

18/2008. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján - *dr. Balogh Elemér, dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Kovács Péter és dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A kifogás benyújtója első ízben 2007. március 27-én kezdeményezett országos népszavazást az alábbi kérdésben:
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?”

Az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatával hitelesítette.

Az Országos Választási Bizottság hitelesítő határozata ellen kifogásokat nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozattal szemben benyújtott kifogásokat a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatával elutasította, és az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyta. Az aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Iroda vezetője a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (1) bekezdése alapján 2007. június 27-én ellátta hitelesítési záradékkal. A 166/2007. (VII. 18.) OVB határozat indoklásából kitűnően a hitelesített aláírásgyűjtő ívet a kezdeményezők nem vették át, közölték, hogy beadványukat, amiről döntés született visszavonják. Majd ezt követően ismételt hitelesítési eljárást kezdeményeztek ugyanazon kérdésben. A kérdés hitelesítését az OVB a 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatában - az országos népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. § c) pontjára hivatkozással - megtagadta. Ez ellen a határozat ellen a hitelesítési eljárás kezdeményezője nyújtott be kifogást. Kifogásában arra hivatkozik, hogy a kezdeményezést a hitelesítési eljárást követően tett nyilatkozatukban visszavonták. Az Nsztv. a kezdeményezés visszavonásáról nem rendelkezik, ezért nem vitatható el a kezdeményezők joga arra, hogy kérdés visszavonása után a kérdésben új eljárást kezdeményezzenek. Így az OVB-nek a kérdés hitelesítését megtagadó határozata törvényt sért. A kezdeményezés visszavonását az tette szükségessé, hogy az általuk eredetileg hitelesítésre benyújtott három kérdés akkor éri el a célját, ha azokra egyszerre lehet aláírást gyűjteni, mert „külön-külön a kezdeményezés szándéka kijátszható, illetve az állampolgárok nagy része külön-külön feltéve nem értené azt meg.”

II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„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/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„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.”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt - hitelesítés céljából - be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„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) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

[Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Nsztv. 10. § d) pontját a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. §-a iktatta be, egyúttal az eredeti d) pont megjelölése e) pontra változott.]

„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.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„116. § Az I-X. fejezet, valamint a 89. § (1)-(7) bekezdése, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

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

- a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,
- b) önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,
- f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.”

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

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet - az Alkotmánybírósághoz címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

1. Az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetésére is tekintettel a hitelesítés megtagadása törvényességének elbírálása során nem tekinthet el a hitelesítési eljárás körülményeitől.

A hitelesítési eljárást kezdeményező választópolgár az egészségbiztosítás tárgykörében több kérdést is benyújtott az OVB-hez hitelesítésre.

Első ízben házastársával együtt 2007. március 27-én nyújtott be kérelmet országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére az alábbi kérdésekben:

1. Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?

2. Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon megmaradjon a szolidaritás elvű, egybiztosítós egészségbiztosítási rendszer?

3. Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az 1. sz. kérdést 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatával, a 3. sz. kérdést 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatával hitelesítette. A 2. kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az OVB a kérdés nem egyértelmű voltára hivatkozva 115/2007. (IV. 18.) OVB határozatában megtagadta.

A kezdeményezők a 2. sz. kérdésben 2007. május 3-án újabb aláírásgyűjtő ívet nyújtottak be hitelesítésre, a kérdést az alábbiak szerint pontosítva:

Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon megmaradjon a szolidaritás elvű egybiztosítós kötelező egészségbiztosítási rendszer a népszavazást követő évtől számított 10 éven át?

Az OVB - a pontosítást figyelembe véve - az aláírásgyűjtő ívet a 146/2007. (V. 31.) OVB határozatával hitelesítette.

Az OVB mindhárom hitelesítő határozata ellen kifogásokat nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozattal szemben benyújtott kifogásokat a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatával elutasította, és az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyta. Az aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Iroda vezetője a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján 2007. június 27-én ellátta hitelesítési záradékkal. A 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatból kitűnően a hitelesített aláírásgyűjtő ívet a kezdeményezők nem vették át, közölték, hogy beadványukat, amiről döntés született visszavonják. Majd ezt követően ismételt hitelesítési eljárást kezdeményeztek ugyanazon kérdésben. A kérdés hitelesítését az OVB 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatában - az Nsztv. 12. § c) pontjára hivatkozással - megtagadta. Ez ellen a határozat ellen a hitelesítési eljárás kezdeményezője nyújtott be kifogást.

A fenti előzmények után ugyanazon kezdeményező 2007. július 2-án újabb kérdésben indított aláírásgyűjtő ív hitelesítése iránti eljárást:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon a jelenlegi egybiztosítós szolidaritás elvű kötelező egészségbiztosítási rendszerben az üzleti biztosítók semmilyen formában ne kapjanak szerepet a népszavazást követő évtől számított 5 éven át?”

Az aláírásgyűjtő ívet és a kérdést az OVB 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatában hitelesítette. Az OVB határozata ellen a biztosítók egyesülete nyújtott be kifogást.

A beadványozó 2007. július 27-én újabb az egészségbiztosítási rendszert érintő kérdést nyújtott be hitelesítésre:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon maradjon meg a szolidaritás elvű egybiztosítós kötelező egészségbiztosítási rendszer és abban sem az üzleti biztosítók, sem pedig bármely más típusú pénzügyi, vállalkozói, vagy magántőke ne kaphasson szerepet a népszavazást követő évtől számított 5 éven át?”

Az OVB a kérdés hitelesítését az egyértelműség hiánya miatt 274/2007. (VIII. 23.) OVB határozatában megtagadta. Az OVB határozata ellen határidőn belül nem érkezett kifogás.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati eljárásban a 146/2007. (V. 31.) OVB határozatot a 8/2008. (I. 24.) AB határozatában, a 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatot 10/2008. (I. 31.) AB határozatában felülvizsgálta és tekintettel az Nsztv. időközben bekövetkezett módosítására megsemmisítette azokat és új eljárásra utasította az OVB-t.

Ezen ügyben benyújtott kifogásában a kezdeményező utalva arra, hogy az OVB 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatában összegyűjtötte az általa benyújtott kérdéseket, kifejtette, hogy az újabb és újabb kezdeményezésre az egészségbiztosítás reformjával kapcsolatos politikai tárgyalások során nyilvánosságot kapott és többször módosult megoldási javaslatok adtak okot. Véleménye szerint szándékaikat már az első két kérdés is egyértelműen tükrözte és azok alapján „eldönthető lett volna a rendszer további sorsa”, a „politika manőverezése” miatt volt szükség arra, hogy a népszavazási kezdeményezésük által elérni kívánt cél érdekében további kérdések hitelesítését kezdeményezze. Maga a kezdeményező elismeri, hogy az általa benyújtott kérdések egy része a megváltozott politikai helyzet miatt már nem alkalmas a népszavazási céljaik elérésére.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak - alkotmányvédelmi funkciójával összhangban - mindenekelőtt vizsgálnia kellett azt is, hogy összeegyeztethető-e az országos népszavazás Alkotmányban szabályozott rendeltetésével az eljárás kezdeményezőinek joggyakorlása.

2. Az országos népszavazás rendeltetését, az állam életében betöltött szerepét, gyakorlásának alapvető szabályait is maga az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány 2. §-ában foglalt rendelkezések szerint a Magyar Köztársaság olyan „független, demokratikus jogállam”, amelyben „minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Az Alkotmány 28/B. §-a alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezésének értelmezése során megállapította, hogy „[a] Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselőlet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a népszavazás a parlamentáris rendszerben kivételes, a hatalom képviselői gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. (ABH 1993, 33, 37.)

Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló közvetlen hatalomgyakorlás tehát - amint arra az Nsztv. preambuluma is rámutat - a választópolgároknak „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviselői döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában” való részvételével valósul meg.

Az országos népszavazás különböző formái között kiemelkedő szerepe van a választópolgárok kezdeményezésére kötelezően elrendelt népszavazásnak. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében megállapította: „az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése szerinti - kötelezően elrendelendő - népszavazás valósítja meg. A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll.” (ABH 1997, 331.)

A népszavazás ezen esetében a népszavazás eredménye az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján kötelező az Országgyűlésre. Eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés köteles a népszavazásra feltett kérdésnek megfelelő döntést hozni. A választópolgárok által kezdeményezett eredményes ügydöntő népszavazás tehát a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási forma. A népszavazás tárgyát képező ügyben „az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül”. (ABH 1997, 331, 341.) A választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás e rendeltetésére tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy arra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor. Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés meghatározza a népszavazási eljárás egész további menetét, csak a hitelesített aláírásgyűjtő íven lehet aláírásokat gyűjteni [Nsztv. 3. § (1) bekezdés], sikeres aláírásgyűjtés esetén az Országgyűlés az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben köteles elrendelni a népszavazást [Nsztv. 13. § (2) bekezdés] és eredményes népszavazás esetén az a kérdés lesz az,

amelyben az Országgyűlés köteles lesz döntést hozni [Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abh. rendelkező részének II/2-3. pontjában alkotmányos követelményként fogalmazta meg:

„2. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára.

3. A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.” (ABH 1997, 332.)

A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálat funkciója az, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárja és eldöntse azokat a jogvitákat, amelyek a kérdés népszavazásra bocsáthatósága, illetőleg a kérdés megfogalmazása kapcsán felmerülnek. „Nem szabad ugyanis - sem helyi, sem országos népszavazás keretében - kitenni a választópolgárokat annak, hogy csak utólag, az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki: azt a kérdést, amelynek népszavazásra bocsátását támogatták, nem a törvény által megkövetelt módon fogalmazták meg, illetőleg a tárgykör valamely okból nem képezheti népszavazás tárgyát.” (ABH 1997, 343.)

Az Abh. nyomán az Országgyűlés újraalkotta a népszavazásra és a népszavazási eljárásra vonatkozó törvényi szabályokat. A hatályos jogban az országos népszavazásra irányuló eljárásra - beleértve a népszavazási eljárás kezdeményezését is - az Nsztv. és a Ve. rendelkezései az irányadók. E jogszabályok funkciója az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog érvényesüléséhez szükséges jogi feltételek biztosítása, az alapjog intézményi garanciáinak megteremtése. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében szabályozott kötelező népszavazás egyik fontos intézményi garanciája az Nsztv. és a Ve. rendszerében a népszavazás kezdeményezésének alapjául szolgáló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő, népszavazásra bocsátani kívánt kérdés hitelesítése. Az Abh.-ban alkotmányos követelményként megfogalmazott funkciójának megfelelően, a hitelesítési eljárás az aláírásgyűjtés megkezdése előtt nyújt garanciát arra, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható és eredményes népszavazás esetén országgyűlési döntéshozatalra alkalmas legyen, valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét, az aláírások hitelességének ellenőrzését. Az Nsztv. és a Ve. a hitelesítési eljárásnak ezt a garanciális szerepét oly módon biztosítja, hogy meghatározza azokat az eljárási, tartalmi és formai követelményeket, amelyeket az OVB-nek a hitelesítési eljárás és az Alkotmánybíróságnak a jogorvoslat során érvényesítenie kell. Az Nsztv. és a Ve. hitelesítési eljárásra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatban rámutatott arra, hogy „[a] jogalkotó célja a hitelesítési eljárás megteremtésével egyértelműen az volt, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel konkrét jogi garanciákkal stabilizálja az alkotmányos demokráciát.

Az Nsztv. 10. § *d)* pontjának meghatározásakor a törvényalkotó nem a Ve. konkrétan meghatározott rendelkezésére utal, hanem kifejezésre juttatja, hogy a Ve. egészének rendszerében - a Ve. 3. §-ában foglalt általános alapelvekre is figyelemmel - ítélandó meg a hitelesítésre szánt aláírásgyűjtő ív.” (ABH 2001, 287, 294.)

Erre tekintettel az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívek hitelesítése során az Nsztv. 10. § *e)* pontja [Az Nsztv. 10. §-ának fent hivatkozott *d)* pontjának megjelölése az Nsztv. 11. § alapján *e)* pontra változott.] alapján vizsgálendő az is, hogy a népszavazási eljárás kezdeményezése megfelel-e a Ve. 3. §-ában szabályozott eljárási alapelveknek, ezek között a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének.

A választási eljárási alapelvekben megfogalmazott követelmények, így a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése a népszavazási eljárás kezdeményezése során következik magából az Alkotmányból is.

Ez az alapelv szoros összefüggésben van a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak az alkotmányos rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével, alkotmányos rendeltetésével és a hitelesítési eljárásnak a népszavazási eljárásban betöltött szerepével. Amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott a választópolgárok által kezdeményezett ügyszor országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, s egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép, mint a hatalom birtokosa közvetlenül hozzon döntést. A hitelesítési eljárás során kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy

a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével összhangban van-e. Ezt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában: „(...) csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. (ABK 2007. április, 332, 334.)

A választási alapelvek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése következik az állam intézményvédelmi funkciójából is. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy az államot az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén és 70. § (1) bekezdésén alapuló, a népszavazás kezdeményezéséhez és támogatásához fűződő jog megfelelő érvényesülése érdekében intézményvédelmi kötelezettség terheli. „Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mércéje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkori intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik.” (ABH 1997, 331, 344.). Mivel a választópolgárok kezdeményezésére indult ügydöntő népszavazás kezdeményezése 200 ezer választópolgár joga, valójában kollektív jog, az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során biztosítani kell, hogy a kérdést támogató választópolgárok jogai ne csorbuljanak. Az intézményvédelmi kötelezettség mellett a választási eljárási alapelvek érvényesítése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság érvényesülését is szolgálja. Az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában a jogbiztonság garanciájaként értelmezte a választási alapelveket. (ABH 2001, 287, 295.)

A választási alapelvek közül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítését különösen indokoltá teszi az, hogy az OVB és az Alkotmánybíróság napjainkban új helyzettel szembesült az országos népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatosan. Az elmúlt időszakban népszavazásra irányuló kérdések soha nem látott tömegét nyújtották be hitelesítésre az OVB-hez. [Az OVB 2006 októbere és 2008. január 30-a között 465 határozatot hozott aláírásgyűjtő ív, illetőleg kérdés hitelesítése tárgyában. Ebből 148 határozatot támadtak meg az Alkotmánybíróság előtt 285 kifogással, A benyújtott kérelmek közül az OVB 61 kérelmet talált teljesíthetőnek. A hitelesített aláírásgyűjtő ívek közül 3 ügyben került sor a népszavazás elrendelésére és egy ügyben indult meg az aláírásgyűjtés. A megelőző években a népszavazási kezdeményezések száma - bár fokozatosan növekvő tendenciát mutatott (2001-ben 11, 2002-ben 18, 2003-ban 33, 2004-ben 21, 2005-ben 45 OVB határozat született aláírásgyűjtő ívek hitelesítése tárgyában) - meg sem közelítette az elmúlt időszakban indult eljárások számát.] A kezdeményezések nagy száma mellett új jelenség az is, hogy a kezdeményezők egy időben vagy rövid időközön belül azonos tárgykörben azonos, hasonló vagy éppen ellentétes tartalmú kérdésekben nyújtottak be aláírásgyűjtő íveket hitelesítésre, ezáltal zavaró befolyást gyakorolva más kezdeményezések alapján indult eljárásokra. Számos esetben az aláírásgyűjtés - tehát a népszavazás kezdeményezésének - valódi szándéka nélkül kezdeményeztek hitelesítési eljárást. A benyújtott aláírásgyűjtő íveken több „komolytalan”, a népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes kérdés került megfogalmazásra. Ez a helyzet felkészületlenül érte mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazást. Az Alkotmánybíróság több alkalommal állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Nsztv.-nek a hitelesítési eljárást szabályozó rendelkezéseivel szemben [27/2007. (V. 17.) AB határozat, ABK 2007. május, 387.; 100/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1216.]. A jogalkotástól azonban nem elvárható, hogy minden új helyzetben felmerülő visszaélésszerű eset megítélésére alkalmas tételes szabályokat alkosson, a jogalkalmazó feladata, hogy adott esetben a jogszabályok értelmezésével, a törvényben alapelveként szabályozott követelmények érvényesítésével döntsön a konkrét ügyekben benyújtott aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesíthetőségéről.

3. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelveivel összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] törvény biztosítja a személyeknek az őket megillető jogok szabad gyakorlását, e jogok társadalmi rendeltetésének megfelelően”.

Az 5. § (1)-(2) bekezdése pedig a következőképpen rendelkezik:

„(1) A törvény tiltja a joggal való visszaélést.

(2) Joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.”

A polgári jog e szabályai tehát a joggal való visszaélés tilalmával összefüggésben, keret jelleggel rendelkeznek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményéről, a bírói gyakorlatra bízva az alanyi jogok gyakorlásának esetről esetre történő rendeltetésellenessé minősítését. Hasonló értelemben használják a joggal való visszaélés tilalmát más törvények is [pl. a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 5. § (3) bekezdése, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 30. § (3) bekezdése].

A joggal való visszaélés tilalmának elvével kapcsolatosan a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét közjogi összefüggésben alkalmazta utólagos normakontrollra irányuló eljárásaiban az Alkotmánybíróság is.

Az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamokban - így hazánkban is - a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. Így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. E határozatában a jogalkotói hatalommal való visszaélés kapcsán kimondta azt is, hogy „mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel”. (ABH 1998, 240, 245-246.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a joggal való visszaélés tilalmának közjogi alkalmazása során valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének [pl. 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007. február, 88, 91.].

Más törvények nem a joggal való visszaélés tényállási elemeként fogalmazzák meg, hanem közvetlenül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét határozzák meg alapelveként. Így az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„2. § (1) Az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni. Az adótörvények alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben foglalt rendelkezések megkerülése.”

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 4. §-a kimondja:

„4. § (1) Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni.

(2) A jog gyakorlása különösen akkor nem rendeltetésszerű, ha az mások jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, vélemény-nyilvánításának elfojtására irányul, vagy erre vezet.

(3) A rendeltetésellenes joggyakorlás hátrányos következményeit megfelelően orvosolni kell.”

A rendeltetésszerű joggyakorlásnak ez a követelménye érvényesül minden foglalkoztatási jogviszonyban vagy úgy, hogy a foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvény alkalmazni rendeli az Mt. e szabályát (lásd a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény), vagy úgy, hogy a foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvény az Mt. 4. §-ához hasonlóan szabályozza a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét (lásd a fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 5. §-a, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény).

Megfogalmazza a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 11. § (7) bekezdése is:

„(7) Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetésszerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetésszerűnek, ha az az e törvényben és a szakképzésről szóló törvényben, illetve az e törvények végrehajtására kiadott jogszabályokban biztosított jogok

csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékoztatói jog korlátozására irányul, vagy erre vezet. A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit - az e törvényben, illetve a szakképzésről szóló törvényben szabályozott eljárás keretében - orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell dönteni, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan.”

Az idézett törvényi rendelkezések, azok példászerű utalásai alapján megállapítható, hogy a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízva annak megítélését, hogy a konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult. A rendeltetésellenességnek, illetőleg a joggal való visszaélésnek példálózóan meghatározott esetei arra utalnak, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására akkor kerüljön sor, ha annak valamilyen hátrányos következménye van [pl. mások jogainak korlátozása, csorbítása stb.].

A rendeltetészerű joggyakorlás követelményét alapelveként meghatározó törvények sorába illeszkedik a Ve. is, amikor úgy rendelkezik, hogy a választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk a 3. §-ban szabályozott alapelveket, köztük a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás elvét. A rendeltetészerű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Tekintettel arra, hogy a Ve. hatálya a 2. §-ban foglaltaknak megfelelően kiterjed az országos népszavazási eljárásra is, a választási eljárás alapelvei az országos népszavazásra irányuló eljárásban is alkalmazandóak. A választási eljárás alapelvei, köztük a rendeltetészerű joggyakorlás követelménye kiterjed a választási eljárások minden szakaszára és az eljárások minden résztvevőjére. Így irányadó az országos népszavazási eljárás minden szakaszára az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásától a népszavazás eredményének megállapításáig, és az eljárás minden résztvevőjének az eljárására. Az eljárás kezdeményezői, a népszavazási kezdeményezést aláírásukkal támogatók, a népszavazási eljárásban jogorvoslattal élők, a népszavazásban részt vevő választópolgárok, a választási szervek és a jogorvoslatok elbírálására jogosult más szervek egyaránt a jogban meghatározott rendeltetésüknek megfelelő célból jogosultak jogaik gyakorlására.

4. Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján a népszavazáshoz való jog olyan politikai alapjog, amely kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre. (ABH 1997, 331, 343-344.) Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tehát népszavazási eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszavazáshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, amely önmagában is alanyi jog. A választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárás az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásával indul. A népszavazási eljárás kezdeményezése, az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés - amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott - a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásnak döntő eleme. A választópolgárokat a hitelesítési eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése tekintetében megillető alanyi jogosultság célja, rendeltetése a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor tekinthető rendeltetészerűnek, ha a kezdeményezés összhangban áll az országos népszavazás intézményének az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározott rendeltetésével. A rendeltetészerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „újtára indított” népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.

A kezdeményezés rendeltetészerűségét, mindenképp az Alkotmánynak a népszavazási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései, illetőleg a hitelesítési eljárás jogszabályban rögzített szabályai hivatottak biztosítani. Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése, 28/C. § (5) bekezdése, az Nsztv. 10., 12-13. §-ai és a Ve. 118. §-a tételesen meghatározza az aláírásgyűjtő ívvel és a kérdéssel szemben támasztott azon követelményeket, amelyek a népszavazási eljárás kezdeményezésére irányuló jogosultság gyakorlásának korlátait meghatározzák. A népszavazási eljárás kezdeményezéséhez való jogosultság gyakorlása, ha a népszavazási eljárás szándékával benyújtott aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés megfelel az Alkotmány és a vonatkozó törvényi előírásoknak, általában

jogszerűnek és egyben rendeltetésszerűnek tekinthető. Azonban a jog formális előírásainak megfelelő kezdeményezés is jogellenessé válik akkor, ha az OVB a konkrét tényállások vizsgálata során [pl. a benyújtott kezdeményezés (kezdeményezések) elemzése, a kezdeményező eljárása, nyilatkozatai, a kérdés megfogalmazása alapján] olyan körülményeket tár fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával.

A Ve. - ellentétben a fent idézett törvényi rendelkezésekkel - nem tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy mely esetekben sérül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, nem ad még példálózó eligazítást sem a tekintetben, hogy a jognak a rendeltetésével ellentétes célra irányuló gyakorlása mikor valósít meg joggal való visszaélést, illetőleg mely esetekben tekinthető rendeltetésellenes joggyakorlásnak. A Ve. a jogalkalmazóra bízta ennek megítélését.

A rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatók.

Az OVB, illetőleg a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján állapíthatja meg azokat a választópolgári magatartásokat, amelyek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. A joggyakorlás rendeltetésszerűségének vizsgálata nem idegen az OVB gyakorlatától. Az OVB választási eljárási ügyekben több olyan állásfoglalást adott ki, amelyben alapelvek, többek között a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének sérelmére alapította konkrét ügyekben felmerült, meghatározott magatartások jogszerűtlenségének megállapítását [12/2002. (IX. 2.) OVB állásfoglalás, 19/2002. (IV. 18.) OVB állásfoglalás, 2/2004. (III. 24.) OVB állásfoglalás, 9/2006. (III. 30.) OVB állásfoglalás, 10/2006. (III. 30.) OVB állásfoglalás, 13/2006. (IV. 13.) OVB állásfoglalás].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is volt arra példa, hogy OVB határozat felülvizsgálata során a választási eljárás alapelveinek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére is alapítottan hozta meg döntését. [32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287, 295.] A rendeltetésszerű joggyakorlás vizsgálatának szükségességére utaltak az Alkotmánybíróság népszavazási ügyekben hozott határozataihoz fűzött párhuzamos indokolások is. [26/2007. (IV. 25. AB határozat, ABK 2007. április, 332, 335.; 99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1212, 1214.]

5. A jelen eljárás tárgyát képező ügyben a kifogásban foglaltak, valamint a hitelesítési eljárás körülményeinek ismeretében az Alkotmánybíróság indokoltan ítélte annak vizsgálatát, hogy az eljárás kezdeményezőjének magatartása - a fentiekben kifejtettek alapján - megfelel-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének.

Az országos népszavazás az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések tartalmának meghatározását, befolyásolását szolgáló jogintézmény. Annak a választópolgárnak, aki úgy dönt, hogy országos népszavazás kezdeményezése érdekében aláírásgyűjtési eljárást indít el a népszavazás rendeltetésének megfelelően, az elérni kívánt országgyűlési döntést szem előtt tartva kell kérdését megfogalmaznia. Közjogi értelemben ezért nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul. A népszavazási eljárás törvényben szabályozott rendje szerint hosszabb időt igénylő eljárás. Az ilyen kezdeményezések nem illeszthetők be a népszavazási eljárás jogi rendjébe. Kifogásában maga az eljárás kezdeményezője utal arra, hogy a népszavazási eljárás kezdeményezésének e módja következtében az általuk megfogalmazott népszavazásra bocsátandó kérdések egy része már nem alkalmas népszavazási céljaik elérésére.

Az aláírásgyűjtő ívnek az OVB-hez hitelesítésre való benyújtása az aláírásgyűjtéshez való jog gyakorlásának első lépése. A hitelesítési eljárás kezdeményezése a kezdeményezőnek azt a szándékát fejezi ki, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésben népszavazást tart szükségesnek és ennek érdekében össze kívánja gyűjteni a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges aláírásokat. A népszavazási eljárás kezdeményezéséhez való jog rendeltetésével nem összeegyeztethető az a kezdeményezői magatartás, amely - az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidőn belül - az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő ívet visszavonja, és a visszavonással egy időben ismétlen újabb eljárást kezdeményez ugyanazon kérdésben az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére.

Ebben a kérdésben az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése megtörtént. Ezzel a népszavazási eljárás kezdeményezői jogot szereztek arra, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést. A kezdeményezők döntésétől függ, hogy élnek-e ezzel a jogukkal és a hitelesített aláírásgyűjtő íveken gyűjtenek-e aláírásokat vagy sem. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítési

záradékkal történő ellátása után az aláírásgyűjtés kezdeményezője úgy tudja kifejezésre juttatni azt, hogy az általa megfogalmazott kérdésben nem kíván népszavazást, illetőleg időelőttinek tartja az aláírásgyűjtést, hogy az Nsztv. 12. §-ában előírt határidőn belül nem gyűjt aláírásokat. Arra az Nsztv. nem ad lehetőséget, hogy az aláírásgyűjtés megkezdése helyett, ugyanazon kérdésben az Alkotmány 28/E. §-ában szabályozott, az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidőn belül ismételten hitelesítési eljárást kezdeményezzenek.

Az indítványozó által benyújtott kérdéssorozat, az aláírásgyűjtő ív visszavonása, ezzel egy időben a kérdés ismételt benyújtása, valamint a kifogásban foglaltak alapján megállapítható, hogy az eljárás kezdeményezője nem rendeltetésének megfelelően élt a népszavazási eljárás kezdeményezése tekintetében őt megillető jogosultsággal.

A kezdeményezők nem rendeltetészerű joggyakorlásának megállapítására tekintettel az e határozatban kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó 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. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. A rendelkező részben foglalt döntéssel, az OVB 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatának a helybenhagyásával egyetértek, ám a többségi határozat indokolásában kifejtettektől eltérő indokokkal. Álláspontom szerint az OVB kifogással támadott határozatát annak érdemben helyes indokai alapján kellett volna az Alkotmánybíróságnak helyben hagyni, és nem a többségi határozat indokolásában foglalt érvelés alapján.

2. A többségi határozat indokolása a Ve. 3. § d) pontja alapján a rendeltetészerű joggyakorlás követelményébe ütközés miatt tekinti megalapozottnak az OVB határozatában foglalt - a kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítését megtagadó - döntést. Álláspontom szerint a vizsgált ügyben az Nsztv. 12. § c) pontjában foglalt törvényi rendelkezés sérelme képezte az akadályát a kérdés hitelesítésének, így az OVB kifogásokkal támadott határozata, amely erre alapítottan mondta ki a hitelesítés akadályát, érdemben megalapozott. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata eddig az volt, hogy kizárólag akkor állapított meg eltérő indokokat az OVB határozati indokolásától, ha az OVB érdemben helyes döntésének az indokait nem találta megalapozottnak. Véleményem szerint a vizsgált ügyben ez nem állapítható meg, ebből következően az Alkotmánybíróságnak nem a Ve. 3. § d) pontjára alapítva kellett volna helyben hagynia az OVB érdemben helyes döntését.

3. A többségi határozat indokolása a Ve. 3. § d) pontjából egy újabb tilalmi tárgykört olvaszt ki, kimondva, hogy az országos ügydöntő népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítésének akadályát képezi

az, ha a kezdeményező magatartása a Ve. 3. § *d*) pontjában foglalt rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközik. Egyetértek a többségi határozat indokolásának azon megállapításával, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Ezt támasztja többek között alá az is, hogy a többségi határozat indokolásában megjelölt OVB határozatok a Ve. 3. § *d*) pontjában foglalt alapelvet kivétel nélkül a választási eljárásban alkalmazták. Azt sem vitatom, hogy a Ve. 2. § *e*) pontja értelmében a Ve. hatálya - ezen keresztül az említett alapelvi rendelkezés - kiterjed az országos népszavazási eljárásra is.

Fontosnak érzem ugyanakkor, hogy a Ve. elsősorban a választási eljárásra tartalmaz szabályozást, az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket elsődlegesen az Alkotmány, másodsorban pedig az Nsztv. tartalmazza, ebből következően a Ve. szabályozása az Alkotmány és az Nsztv. országos népszavazásra vonatkozó rendelkezéseire képest csak szubszidiárius jellegű.

Nem vitatva, hogy az alkotmányos jogok - így a népszavazáshoz való politikai alapjog - gyakorlása esetén is alkotmányos követelmény, hogy arra a jog alkotmányos rendeltetésével összhangban, annak megfelelően kerüljön sor, úgy vélem azonban, hogy ennek a feltételeit a törvényalkotónak kell biztosítani az Nsztv. törvényi szabályozásán keresztül.

A Ve. szubszidiárius szabályozása, az ennek részét képező, a Ve. 3. § *d*) pontjában foglalt alapelvi szintű rendelkezés - amelynek pontos tartalmát a Ve. nem határozza meg - álláspontom szerint nem képezheti objektív alapját egy olyan alkotmánybírói mércének (rendeltetésszerű joggyakorlás mércéje), amely további, nem jogszabályi szinten megjelenő korlátját képezi a népszavazási kérdések hitelesítésének.

Megítélésem szerint annak eldöntése, hogy mikor rendeltetésszerű és mikor nem a népszavazáshoz való alkotmányos jog gyakorlása, nem tartozhat sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság eseti, a vizsgált ügy konkrét körülményeit figyelembe vevő mérlegelésére.

Azt, hogy a népszavazáshoz való politikai alapjog tekintetében melyek a jog rendeltetésszerű gyakorlásának a kritériumai, és melyek azok az esetek, amikor megállapítható az ezzel ellentétes joggyakorlás, nem az OVB-nek, illetve a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróságnak kell esetenként meghatároznia, hanem a törvényalkotónak, hasonlóan az Nsztv. 13. §-ában előírt egyértelműségi követelményhez, amelyet az Alkotmánybíróság - miután van törvényi alapja - értelmezéssel és eseti döntések sorozatával speciális egyértelműségi tesztekben fogalmazott meg. Így alakította ki az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműségi követelményből a törvényalkotói valamint a választópolgári egyértelműség alkotmányos tesztjét a teszt egyes fogalmi elemeinek meghatározásán keresztül.

A törvényalkotónak - hasonlóan a többségi határozat indokolásában áttekintett jogterületek szabályozási példáihoz - az Nsztv. szabályozásán belül törvényi szinten kell meghatároznia a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének a kritériumait, olyan részletezettséggel, amely objektív és alkalmazható mércéül szolgál az OVB és a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság jogalkalmazó tevékenységéhez. Ez alapján a törvényi szabályozásban foglalt rendelkezések alkalmazásával állapíthatja meg az OVB, illetve az Alkotmánybíróság azt, hogy a vizsgált esetben rendeltetésszerű vagy rendeltetésellenes volt-e a népszavazáshoz való politikai alapjog (ennek részjogosítványa) gyakorlása.

Nem vitatom, hogy az Alkotmánybíróság esetről esetre a vizsgált ügy sajátosságait figyelembe véve elvileg a hatályos szabályozás alapján is dönthet, a Ve. 3. § *d*) pontjában foglalt alapelv alkalmazásával arról, hogy a konkrét ügyben rendeltetésszerű volt-e a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlása. Azt viszont vitatom, hogy az Alkotmánybíróságnak kellene egy általános, minden ügyre irányadó olyan mércét felállítania, amely nem jogszabályi szinten fogalmaz meg egy újabb hitelesítési tilalmat az országos népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés tekintetében.

4. A Ve. 3. §-a a választási eljárás alapelveiről rendelkezik, és azt rögzíti, hogy a választási eljárás szabályainak az alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek kell érvényre juttatniuk az itt megjelölt alapelveket. A választási eljárás Ve. 3. § *a*)-*f*) pontjaiban megjelölt hat alapelve közül a Ve. 3. § *d*) pontjában foglalt alapelv az egyetlen, amely nem kizárólag a választási eljáráshoz kapcsolható. A választás tisztaságának a megóvása vagy a jelölésben való önkéntes részvétel csakúgy, mint a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elve olyan a választási eljárásra vonatkozó alapelvek, amelyek értelemszerűen nem alkalmazhatók az országos népszavazásra

irányuló eljárásban, még akkor sem, ha a Ve. 2. § e) pontja egyébként a törvény rendelkezéseit alkalmazni rendeli az országos népszavazás esetében is.

Mindezek alapján kétségesnek tartom, hogy a választási eljárás alapelvei közül - ezek zárt rendszeréből - kiemelhető-e egyetlen alapelv és kiegészíthető-e az Nsztv. szabályozása egy, a Ve. szabályozásából átemelt általános alapvető szintű rendelkezéssel. A többségi határozat egy újabb hitelesítési akadállyal egészíti ki az Alkotmány és az Nsztv. tiltott tárgykörökre vonatkozó szabályozását úgy, hogy a rendeltetésszerűség fogalmának szubjektivitásából adódóan előre vetíti az Alkotmánybíróság e mércére épülő későbbi döntéseinek a kiszámíthatatlanságát (hektikuságát). Erre utal az is, hogy a többségi határozat indokolásában is felhívott 26/2007. (IV. 25.) AB határozathoz, illetve a 99/2007. (XII. 6.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolások már korábban felvetették a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének alkotmányos problematikáját, ám - szemben a jelenlegi határozattal - az említett ügyekben nem ezen követelmény alapján került sor az érdemi döntés meghozatalára.

5. A többségi határozat indokolása kísérletet tesz a népszavazáshoz való alkotmányos politikai alapjog alkotmányos rendeltetésének a meghatározására, a rendeltetéellenesség esetköreinek meghatározására, ám álláspontom szerint sem az alkotmányos rendeltetés határozatban szereplő meghatározása, sem a rendeltetéellenesség példálózóan felsorolt esetkörei nem adnak kellő és objektív alapot sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság számára ahhoz, hogy a konkrét esetekben megalapozottan állást tudjon foglalni a népszavazáshoz való alapjog gyakorlásának a rendeltetésszerűségéről. Megjegyzem: a népszavazáshoz való politikai alapjog (ennek egyes részjogosítványai) alkotmányos rendeltetésének a meghatározását a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyán keresztül látom lehetségesnek, alkotmányosan levezethetőnek. E tekintetben meghatározónak tartom az 52/1997. (X. 14.) AB határozatnak (ABH 1997, 331.) azokat a megállapításait, amelyek a népszavazáshoz való politikai alapjogra, annak alkotmányos tartalmára, valamint a politikai alapjog gyakorlásának a képviselői hatalomgyakorláshoz való viszonyára vonatkoznak.

A törvényi szabályozás hiányait az Alkotmánybíróság által felállított új mérce - véleményem szerint - nem pótolhatja, ennek a konkrét esetekben való alkalmazása - egy olyan politikai természetű alapjog, mint a népszavazáshoz való jog esetében - óhatatlanul felveti a döntés szubjektivitását. Az Alkotmánybíróság nem válhat ténybíróvá, nem vehet fel, és nem folytathat le bizonyítást a rendeltetésszerűség megállapíthatósága körében, és nem ítélt meg pl. azt sem, hogy a konkrét esetben a kezdeményező mire gondolt, milyen célt kívánt elérni a kezdeményezésével. E tekintetben az Alkotmánybíróság alkotmányos helyzetéből és törvényi hatásköreiből eredően eltérő helyzetben van a rendes bíróságtól, amely a többségi határozatban példaként felsorolt törvényi szabályozásokban foglalt rendelkezések alapján, figyelemmel a tényállás összes sajátosságára kiterjedt bizonyítás és a bizonyítékok szabad meggyőződésen alapuló mérlegelése alapján dönthet a rendeltetésszerű, vagy a rendeltetéellenes joggyakorlás kérdésében. Ez utóbbi esetben sem az eljáró rendes bíróság alakítja ki előre a rendeltetésszerűség mércéjét, hanem a bírói gyakorlat alapján lehet ilyen mércét felállítani.

A Ve. 3. § d) pontjában foglalt alapelv a rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás követelményét írja elő, így ebből következően az Alkotmánybíróság által a többségi határozat indokolásában kimunkált tesznek ki kellett volna terjedni az alapelv további konjunktív elemére, a jóhiszeműségre is, és a két konjunktív fogalmi elem tartalmi mozzanatainak a kibontásával kellett volna kísérletet tenni az új mérce kimunkálására.

6. Határozott álláspontom, hogy az országos népszavazásra vonatkozó szabályozás rendkívül hiányos, belső ellentmondásokkal terhes, ebből következően időszerű a teljes szabályozás átfogó felülvizsgálata. Ezek a szabályozási hiányok és szabályozási anomáliák vezetnek arra, hogy - a többségi határozat indokolásában is jelzett - növekvő számú országos népszavazási kezdeményezés esetében mind az OVB, mind az Alkotmánybíróság bizonyos esetekben eszköztelenné válik a komolytalan, vagy a népszavazás alkotmányos politikai alapjogának az alkotmányos jogintézményi kereteit „feszítő” kezdeményezésekkel szemben. A népszavazási tárgykörök rendkívül széles köre - mindazon tárgykörökben lehet népszavazás, amelyek az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak, kivéve az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésébe foglalt tilalmakat - szinte ösztönzik a kezdeményezőket a népszavazás eredeti funkciójától eltérő kezdeményezések benyújtására.

Az országos népszavazás kezdeményezése a hatályos alkotmányi és törvényi szabályozás alapján *actio popularis*, amely rendkívül széleskörűen határozza meg a kezdeményezői kört. Ugyancsak *actio popularis* a kifogás - mint jogorvoslat - előterjesztésére vonatkozó jog is. Véleményem szerint az ilyen tágan meghatározott kezdeményezői

kör, és a túlzottan tágra szabott jogorvoslat kezdeményezési jog a törvényi szabályozás logikájából és rendszeréből eredő hiba, amelyet a törvényalkotónak kellene a szűkítés igényével újragondolni.

Határozott álláspontom az, hogy a népszavazási eljárás szabályozási hibáit nem az Alkotmánybíróságnak kell kezelnie szubjektíven és kiszámíthatatlanul alkalmazható mérce felállításával, és esetről esetre való alkalmazásával, hanem a törvényalkotónak kell olyan szabályozást, és ennek részeként olyan garanciális rendelkezéseket megalkotni, amelyek biztosítják a népszavazáshoz való jog alkotmányos célnak megfelelő gyakorlását.

A vizsgált esetben sem az OVB, sem a kifogás előterjesztője nem hivatkozott a Ve. 3. § *d*) pontjában szereplő alapelvre - így figyelemmel a kifogással támadott OVB határozat eredeti határozati indokolásának a megalapozottságára - nem tartom jó gyakorlatnak, hogy az Alkotmánybíróság jogorvoslati eljárás során átlépi a kifogás és az OVB kifogással támadott határozatának tartalmi kereteit (kötöttségét), és ehhez kapcsolódóan „fellazítja” az indítványhoz kötöttség törvényi szabályát.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével és az indokolásban kifejtett elvekkel is. Párhuzamos indokolásom azért írom, mert ugyanez a döntés más érvekkel jobban igazolható lenne.

Egyetértek a határozattal abban, hogy a népszavazási eljárásban érvényesek a Ve. 3. §-ában kimondott általános elvek, így a Ve. 3. § *d*) pontja által rögzített rendeltetészerű joggyakorlás követelménye is. Egyetértek azzal is, hogy adott esetben ennek alapján megtagadható egy népszavazási kérdés hitelesítése. Ez az elv azonban kiegészítő szabály, amely csak akkor alkalmazható, ha más, speciálisabb szabály alapján az ügy nem dönthető el. A jelen esetben azonban több szabály van a Ve.-ben és az Alkotmányban, amelyek alapján melyek alapján a határozattal azonos következtetésre juthatunk - amint azt az OVB tette.

A kérdés itt is, mint már korábban, ahol az Alkotmánybíróság eltérő döntésre jutott [lásd pl. 102/2007. (XII. 12.) AB határozat (ABK 2007. december, 1230, 1235.); 103/2007. (XII. 12.) AB határozat (ABK 2007. december, 1236, 1241.)] az, hogy a már hitelesített, vagy azonos tárgyú kérdés az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltét követően újra benyújtható-e. Ehhez hasonló a már hitelesített kérdés visszavonása és helyette új, azonos tárgyú kérdés benyújtása megengedhetősége. Szerintem mindkettő tilos, részben a Ve., részben az Alkotmány 28/E. §-a alapján, ezért adott esetben a döntéshez nem volt szükség a joggyakorlás rendeltetészerűségének vizsgálatára; így az ügy ennek alapján is eldönthető lett volna. Itt jegyzem meg, hogy a népszavazási kérdés és annak tárgya nem azonosak: egy tárgyról végtelen számú kérdés megfogalmazható, amint ezt az azonos tárgyú népszavazási kérdések fényesen bizonyítják. A népszavazási kezdeményezés azonban az Alkotmány szerint nem kérdésekről, hanem tárgykörökről szól; egy tárgykört több kérdés is kimeríthet. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*)-*j*) pontjai is kizárólag tárgyköröket sorolnak fel, jöllehet az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó „kérdésekről” szól.

Az Alkotmány 28/E. §-a és az Nsztv. 11. §-a alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően a támogató aláírások gyűjtésére egyszer áll rendelkezésre négy hónap. Az Alkotmány tehát világosan kimondja, hogy „négy hónap” áll rendelkezésre: ez a szabály csakis úgy értelmezhető, hogy csak egyszer - nem kétszer, nem háromszor,

vagy végtelenül sokszor négy hónapig gyűjthető aláírás egy tárgykörben. Ez az állítás ettől függetlenül azért is igaz, mert a Ve. 4. § (3) bekezdése szerint minden határidő jogvesztő. Ezért az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló négy hónapos határidő is jogvesztő, mivel a Ve. 2. § e) pontja egyértelműen rögzíti, hogy a Ve. rendelkezéseit az országos népszavazásra alkalmazni kell. A Ve. a jelen esetben tehát nem kiegészítő, hanem elsődlegesen alkalmazandó szabály.

A rendelkezésre álló védett idő alatt az összegyűjtött aláírásokat csak egyszer szabad benyújtani. Ezzel magától teljesül a rendeltetésszerűség követelménye is, mert a javasolt értelmezés szerint a népszavazás kezdeményezőjének alaposan meg kell fontolnia, mikor és milyen kérdéseket tesz fel, mert többször már nem próbálkozhat. Aligha ésszerű, hogy akinek négy hónap alatt nem sikerült összegyűjtenie a népszavazás elrendeléséhez szükséges számú aláírást, rögtön újra megkísérelhesse a kérdés ismételt benyújtásával, vagy, mint a jelen esetben, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően a beadványt visszavonva azonos tárgyban új hitelesítési eljárást kezdeményezhessen az OVB-nél. Az itt javasolt értelmezést elfogadva világos, hogy a már hitelesített kérdés „visszavonása” értelmetlen.

Igaz, az Alkotmány és az Nsztv. nem rendelkezik a hitelesített aláírásgyűjtő ív visszavonásának lehetőségéről, és nem teszi kötelezővé a hitelesített aláírásgyűjtő ív alapján a támogató aláírások gyűjtését sem. A népszavazás kezdeményezője a hitelesített aláírásgyűjtő ív birtokában dönthet úgy, hogy nem gyűjt támogató aláírásokat. Mindez nem változtat a hitelesített aláírásgyűjtő ív rendeltetésén: a népszavazási kezdeményezést támogató aláírások gyűjtése, hiszen csak a hitelesített íven gyűjtött aláírások érvényesek [Nsztv. 3. § (1) bekezdés]. Ehhez társul a tilalom mindenki más számára az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben aláírás gyűjtésére (Nsztv. 12. §); ami azt jelenti, hogy a hitelesített aláírásgyűjtő ív birtokában a népszavazás kezdeményezőjének négy hónapig kizárólagos joga van az aláírások gyűjtésére. Abból, hogy az aláírások gyűjtése nem kötelező, nem következik, hogy a törvény szerint négy hónapig tartó kizárólagos aláírásgyűjtési idő eltelte után az aláírásgyűjtés akár csak egyszer is megismételhető lenne. Ha bárki folyamatosan újra és újra nyújthatna be azonos tárgyú kérdéseket tartalmazó aláírásgyűjtő íveket hitelesítés céljából az OVB-hez, akkor mások ugyanilyen jogát is sértené.

Az Alkotmány, amint preambuluma mondja „parlamentari demokraciát” és demokratikus jogállamot hozott létre. A demokratikus állam fogalmilag egyben jogállam is - enélkül demokratikus állam sem lehetne -, amely megkívánja a jogbiztonság érvényesülését. A jogbiztonságot veszélyezteti, ha az állampolgárok közössége, illetve a törvényhozó nem tudhatja, meddig marad fenn a népszavazási eljárás kezdeményezésével előálló függő jogi helyzet és az ezzel együtt járó bizonytalanság (ami a jelenlegi szabályozás szerint több mint egy évig is eltarthat). Az sem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, hogy egy elindult és eredmény nélkül zárult népszavazási kezdeményezés után ugyanabban a kérdésben a függő helyzet újra és újra korlátlanul előidézhető legyen. Alkotmányosan indokolt - ugyanazon okoknál fogva, amelyeket az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában (ABK 2007, 387, 396.), az azonos kérdéstről ismételt népszavazás kizárása kapcsán kifejtett -, hogy egy sikertelen kezdeményezés után a törvényhozó és az állampolgárok is viszonylag stabil jogi helyzettel számolhassanak.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró