

## 49/2008. (IV. 22.) 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 meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 386/2007. (IX. 27.) OVB határozatát helybenhagyja. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### *Indokolás*

#### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 386/2007. (IX. 27.) OVB határozata ellen, amelyben az indítványozók az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

A 386/2007. (IX. 27.) OVB határozat a Magyar Közlöny 130. számában 2007. október 1-jén jelent meg. A kifogást 2007. október 16-án 11 óra 20 perckor - a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon - terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Egyet ért-e azzal, hogy a parlament a főváros kivételével egységesen tiltsa be az augusztus 20-i tűzijátékok megtartását?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását arra alapozta, hogy az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és népi kezdeményezésen rendelkező 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 5. számú mellékletébe foglalt 6. számú mintának és sérti a Ve. 118. § (5) bekezdését. A Ve. 118. § (5) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívet az aláírásokat gyűjtő polgár látja el aláírásával. Az OVB megállapította, hogy nem felel meg a jogszabályi előírásoknak az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya, mert azt a hitelesítési eljárás kezdeményezője az aláírást gyűjtő aláírásának fenntartott helyen aláírta. Jogsértőnek ítélte az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát azért is, mert abból nem állapítható meg egyértelműen, hogy az aláírásgyűjtés országos népszavazás kezdeményezésére, vagy országos népi kezdeményezésre irányul.

A kifogás benyújtói szerint az OVB határozata nem felel meg az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) és a Ve. rendelkezéseinek. Sem az Alkotmánynak, sem az Nsztv.-nek, sem a Ve.-nek nincs olyan rendelkezése, amely az aláírásgyűjtő ív hitelesítését kizárná.

Az Nsztv. 10. § e) pontja abban az esetben teszi lehetővé az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását, ha az nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglaltaknak. Ez a szabály nem teszi lehetővé azt, hogy az OVB az R. rendelkezéseinek megsértésére hivatkozással tagadja meg a hitelesítést.

A kifogást tevők kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 116. §-a alapján alkalmazandó Ve. 84. § (6) bekezdése szerint biztosítsa számukra a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét.

A kifogás benyújtói kezdeményezték azt is, hogy az Alkotmánybíróság az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet amiatt, hogy az Országgyűlés - figyelemmel az Alkotmány 28/B. § (2) bekezdésére - nem határozta meg törvényben az országos népszavazás kezdeményezésére és az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintájának tartalmát és formáját. Ez utóbbi indítványt az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) (ABH 2003, 2065.) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és külön eljárásban bírálta el.

## II.

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

1. 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.”

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

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

„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.”

„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.

(2) Az aláírásgyűjtésre a 46. § (2) és (4) bekezdése, a 48. §, az 50. § (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdése, valamint az 54. §, az 59. § és a 60. § rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.

(3) Valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

(4) Az aláírásgyűjtő íveken a saját kezű aláírás mellett - az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából - fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.

(5) Az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírásával látja el.”

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

(...)

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

## III.

A kifogás nem megalapozott.

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 Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban - azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Kifogásukban az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 84. § (6) bekezdése alapján biztosítsa számukra a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét, ezen indítványukat arra alapítják, hogy a Ve. 116. §-a kimondja, hogy a Ve. I-X. fejezetében, valamint a 89. § (1)-(7) bekezdésében, a 99/O. §-ában foglalt rendelkezéseket az

országos népszavazáson a XIII. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A 84. § a Ve. X. fejezetében található, ezért az indítványozók álláspontja szerint annak szabályai irányadók az Alkotmánybíróság eljárására is.

A Ve. 84. § (6) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„(6) A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem alapján a bíróság a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja. A bíróság a kérelmező részére - annak kérésére - biztosítja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét. Ez esetben az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a szóbeli nyilatkozattételt.”

A Ve.-nek ez a rendelkezése egyértelműen a bíróság eljárására irányadó eljárási szabályt tartalmaz, és a Ve. 116. §-a alapján alkalmazandó az országos népszavazási eljárás során is minden olyan jogorvoslati eljárásban, amelyben a kifogás elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik. A Ve. 116. §-ának utaló szabálya azonban nem értelmezhető oly módon, hogy a Ve. 84. §-ában a választási bíraskodásra vonatkozó eljárási szabályokat a Ve. 130. §-ában szabályozott alkotmánybírósági eljárásban is alkalmazni kell. A Ve. 130. §-ában szabályozott hatáskör az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § h) pontja alapján megállapított hatáskörei körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság eljárására e hatáskörcsoporton belül is az Abtv. eljárási szabályai az irányadók. Az Alkotmánybíróság minden hatáskörének gyakorlására irányadó eljárási szabályokat az Abtv. III. fejezete tartalmazza. Az Abtv. 25. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján - szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával - folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható.” Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem látta szükségesnek az indítványozók meghallgatását, ezért azt mellőzte.

3. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján országos népszavazást kell tartani 200 000 választópolgár kezdeményezésére, a (4) bekezdés alapján pedig az Országgyűlés fakultatív népszavazást rendelhet el, ha azt 100 000 választópolgár kezdeményezi. A választópolgárok ezt az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló jogukat az aláírásgyűjtő ív aláírásával gyakorolják.

Az országos népszavazás kezdeményezésében való részvétel jogának érvényesülését a törvény többek között olyan, az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott formai előírásokkal is biztosítja, amelyek garanciát nyújtanak arra, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgár eredményesen támogassa a kérdés országos népszavazásra bocsátását. Ezért fokozott jelentősége van az aláírásgyűjtő ív törvényességének, annak, hogy az aláírásgyűjtő ív a legapróbb részletekig megfeleljen a törvény formai előírásainak is.

A Ve. 118. §-a pontosan meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia az országos népszavazás kezdeményezésére szolgáló aláírásgyűjtő ívnek. Kimondja, hogy az aláírásgyűjtő ívet a megtárgyalásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a kezdeményezést támogató választópolgár saját kezű aláírásának és - az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából - fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját. E szabályok meghatározzák azt is, hogy minden egyes aláírásgyűjtő íven szerepelnie kell az aláírásokat gyűjtő személy aláírásának is.

Annak érdekében, hogy az aláírásgyűjtő ív mindenben megfeleljen a törvényben szabályozott tartalmi követelményeknek, az R. 5. számú mellékletében kötelezően alkalmazandó mintaként meghatározta az országos népi kezdeményezés, illetőleg országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtés során használható aláírásgyűjtő ív mintáját. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R.-t hatályon kívül helyezte a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazáson történő végrehajtásáról rendelkező 5/2008. (I. 22.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R2.) Az R2. az aláírásgyűjtő ív mintáját már nem tartalmazza. Ebből következően az aláírásgyűjtő ív formai követelményeknek való megfelelése az Nsztv. és a Ve. szabályai alapján ítélandók meg.

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során úgy ítélte meg, hogy az aláírásgyűjtő ív formai törvényellenessége - az R.-ben foglalt szabályok közbejötté nélkül - az Nsztv. és Ve. rendelkezései alapján is megállapítható.

Az Nsztv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni. Hasonló rendelkezést tartalmaz a Ve. 118. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy aláírásokat csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdni. Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát olyan formában kell benyújtani hitelesítésre, hogy az alkalmas legyen az aláírásgyűjtésre. A Ve. 118. § (5) bekezdése előírja, hogy az aláírásgyűjtő ívet alá kell írnia annak a polgárnak, aki az adott íven szereplő aláírásokat gyűjtötte, aki ezáltal igazolja, hogy az aláírásgyűjtésre a törvényben előírt feltételek mellett került sor. Nem alkalmas aláírásgyűjtésre - sérti a Ve. 118. § (5) bekezdésében foglalt előírást - az az aláírásgyűjtő ív, amelyen az aláírást gyűjtő polgár aláírása helyén a hitelesítési eljárás kezdeményezőjének a neve szerepel.

Az Alkotmány rendelkezései alapján az országos népszavazás és az országos népi kezdeményezés a közvetlen hatalomgyakorlásnak két, egymástól eltérő jogkövetkezményekkel járó formája. Az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezései alapján az aláírásgyűjtésnek is eltérő jogkövetkezményei vannak. Ha az aláírásgyűjtés országos népszavazás kezdeményezésére irányul, az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok azt támogatják, hogy az íven szereplő kérdésben az Országgyűlés rendelje el az országos népszavazást. A népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtés esetén az aláírók arra irányuló akaratukat fejezik ki, hogy az Országgyűlés az íven szereplő kérdést tárgyalja meg. A választópolgárokat az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megillető népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel jogának érvényesülése megkívánja, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok számára az aláírásgyűjtő ív tartalmából egyértelműen kitűnjön az, hogy aláírásukkal az íven szereplő kérdésben országos népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést, vagy országos népi kezdeményezést támogatnak. Az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműség követelménye magában foglalja azt a követelményt is, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok számára egyértelmű legyen az aláírásgyűjtés célja. Az Nsztv. 13. §-át sérti az az aláírásgyűjtő ív, amelynek alapján nem állapítható meg, hogy az íven szereplő kérdésben országos népszavazás kezdeményezésére, vagy népi kezdeményezésre irányul-e az aláírásgyűjtés.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezői által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg az Nsztv.-ben és a Ve.-ben szabályozott követelményeknek, az OVB jogszerűen járt el, amikor az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Ezért az Alkotmánybíróság a 386/2007. (IX. 27.) OVB határozatot helyben hagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának 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. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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