

## 63/2009. (VI. 18.) 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 kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 305/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### *Indokolás*

#### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 305/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette a magánszemély által benyújtott, országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy gyógyszerárban csak gyógyszereket lehessen árusítani?”

Az OVBh. indokolása szerint az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz.

2. A törvényes határidőn belül kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, melyben az indítványozó az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra történő utasítását kérte.

Az indítványozó álláspontja szerint a kérdést nem lehetett volna hitelesíteni, mivel az országos népszavazás eredményessége esetén alkotmányellenes jogszabály megalkotására köteleznék az Országgyűlést. A kezdeményező szerint ugyanis az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés ellentétben áll az Alkotmány 9. §-ában nevesített piacgazdaság elvével, a vállalkozás jogával és a verseny szabadságával.

A kifogás előterjesztője előadta, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontjában foglalt tilalomba is ütközik. Véleménye szerint a népszavazási kérdés alapján megalkotandó jogszabály versenytorzító hatású lenne, s mint ilyen, összeegyeztethetetlen az Európai Unióról szóló szerződés - mint hatályos nemzetközi szerződés - 87. cikk (1) bekezdésével.

Végül, az indítványozó véleménye szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének sem, mivel a kérdés nem határozza meg pontosan, mely termékeket érintené a korlátozás.

#### II.

1. Az Alkotmány kifogással érintett rendelkezései:

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

(...).”

2. Az Nsztv. kifogással érintett rendelkezése:

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

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) vonatkozó rendelkezése:

„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.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet - az Alkotmánybírósághoz címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.

(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 az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 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 a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB a konkrét kérdés hitelesítésével összefüggő eljárásában 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.].

2. A kifogás előterjesztője arra hivatkozott, hogy a kérdés az Alkotmány 9. §-át sértő törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelenleg nem törvény, hanem a gyógyszerterápiában forgalmazható, valamint kötelezően készletben tartandó termékekről szóló 2/2008. (I. 8.) EüM rendelet határozza meg, hogy gyógyszerterápiában milyen termékeket lehet forgalmazni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a Kormány és a Kormány tagjainak jogalkotási jogkörével kapcsolatban megállapította, hogy az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban [53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 414, 417.; 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 571.; 1/2009. (I. 9.) AB határozat, ABK 2009. január, 12, 14.].

3. Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy esetenként a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogsérelmet okozó jogszabály megalkotására lenne köteles a törvényhozó hatalom. Ez ellen a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítési eljárásban történő előzetes alkotmányossági vizsgálata nyújthat megfelelő védelmet. Mivel a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján általában nem állapítható meg, hogy a jogalkotó pontosan milyen tartalmú jogi norma alkotására lesz köteles, az alkotmányos sértő norma létrejöttét elkerülendő a törvényhozó köteles a jogszabályt olyan tartalommal elfogadni, amely megfelel ugyan a kérdésben foglalt követelményeknek, de egyszersmind összhangban áll az alaptörvény rendelkezéseivel. Ha azonban ez nem oldható meg, az érintett kérdésben népszavazás nem tartható. Az Alkotmány egésze és az alkotmányos rendelkezések összefüggései,

valamint azok együttes vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy a kifogás és az OVB határozat keretein belül adott ügyben megvizsgálhatja a kérdést abból a szempontból is, hogy az annak alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvaló módon nem kötelezi-e a jogalkotót alapjog lényeges tartalmát sértő törvény megalkotására (ABH 2003, 208, 212-213.).

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az 57/2007. (X. 12.) AB határozatában azért hagyta helyben az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát, mert az azon szereplő kérdés az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével ellentétes törvény elfogadására irányult (ABH 2007, 670, 674.). A 65/2007. (X. 18.) AB határozatban (ABH 2007, 726.) és a 75/2007. (X. 19.) AB határozatban (ABH 2007, 731.) pedig az Alkotmánybíróság kimondta, hogy burkolt alkotmánymódosítást eredményezne az a népszavazás, amely az Alkotmány 15. §-ának tartalmával ellentétes szabály megalkotására, az Alkotmány 15. §-ának burkolt módosítására kötelezné az Országgyűlést.

4. Jelen esetben az indítványozó szerint az Alkotmány 9. §-ának sérelme valósulna meg egy eredményes népszavazás esetén.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Alkotmány e rendelkezését. Ennek során megállapította, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és a verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A vállalkozás szabadsága és a vállalkozáshoz való jog a piacgazdaság egyik lényeges eleme, amelynek alapjogi státuszából következik, hogy korlátozása ellen nemcsak az Alkotmány 9. § (2) bekezdése nyújt védelmet, ha ti. a jogszabályi korlátozás nem a piacgazdaság előmozdítását, kiegészítését szolgálja, hanem az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján az - lényeges tartalmát tekintve - még törvényhozási úton is korlátozhatatlan. (881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 475.)

A vállalkozáshoz való jog az alkotmánybírói gyakorlat szerint azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga ugyanis egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közigazgatási feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének - esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott - biztosítását fogja át. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozás jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent - de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül -, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341-342.]

A gyógyszerterek vonatkozásában az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtette, hogy a gyógyszerterek létesítése és működése tekintetében a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozás alá esik. Mivel a gyógyszerteri hálózat stabilitása, a gyógyszerforgalom biztonságának garantálása összefüggést mutat az Alkotmány 70/D. §-ával, a gyógyszerészeti tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indoka. (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 594, 596.; 1094/B/2006. AB határozat, ABK 2008. február, 191, 207.)

A gyógyszerterek működtetése mint vállalkozási tevékenység tehát az egészséghez való joggal összefüggésben számos korlátozást szenved. Ebből fakad az is, hogy a gyógyszereken kívül a gyógyszerterekben forgalmazható termékek köre behatárolt. A már említett 2/2008. (I. 8.) EüM rendelet 4. §-a ezzel összhangban csak olyan gyógyszernek nem minősülő termékek tartását és forgalmazását engedi meg, amelyek az egészség megőrzéséhez és fenntartásához szorosan kapcsolódnak (így például az illetékes egészségügyi hatóság által engedélyezett, illetve oda bejelentett beteg- és csecsemőápolási cikkek, egészségügyi felhasználás céljára alkalmasnak minősített - minőségi tanúsítvánnyal rendelkező - termékek, orvosi, laboratóriumi vizsgálatokhoz szükséges vegyszerek, gyógyszeroldatok, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények, fertőtlenítőszeresek, teák, gyógyteák; rovarcsípés megelőzésére és kezelésére szolgáló, forgalomba hozatali engedéllyel rendelkező külsőleges készítmények, tápszerek; kontaktlencse tárolásához és tisztításához szükséges oldatok, folyadékok, edények; olvasó- és tartalékszemüvegek, napszemüvegek stb.). Az, hogy a gyógyszerterekben ilyen termékeket is lehet árusítani, elősegíti versenyképességüket, míg egy eredményes népszavazás esetén ezen lehetőségük jelentősen beszűkülne. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés ugyanis arra irányul, hogy a jogalkotó mindenféle ésszerű válogatás nélkül zárja

ki a gyógyszernek nem minősülő termékek gyógyszerári árusítását. A kérdés célirányos jellege folytán az Országgyűlés nem tudna olyan szabályozási megoldást választani, s így olyan tartalmú törvényt elfogadni, amely a népszavazás eredményét megvalósítva összhangban állna az Alkotmány követelményeivel. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált kérdés alapján lefolytatott népszavazás eredménye a gyógyszertárak vonatkozásában nyilvánvaló módon az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott vállalkozáshoz való jog mint alapjog lényeges tartalmát sértő törvény megalkotására kötelezné a jogalkotót. A gyógyszertárak ugyanis az egészség megőrzésében és fenntartásában fontos szerepet játszanak, mely magában foglalja a gyógyszernek nem minősülő, de az egészség megőrzéséhez szükséges termékek általuk történő forgalmazhatóságát is. Ezért a kérdés nem hitelesíthető.

5. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, ezért mellőzte annak vizsgálatát, hogy a kérdés egyértelmű-e, illetve, hogy hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik-e.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján az OVBh.-t megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

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

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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