

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3211/2016. (X. 26.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 145. § (1) bekezdés második mondata Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó Párbeszéd Magyarországért Párt (képviseli: Szabó Tímea társelnök; székhelye: 1061 Budapest, Paulay Ede utca 50. II. emelet) 2016. október 11-én érkezett beadványában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 1. § (1) bekezdése és 79. § (3) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Ve. 145. § (1) bekezdésének második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a támadott rendelkezés a Kúria Kvk.III.37.931/2016. számon folyamatban volt ügyben nem alkalmazható.
- [2] Az indítványozó 2016. október 2-án, az országos népszavazás napján 16 órára bejelentett rendezvényt szervezett Budapest V. kerület Kossuth Lajos térre. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 93/2016. számú határozatában, illetve a Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján a Kvk.III.37.931/2016/2. számú végzésében a bejelentett rendezvényt a Ve. 140. § *d)* pontja alapján választási gyűlésnek minősítette. Erre hivatkozva az NVB 93/2016. számú határozatában, majd ezt helyben hagyva végzésében a Kúria azt állapította meg, hogy a rendezvény a Ve. 145. § (1) bekezdésének második mondatába („A szavazás napján választási gyűlés nem tartható.”) ütközik. Az Kúria tehát helybenhagyta az NVB határozatát, amelyben az NVB arra hívta fel az indítványozót, hogy a rendezvény megtartásától tartózkodjon, illetve a szervezőket a további jogsértéstől eltiltotta.
- [3] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Ve. 145. § (1) bekezdésének második mondatát az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerinti gyülekezéshez való joggal ellentétesnek tartotta. Az indítványozó a közterületen tartott választási gyűlésnek a szavazás napján történő törvényi tilalmát a gyülekezéshez való jog olyan korlátozásának állította, amely részben nem is alkalmas a kívánt cél (a választópolgárok befolyásmentes akaratkifejezésének biztosítása) elérésére, részben pedig olyan korlátozást jelent, amely nem áll arányban a kitűzött céllal.

II.

[4] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„VIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a békés gyülekezéshez.”

[5] 2. A Ve. érintett rendelkezése:

„145. § (1) Választási gyűlést kampányidőszakban lehet tartani. A szavazás napján választási gyűlés nem tartható. A választási gyűlések nyilvánosak. A rend fenntartásáról a gyűlés szervezője gondoskodik.”

III.

[6] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára megállapított kritériumoknak.

[7] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz eleget tett a befogadhatóság formai követelményeinek:

[8] Az indítványozó a Kúria Kvk.III.37.931/2016/2. számú végzését 2016. október 5-én vette kézhez. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2016. október 11-én, az Nsztv. 79. § (3) bekezdése szerinti határidőn belül terjesztette be az ügyben első fokon eljáró bíróságon.

[9] Az alkotmányjogi panasz megfelel továbbá az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt formai követelményeknek is, mivel az indítványozó

– megjelölte az Abtv. 26. § (1) bekezdését, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására;

– megjelölte a támadott jogszabályi rendelkezést, a Ve. 145. § (1) bekezdésének második mondatát („A szavazás napján választási gyűlés nem tartható.”);

– megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [VIII. cikk (1) bekezdés];

– kifejtette az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét, előadta a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést;

– kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére.

[10] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. § (1) bekezdése szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti követelményeket. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelelt a befogadhatóság tartalmi feltételeinek is:

Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, mivel a támadott jogszabályi rendelkezést alkalmazó kúriai eljárásban kérelmezőként szerepelt.

Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerinti gyülekezéshez való jog sérelmét állító indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. Az indítvány alapján vizsgálendő, hogy a gyülekezéshez való jognak az indítványozó által kifogásolt korlátozása szükséges, illetve arányos korlátozásnak minősül-e.

Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa a befogadási vizsgálat tárgyában 2016. október 17-én meghozott döntésével az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

[11] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[12] 1. A Ve.-nek az indítványozó által támadott, a választási gyűlésre vonatkozó 145. § (1) bekezdése a Ve. Általános Részében, annak is a VIII., „A választási kampány” címet viselő fejezetében helyezkedik el. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokra a Ve. Általános részét – az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell. Az Nsztv. V. fejezete rendelkezik az országos népszavazási eljárásról, s ezen belül található 69. §-a a népszavazási kampányról. Mivel az Nsztv. az országos népszavazási kampányban

tartott gyűlés, rendezvény megtartásával kapcsolatos szabályt külön nem tartalmaz, e vonatkozásban a Ve. VIII. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.

- [13] A Ve. VIII. fejezete meghatározza a kampány időtartamát és eszközeit. A Ve. 140. §-a alapján kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére. Így egyebek között a Ve. 145. §-ában szabályozott választási gyűlés, amelyet – a Ve. e rendelkezése szerinti kivételekkel – kampányidőszakban lehet tartani. A Ve. e szabálya tehát azt jelenti, hogy a Ve. rendelkezésein kívül más szabály a választási gyűlésekre nem alkalmazható.
- [14] Az Alaptörvény értelmében az országgyűlési képviselők választása a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon történik. A Ve. 145. §-a a Ve. 354. § (1) bekezdése értelmében sarkalatosnak minősül. Az egyéni képviselőjelöltek nemcsak véleménynyilvánítási szabadságukkal élnek a kampány időszakában tett közlésekkel, hanem passzív választójogukat is gyakorolják, amikor a választókat a szabad szólásnak a Ve-ben biztosított eszközei használatával megszólítani törekednek. Ez része véleménynyilvánítási szabadságuknak. A választási gyűlések megtartását lehetővé tevő szabály ezért alapvetően a véleménynyilvánítás szabadságának, s ezzel közvetlen összefüggésben a békés gyülekezéshez való jognak a biztosítását jelenti.
- [15] A jelen esetben nem gazdasági érdekekről, kereskedelmi kommunikációról van szó, hanem jelentős közérdekű kérdéshez (választáshoz) kapcsolódóról, amikor a választási gyűlés megtartásához nem kapcsolódik üzleti motiváció, hanem az ügyek megvitatásával és a véleménypluralizmussal függ össze {vö.: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, [105]–[106]}.
- [16] 2. A Ve. 145. §-a időtartam és helyszín szerint határoz meg a választási gyűlésekre korlátozásokat. Közülük a Ve. 145. § (1) bekezdés második mondata a szavazás napjára vonatkozóan jelent korlátozást. E rendelkezés – az indítványozó által is elismert módon – tehát nem tartalmi tekintetben jelent korlátozást, csupán időkorlátot állít a választási eljárás résztvevői elé. Azonos módon korlátozza a jelöltek, a jelölő szervezetek véleménynyilvánítási, illetve gyülekezési szabadságát, az érintettek között nem téve különbséget a választási gyűlés korlátozását érintően.
- [17] Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerint továbbá mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. E jogok gyakorlásának vizsgálatánál azonban nemcsak ezekre az alapvető jogokat biztosító szabályokra kell tekintettel lenni, hanem a választásnak, népszavazásnak az államrend szempontjából játszott szerepére is. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja azt az államrendszert és jogrendszert meghatározó elvet, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. A demokratikus rendszer alapelve az Alaptörvény B) cikkének (3) és (4) bekezdése értelmében az, hogy a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. A demokratikus jogállam egyik követelménye a közhatalomnak a demokratikus legitimitáció alapján történő gyakorlása. [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.] A közhatalom a legitimitációt a választások útján nyeri el. A demokratikus rendszer szempontjából meghatározó jelentőségű tehát a szavazói akarat zavartalan kifejezési lehetőségének biztosítása.
- [18] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogokat tiszteletben kell tartani, védelmük „az állam elsőrendű kötelezettsége”. Az Alkotmánybíróság először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban fejtette ki azt az azóta követett elvet, hogy az államnak nemcsak tiszteletben kell tartania az alapjogokat, hanem gondoskodnia is kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az államnak úgy kell alakítania az alapjogok megvalósításához szükséges feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal, mind egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy esetleg egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, ennek ellenére az életviszonyok összessége szintjén az intézmény, az alapjog gyakorlása veszélybe kerül. (ABH 1991, 297, 302–303.) Ezt a feltételek biztosítására is kiterjedő kötelezettséget hangsúlyozta az Alkotmánybíróság a rádió és televízió szabadságát vizsgáló 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában és rámutatott arra, hogy „az állam az alapjog védelme során az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kezeli, s az alapjogok védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazza”. (ABH 1992, 227, 229.)
- [19] A jelen ügyben vizsgált rendelkezés a közhatalom gyakorlására szolgáló szavazás intézményi védelme keretei közé sorolható.

- [20] A Ve. 145. § (1) bekezdés második mondatában foglalt tilalom rövid időtartama (19 óra) miatt a korlátozás csak a kampány időtartamának – a Ve. 139. §-a szerint a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tartó időtartam – elenyésző töredékére vonatkozik. A békés gyülekezés szabadságának néhány óráig tartó korlátozása ennél fogva az alapjog lényeges tartalmát nem érinti. A békés gyülekezés szabadságának időleges korlátozására a Ve. támadott rendelkezése esetében a választások zavartalan lebonyolítása, a választói akarat megvalósulása érdekében kerül sor (Ve. 141. §). Az indítványozó által is elismerten indokoltnak tekinthető a korlátozás a választójogosultak azon részét érintően, akik „a közterületen tartott választási gyűlés hatásterületén a rendezvény idején megfordulnak” és a választási gyűlésen nem kívánnak részt venni. A Ve. 145. § (1) bekezdés második mondatában foglalt tilalom hozzájárul ugyanis ahhoz, hogy a szavazásra jogosultak a korábban kifejtett véleményeket újabb befolyástól függetlenül megfontolják, és ennek alapján éljenek az Alaptörvényben biztosított jogukkal. Az indítványozó a korlátozás aránytalanságát arra hivatkozva állította, hogy „a hatásterületen megforduló választópolgárok száma alacsony: még az ország legforgalmasabb közterületein tartott választási gyűlés esetén is néhány százra, vagy legfeljebb ezerre tehető. A kampánycsend mögött álló alkotmányos intézmény esetleges sérelmével ezért a választási gyűlések generális szavazásnapra tilalma nem áll arányban.” Az indítványozónak a választási gyűlések által potenciálisan érintett választópolgárok számára, s ezen keresztül a szavazás napján tartott választási gyűléseknek a választói akarat befolyásolására gyakorolt alacsony hatására vonatkozó érvelése egy olyan feltételezésen alapul, amely nem alkalmas a korlátozás aránytalanságának alátámasztására.
- [21] A támadott szabály mindezekre tekintettel – a vizsgált összefüggésben, az indítványozó által előadott indokok alapján – nem idézi elő a békés gyülekezés szabadságának aránytalan mértékű korlátozását, hogy alaptörvényellenességét kellene megállapítani. Ezért az Alkotmánybíróság a Ve. 145. § (1) bekezdés második mondata Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével való összhangjának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2016. október 19.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [22] El tudom fogadni a határozat elutasító rendelkező részét, de az indokolást csak kiegészítésekkel tudom támogatni.
- [23] Az indítványt a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban Ve.) 233. § (1) bekezdése, továbbá az itt meghatározott három napos határidőt a népszavazási eljárásoknál öt napra felemelő 2013. évi CCXXXVIII. törvény 79. § (3) bekezdése alapján, valamint az alkotmánybírósági törvény (Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján nyújtották be. Az indítvány érvelése azonban teljes mértékben a támadott bírói döntésben alkalmazott jogszabályi rendelkezésének megsemmisítésére irányul, és csak közvetetten az e jogszabályi helyet alkalmazó bírói döntés ellen. Fontos kiemelni, hogy ezek az alkotmánybírósági eljárások az alkotmányjogi panasz-típusok két, teljesen eltérő eljárását jelentik. A választási eljárási törvényben létrehozott speciális alkotmányjogi panasz lehetőségét – melyet némi változtatásokkal továbbvitt a népszavazási eljárási törvény 79. § (3) bekezdése is – az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének g) pontja teremtette meg, amikor az Alkotmánybíróság számára további sarkalatos törvényben lehetővé tette további hatáskörök megállapítását. A Ve. 233. § (1) bekezdése ez alapján hozta létre a választási eljárás során felmerült viták ügyeiben keletkezett kúriai döntések ellen az Alkotmánybíróság előtti speciális alkotmányjogi panaszt, nagyon rövid határidőt (kétszer három napot, illetve a népszavazási eljárási ügyekben kétszer öt napot) adva ennek eldöntésére. Ebben az eljárásban csak a kúriai döntést lehet megtámadni az alkotmányjogi panasszal, de a kúriai döntés alapját jelentő jogszabály esetleges alaptörvény-ellenességét ebben az eljárásban nem lehet indítványozni, erre ott van az alkot-

mánybírósági törvény 26. § (1) bekezdése alapján benyújtható rendes alkotmányjogi panasz, mely jóval hosszabb határidőt ad az alkotmánybíráknak a döntés megfontolására.

- [24] A jelen esetben az indítványozó a két eltérő alkotmányjogi panasz eljárását egyszerre indítványozta, és megítélesem szerint a döntési eljárásunk kezdetén ezeket el kellett volna különíteni. Mivel a kúriai döntési út kimerítése a jogorvoslati út végigjárását is jelentette az ebben érintett indítványozó számára, így jogosan benyújthatta a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett speciális eljárás mellett az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján induló, normakontrollt kérő alkotmányjogi panaszt is, ám ennek eldöntését nem várhatta a népszavazási eljárási törvény 79. § (3) bekezdése által előírt kétszer ötnapos határidőn belüli eljárásban. Így az elkülönítés után most a rövid határidőn belül csak a kúriai döntés elleni indítványrészt kellett volna az Alkotmánybíróságnak elbírálni, és az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az indítvány másik része által felvetett alaptörvény-ellenesség tárgyában a döntést a Ve. 145. § (1) bekezdésének második mondata megsemmisítése vonatkozásában el kellett volna halasztanunk. Ezt az indítványi részt a jelenlegi határozat elutasítja, és az erre felhozott érvekkel én alapvetően egyetértek, ám ezek alapos megvitatása és további érvekkel körbeépítése csak a rendes alkotmányjogi panasz eljárásának hosszabb ideje alatt lett volna lehetséges. E mellett ez a határozat továbbviszi azt a helytelen alkotmánybírósági gyakorlatot, amely nem különíti el ezt a két, teljesen eltérő alkotmányjogi panasztípust.
- [25] Megítélesem szerint ezt a kérdést elvi szinten kellett volna kezelni a mostani határozatunkban, és ki kellett volna mondani a Ve. 233. § (1) bekezdése, valamint a népszavazási eljárási törvény 79. § (3) bekezdése alapján benyújtott indítványok összekötésének tilalmát az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján normakontrollt kérő indítvánnyal. Ennek elmaradása miatt írtam párhuzamos indokolásomat, és bízom benne, hogy a későbbiekben hasonló ügyekben a többségi határozatok is át fogják majd venni ezt az álláspontot.

Budapest, 2016. október 19.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1725/2016.

