

## 103/2007. (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:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 351/2007. (IX. 12.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

#### I.

A magánszemély kezdeményező 2007. augusztus 24-én ügdyöntő 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 gyógyszereket továbbra is csak gyógyszertárban lehessen árusítani?” Az OVB az aláírásgyűjtő ívet a 2007. szeptember 12-i ülésén hozott, 351/2007. (IX. 12.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette. Az OVB az OVBh.-ban indokolásában rámutatott arra, hogy döntését a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatában foglaltakra, valamint az Alkotmánybíróság elé benyújtott, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványára tekintettel hozta meg.

Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2007. szeptember 15-én megjelent, 2007. évi 120. számában került sor.

#### II.

Az OVB az OVBh. meghozatalát megelőzően több határozatot is hozott, amelyek a jelen kezdeményezésben szereplő kérdéssel szinte szó szerint megegyező, illetve a jelen kezdeményezés tárgyával összefüggő kérdésben ügdyöntő országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét hitelesítette. Az OVB 569/2006. (XI. 21.) OVB határozat egy, az OVBh.-ban szereplő kérdéssel szó szerint megegyező népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a hitelesítéséről döntött, mely döntését az Alkotmánybíróság 12/2007. (III. 9.) AB határozatával helybenhagyta.

Az OVB 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatával hitelesítette azt az aláírásgyűjtő ívet, amelyen a következő kérdés áll: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszertárban lehessen árusítani?” A 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatával a testület az alábbi kérdést hitelesítette: „Egyetért-e Ön azzal, hogy egyes vény nélkül is kapható gyógyszereket a gyógyszertárakon kívül is lehessen forgalmazni?” A 285/2007. (VIII. 23.) OVB határozatban pedig a következő kérdés aláírásgyűjtő ívét hitelesítette: „Egyetért-e Ön azzal, hogy akik ezt igénylik, vagy aktuálisan, elérhető gyógyszertár hiányában szükségük van rá, azok se vásárolhassanak semmilyen gyógyszernek minősülő terméket - pl. egyes köhögés, nátha, fájdalom és lázcsillapító, görcsoldó, bélműködést szabályozó szereket - gyógyszertáron kívül?”. Mindhárom OVB határozat ellen kifogást nyújtottak be az Alkotmánybíróságnál, melyek elbírálása folyamatban van.

Az Alkotmánybírósághoz - a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján - két kifogás érkezett az OVBh.-hoz kapcsolódóan. Az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra utasítására irányuló kifogásokat az Alkotmánybíróság - tekintettel arra, hogy ugyanazon OVB határozat ellen irányulnak - 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. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el. A kifogások 2007. szeptember 25-i és 29-i keltezéssel, 2007. szeptember 28-án és 30-án érkeztek az OVB-hez, 2007. október 1-jén pedig az Alkotmánybíróságra.

Tekintettel arra, hogy az OVBh. közzétételére 2007. szeptember 15-én került sor, a határidő 2007. szeptember 30-án járt le, így az OVBh. ellen benyújtott kifogások a törvényes határidőn belül érkeztek.

Az első kifogás benyújtója amiatt kéri az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, mert az - álláspontja szerint - egyrészt nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, másrészt nemzetközi szerződésbe ütközik, harmadrészt burkolt alkotmánymódosítást tartalmaz. Hivatkozik arra, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény hatálybalépése (2006. december 29.) óta gyógyszertáron kívül is lehet gyógyszert forgalmazni. Nézete szerint ebből következően a „továbbra is” szavak - mivel nem fedik le a hatályos szabályozást - félrevezető információt adnak a szavazópolgárok számára. A kérdés tehát nem felel meg az egyértelműség követelményének. A kifogást benyújtó hivatkozott továbbá az Európai Közösségek Bírósága által C-322/01. számú ügyben hozott döntésre, mely alapján „az alapító szerződésekkel nem egyeztethető össze a postai úton történő gyógyszer-kiskereskedelem tiltása”. Így - nézete szerint - „az eredményes népszavazás ezért az Európai Unióhoz történő Csatlakozási Szerződésben (2004. évi XXX. törvény) [a továbbiakban: Csatlakozási Szerződés] vállalt kötelezettséget sértő törvény megalkotására köteleznél az Országgyűlést”. Ez viszont sérti az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontját. A kifogást benyújtó felvetette továbbá, hogy a hatályos szabályozás alapján nem dönthető el, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezi a törvényhozást. Így a kérdésben tartott „eredményes, a kérdésre igenlő választ adó népszavazás olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra köteleznél az Országgyűlést, amely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphat alkotmányos alapot. Ez (...) a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt a hitelesítés akadályát képezi.”

A második kifogás benyújtója szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítését egyrészt arra tekintettel kellett volna megtagadni, hogy a határozat meghozatala előtt már sor került egy azonos tartalmú kérdés hitelesítésére, a hitelesítés ellentétes az Nsztv. 12. §-ával ehhez kapcsolódóan hivatkozott az OVB korábbi gyakorlatára [pl. 118/2007. (IV. 18.) OVB határozat, 133/2007. (V. 8.) OVB határozat]. Másrészt - álláspontja szerint - az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában kifejtettek alapján a kérdés nem egyértelmű, és a kezdeményező megsértette a Ve. 3. § *d)* pontját. Nézete szerint „a kezdeményező a népszavazáshoz való jogát olyképpen és a célból gyakorolta, hogy ezzel más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse, csorbítsa. Ezzel visszaélt a népszavazás kezdeményezéséhez való jogával, hiszen a jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használta fel.” A 26/2007. (IV. 25.) AB határozat pedig kimondja: „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 és esetenként vizsgálja” (ABK 2007. április, 332, 334.).

### 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.

[...]

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

[...]

*b)* hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,”

#### 2. Nsztv.:

„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.”

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.”

## 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. Ez utóbbit egyik kifogás benyújtója sem vitatta.

Az egyik kifogás szerint a népszavazási kérdés azért nem felel meg az Nsztv.-ben megfogalmazott egyértelműségi követelménynek, mert tartalmazza a „továbbra is” szavakat. Ez nem fedti le a hatályos jogi helyzetet, mivel már jelenleg is lehet gyógyszerárakon kívül is gyógyszer árúsítani, így a kérdés megtévesztő.

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 a kérdés olyan helyzetre utal, amely a valóságban már nem áll fenn (ti. olyan rendszer fenntartása, amelyben gyógyszer csak gyógyszerárban lehet árúsítani). A kérdés tartalma az, hogy gyógyszer csak gyógyszerárban vagy azon kívül is lehessen-e árúsítani. A „továbbra is” szavak ezt a lényegi tartalmat nem érintik, nem változtatják meg, így a kérdésnek csak egyfajta értelmezése van, arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen válaszolni lehet, és az Országgyűlés is el tudja dönteni, hogy terheli-e, és ha igen, milyen tartalmú jogalkotói kötelezettség. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely amiatt kérte az OVBh. megsemmisítését, mert a népszavazási kérdés nem felel meg az egyértelműség Nsztv.-ben foglalt követelményének.

3. A kifogást benyújtó másik érve azt volt, hogy az eredményes népszavazás a Csatlakozási Szerződéssel vállalt kötelezettséget sértő törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést, és ezért az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b*) pontjában meghatározott tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság már a 12/2007. (III. 9.) AB határozatában is vizsgálta, és ezzel kapcsolatban kifejtette: „a Csatlakozási Szerződés által kihirdetett szerződésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában rámutatott arra, hogy az Európai Unió alapító, és az azokat módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kezeli (ABK 2006. június, 498, 500.); és ezt megerősítette a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatában is (ABK 2006. december, 1058, 1077). Erre tekintettel nem merülhet fel az, hogy a kérdés nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget érint”. (ABK 2007. március, 221, 225.)

Figyelemmel a korábbi, ugyanazon kérdéshez kapcsolódóan, ugyanazon tárgyban és összefüggés alapján tett megállapításaira, az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást is, amely amiatt kérte az OVBh. megsemmisítését, mivel a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b*) pontjában foglalt népszavazási tiltott tárgykörbe tartozik.

4. A kifogást benyújtó hivatkozott továbbá arra is, hogy a kérdés - mivel nincs törvényi határidő arra, hogy a népszavazási döntés meddig kötelezi az Országgyűlést - burkoltan alkotmánymódosítást vált ki. Elképzelhető ugyanis olyan értelmezés, amely szerint az eredményes népszavazás alapján reá nézve kötelező döntést meghozatala után rövid időn belül megváltoztathatná. Ezt az értelmezést a népszavazás alkotmányos intézményével tartja ellentétesnek. Másik értelmezése szerint a népszavazási döntést csak egy újabb népszavazás, vagy esetleg még az sem változtathatná meg. Ez utóbbi nézetét arra alapozza, hogy ezekben a kérdésekben „kizárólagos népszavazási tárgyak” jönnének létre, amelyekben viszont népszavazás azért nem tartható, mert e kérdések már nem tartoznak az Országgyűlés hatáskörébe.

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 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 értelem szerűen rendeznie kell a kifogást benyújtó által felvetett kérdéseket is. Tekintettel arra, hogy a kötőerő kérdése nem igényel alkotmányi szintű szabályozást, így hiánya nem jelenti azt, hogy az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviselői 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 jelleg miatt kérte annak megsemmisítését.

5. Az Alkotmánybíróság ezek után azt a kifogást vizsgálta, amely szerint az OVB azért nem hitelesíthette volna az OVBh.-ban feltett kérdést, mert ugyanilyen tartalmú kérdést korábban már hitelesített. Az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában már vizsgálta azt, hogy mikortól tekinthető az aláírásgyűjtő ív hitelesítettnek. Megállapította: „az Nsztv. hivatkozott rendelkezése [12. §] egyértelműen csak a hitelesített aláírásgyűjtő ívekre, illetve kérdésre vonatkozik. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Iroda vezetője az Nsztv. [helyesen: Ve.] 118. § (1) bekezdése alapján hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, ugyanis csak ez után kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére.” (ABH 2004, 809, 815.)

Tekintettel arra, hogy az Nsztv. és a Ve. szabályai, valamint az idézett alkotmánybírósági határozat alapján a gyógyszerforgalmazás kérdésében még nincsen hitelesített OVB határozat (vagyis olyan határozat, amelyet az OVI vezetője hitelesítési záradékkal látott el), az OVB helyesen járt el akkor, amikor nem tekintette hitelesítést kizáró oknak azt, hogy korábban ugyanazon témában már hitelesített aláírásgyűjtő íveket.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely az alapján kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, hogy az OVB korábban már hitelesített a kérdéssel megegyező tárgyú kérdéseket.

6. Az Alkotmánybíróság végül azt a kifogást vizsgálta, amely szerint az OVBh. által elbírált népszavazási kezdeményezés a Ve. 3. § d) pontjába foglalt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik, és ezáltal ellentétben áll a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. A kifogás benyújtója szerint a kezdeményező „valódi szándéka nem az általa benyújtott kérdésekben való népszavazás kezdeményezésére irányult, hanem arra, hogy gátat vessen a Fidesz-KDNP által előterjesztett kérdések elé. (...) A kezdeményező a népszavazáshoz való jogát olyképpen és a célból gyakorolta, hogy ezzel más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse, csorbítsa. Ezzel visszaélt a népszavazás kezdeményezéséhez való jogával” Így álláspontja szerint az OVBh.-val elbírált kezdeményezés nem egyeztethető össze a népszavazás alkotmányos funkciójával és emiatt - a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatban foglaltak alapján - nem felel meg az egyértelműség törvényi követelményének.

Az OVB - csakúgy, mint az Alkotmánybíróság - csak azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés önmagában megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek, nem vizsgálhatja tehát, hogy a kezdeményezőnek mi volt a vélt vagy valós szándéka, 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.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást is, amely a Ve. 3. § d) pontjának sérelme, illetve a konkrét kezdeményezésnek a népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetlensége miatt kérte az OVBh. megsemmisítését.

Az Indokolás IV. részében kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló indítványokat elutasította, és az OVB 351/2007. (IX. 12.) 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. Lenkovich 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 351/2007. (IX. 12.) 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 vagy azonos tárgyú kérdésben kezdeményeztek országos népszavazást. Az OVB 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal hitelesítette a következő kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszertárban lehessen árusítani?” (az Alkotmánybíróság a 873/H/2007. AB határozatával helyben hagyta). Ez a kérdés a jelen határozattal érintett kérdéssel azonos tartalmú kérdés, mely korábban hitelesítésre került. Ezt a szituációt álláspontom szerint figyelembe kellett volna venni a most vizsgált 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 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 versengő kérdés(ek)e(t).

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 illetően 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 a pillanata. Amennyiben az OVB hitelesített egy kérdést, az Nsztv. 12. §-ában szabályozott védelem beáll.

Ennek alapján a jelen határozattal elbírált ügyben a V. I. 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 tárgykörben benyújtott kezdeményezések (köztük a jelen esetben V. I. magánszemély által kezdeményezett kérdés) hitelesítését az OVB határozatától kezdve a védettség ideje alatt meg kell tagadni.

*Dr. Trócsányi László s. k.*  
alkotmánybíró