melyik hitelesíthető a két 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 öt követően, azonos témában benyújtott versengő kérdés(ek)et.

Az Nsztv. 12. §-ában foglalt követelményt az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban 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 ilyen értelmezésétől az Alkotmánybíróságnak el kellett volna térnie. A jogszabály ugyanis egyértelműen az Országos Választási Bizottság általi hitelesítésről szól, ami értelmezésem szerint az OVB határozata meghozatalának pillanata. Amennyiben az OVB hitelesített egy kérdést, az Nsztv. 12. §-ában szabályozott védelem beáll.

Ennek alapján a jelen határozattal elbíralt ügyben a Fidesz - Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt képviselői által kezdeményezett (a formai és az egyértelműségi teszten megfelelt) kérdést azért kellett átengedni, mert ebben a témakörben nem volt ezt a kérdést megelőző, az OVB által hitelesített, az Nsztv. 12. §-a szerinti védelem alatt álló kérdés. Ezen elv alapján haladva, az adott témakörben a Fidesz - Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt kezdeményezését követően, az azonos tárgykörben benyújtott kezdeményezések hitelesítését az OVB határozatától kezdve a védelem ideje alatt meg kell tagadni.

Dr. Trócsányi László s. k.
alkotmánybíró