

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és jövőbeni hatállyal történő megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Handó Tünde*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Salamon László*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenes, ezért azokat 2021. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 19. § (3) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „Az (1) bekezdés szerinti benyújtással egyidejűleg, de legkésőbb az (1) bekezdés szerint az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő utolsó napján a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia a Nemzeti Választási Irodának.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján, melyben a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 19. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményeként az indítványozó „Egyetért-e Ön azzal, hogy december huszonegyedik munkaszüneti nap legyen?” népszavazásra javasolt kérdését a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 70/2017. számú határozatával 2017. június 6. napján hitelesítette. Az indítványozó az aláírásgyűjtés során szembesült azzal, hogy az aláírásgyűjtő ívek elvesztése (határidőben történő leadásuk elmulasztása) esetén az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján az NVB hivatalból eljárva ívenként ezer forint bírságot szab ki, melyre tekintettel segítői nem veszik át tőle az aláírásgyűjtő íveket. Ezért még az aláírásgyűjtés időszakában kifogást nyújtott be az NVB-hez, mely 106/2017. számú határozatával a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, tekintettel arra, hogy egy jogszabályi rendelkezés jogszabálysértésként való megjelölése konkrét jogsérelem bekövetkezése nélkül az eljárás során fogalmilag kizárt. Az NVB határozatával szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amely 2017. szeptember 27. napján meghozott Kvk.VI.37.836/2017/3. számú végzésével az indítványozó felülvizsgálati kérelmét a megfelelő jogi képviselő hiányára tekintettel érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az indítványozó a Kúria döntésével szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a 3262/2017. (X. 16.) AB végzésével visszautasította, tekintettel arra, hogy az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések [Nsztv. 18. § (2) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 19/A. § (2) bekezdése, 19/B. § (4) bekezdése és 19/C. § (4) bekezdése] nem minősülnek az alapügyben alkalmazott szabálynak, ugyanis az indítványozóval szemben bírság kiszabására nem került sor (Indokolás [21]).

- [3] 1.2. Az aláírásgyűjtés végét követően az NVB a 2017. december 15. napján kelt 142/2017. számú határozatával az indítványozót mint kezdeményezőszervezőt 165 darab aláírásgyűjtő ív leadásának elmulasztása miatt 165 000 forint bírság megfizetésére kötelezte. A határozattal szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amely Kvk.I.38.091/2017/2. számú végzésével az NVB határozatát helybenhagyta. A Kúria indokolásában megállapította, hogy az indítványozó összesen 22.100 darab ívet vett át a Nemzeti Választási Irodán (a továbbiakban: NVI), amelyből 22.000 darab a személyi azonosítóval rendelkező, 100 darab pedig a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgárok aláírására szolgáló ív volt. Az NVI megállapította, hogy a szervező a törvényes határidőn belül 21.935 ívet (az átvetthez képest 165 aláírásgyűjtő ívvel kevesebbet) adott vissza. A Kúria végzésében megállapította, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján az NVB-nek kizárólag azt kell vizsgálnia, hogy a szervező valamennyi aláírásgyűjtő ívet átadta-e az NVI-nek vagy sem, a választási szerv részéről pedig elegendő a mulasztás tényének megállapítása, ugyanis annak objektív jellegére tekintettel további körülmények vizsgálata szükségtelen.
- [4] 1.3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, tekintettel arra, hogy megítélése szerint a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdéseit, valamint a XV. cikk (2) bekezdését.
- [5] Álláspontja szerint ellentétes a B) cikk (1) és (4) bekezdésével az a szabály, amely lényegében lehetetlenné teszi egy magánszemély számára, hogy népszavazást kezdeményezzen, hiszen egy magánszemélynek lehetetlen teljesítenie azt, hogy 20 ezres nagyságrendű iratmennyiséget úgy kezeljen, tartson nyilván, osszon ki, gyűjtsön be, szállítson, kötegeljen, hogy az aláírásgyűjtés végeztével valamennyi ívvel maradéktalanul el tudjon számolni. Arra is utalt, hogy a le nem adott aláírásgyűjtő ívek értéktelenek, azokat semmilyen egyéb célra nem lehet felhasználni.
- [6] A közvetlen hatalomgyakorlás (népszavazás) jogát kivételesen lehetővé tevő B) cikk (4) bekezdését az indítvány szerint azért sérti a támadott törvényi rendelkezésben előírt bírságfenyegettség és az aláírásgyűjtő ívek határidőben történő leadása esetén automatikusan kiszabásra kerülő bírság, mert ez a szankció szükségtelen és aránytalan, elriasztja a magánszemélyeket a népszavazások kezdeményezésétől, miközben az aláírásgyűjtő ívek leadásának semminemű szerepe nincs a népszavazási kezdeményezés tisztaságának és törvényességének biztosításában. Végül az indítványozó szerint az automatikus bírságfenyegettség lehetséges következménye, hogy csupán a tehetősebb választópolgárok vállalják az országos népszavazás kezdeményezésének kockázatát.
- [7] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét az indítványozó arra tekintettel állítja, hogy a helyi népszavazások és európai polgári kezdeményezések esetében a jogalkotó nem fenyegeti bírsággal ugyanezen kötelezettség elmulasztását (az aláírásgyűjtő ívek határidőben és hiánytalanul történő le nem adását).
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyi minisztert.

## II.

- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

[...]

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„8. cikk (1) Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

[10] 2. Az Nsztv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„19. § (3) Az (1) bekezdés szerinti benyújtással egyidejűleg, de legkésőbb az (1) bekezdés szerint az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő utolsó napján a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia a Nemzeti Választási Irodának. E kötelezettség elmulasztása esetén a Nemzeti Választási Bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.”

### III.

- [11] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [12] Az Nsztv. 79. § (3) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az országos népszavazással kapcsolatos ügyekben csak a népszavazás kitűzését követően kell alkalmazni az Nsztv. 79. § (3) bekezdése szerinti határidőt {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság jelen alkotmányjogi panaszt ezért az Abtv. és az Ügyrend általános határidőre vonatkozó szabályainak alkalmazásával bírálta el.
- [13] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria a támadott végzést 2017. december 21. napján hozta meg és közölte az indítványozóval, az indítványozó alkotmányjogi panaszát pedig 2017. december 27. napján, határidőben adta postára. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése az eljárásban alkalmazott szabálynak minősül.
- [14] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére mint Alaptörvényben biztosított jogra az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetőleg a visszaható hatály tilalma miatt. Az indítványozó által a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben megjelölt jogállamiság elvét az Alkotmánybíróság nem tekinti az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának {hasonlóan például: 3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [17]}. Ennek megfelelően az indítvány ezen alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- [15] 2. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése állított sérelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jogot biztosít, hanem államszervezési (a kormányformára vonatkozó) alapelv, mely ugyanakkor megteremti a közvetlen hatalomgyakorlás (népszavazás) Alaptörvény által elismert lehetőségét. Mindez azt jelenti, hogy a B) cikk (4) bekezdésére közvetlenül alkotmányjogi panasz még akkor sem alapítható, ha az indítványozó a B) cikk (4) bekezdésében nevesített közvetlen hatalomgyakorláshoz közvetlenül kapcsolódó jogosultságok sérelmét állítja.
- [16] A B) cikk (4) bekezdése alapján, azzal összhangban a közvetlen hatalomgyakorlás Alaptörvényben biztosított jogát az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése biztosítja. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban már kiemelte, hogy „[a]z Alaptörvény a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akarattal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására [...], illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is.

Az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog értelmezése ilyen módon összhangban áll az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével, ami bár közvetlenül az Országgyűlés kötelezettségét szabályozza, de közvetve a választók országos népszavazás kezdeményezéséhez való jogát is magában foglalja, hiszen ennek gyakorlásától teszi függővé az adott rendelkezés a népszavazás kötelező elrendelését.” {Elsőként: 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29], idézi: 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [37]} Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz B) cikk (4) bekezdése sérelmét állító elemét tartalma szerint, a XXIII. cikk (7) bekezdése keretei között bírálta el.

- [17] 3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [18] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül annak megítélése, hogy az országos népszavazásban való részvétel jogát alaptörvény-ellenesen korlátozza-e az a törvényi rendelkezés, amely objektív felelősség bevezetésével (a kimentés lehetőségének kizárásával) kötelezően kiszabandó bírság alkalmazását rendeli arra az esetre, ha az országos népszavazás szervezője nem adja le határidőben az általa korábban átvett valamennyi aláírásgyűjtő ívet, miközben hasonló jogintézmény a helyi népszavazások, illetőleg az európai polgári kezdeményezések esetében nem létezik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdésének alkalmazásával, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

#### IV.

- [19] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [20] 1. Az Alkotmánybíróság először a népszavazáshoz való jog alkotmányos rendeltetésére emlékeztet.
- [21] A demokratikus politikai berendezkedés alapja az, hogy a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát a jog által szabályozott módon, főszabály szerint választott képviselői útján, tehát közvetett módon, kivételesen pedig közvetlenül gyakorolja [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés]. A hatalomgyakorlásnak – közvetlen döntések révén, illetve választások és kinevezések megszakítatlan láncolata útján – minden formája visszavezethető a népre mint politikai közösségre; legitim közhatalom a népszuverenitás követelménye nyomán csak a néptől származhat.
- [22] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „népszavazás alkotmányos joga” a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. A közvetlen hatalomgyakorlás ugyanakkor kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll. A népszavazásban való részvételhez való jog célja ennek megfelelően az, hogy a közhatalom – közvetlen formában történő – gyakorlását biztosítsa. A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre. A népszavazás intézménye ugyanis egyaránt magában foglalja a népszavazás kezdeményezését, támogatását, és magát a szavazási eljárást {összefoglalóan lásd: 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28], hasonlóan: 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25]}. Mindez azt jelenti, hogy a népszavazáshoz való jog mint Alaptörvényben biztosított jog magában foglalja a népszavazás kezdeményezésének jogát is.
- [23] 2. A népszavazás intézménye kiemelt helyet foglal el az Alaptörvény rendszerében. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése kivételesen elismeri a nép hatalmának közvetlen gyakorlását, a 8. cikk részletesen szabályozza a népszavazásra vonatkozó alaptörvényi kötelezettségeket, a XXIII. cikk (7) bekezdése pedig a népszavazáson való jogot mint Alaptörvényben biztosított jogot garantálja. A népszavazás (és különösen az országos népszavazás) intézményével kapcsolatosan az államot kettős felelősség terheli. Egyfelől az államot objektív, intézményvédelmi kötelezettség terheli a népszavazáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételek kialakítása során, melynek során a jogalkotónak az adott intézmény alkotmányos feladatainak alapulvételével kell olyan szabályozást alkotnia, mely egyaránt alkalmas az intézmény méltóságának megőrzésére és az esetleges visszaélések megakadályozására, illetőleg az adott intézményhez kapcsolódó, Alaptörvényben biztosított jog gyakorlásának biztosítására. Az államnak tehát a népszavazás intézményére vonatkozóan olyan szabályozást kell

megalkotnia, illetőleg olyan szabályozási környezetet kell teremtenie, mely egyaránt alkalmas annak megakadályozására, hogy a népszavazáshoz való jog gyakorlása ne üresedjen ki (például a népszavazásra bocsátandó kérdések és az aláírásgyűjtő ívek vizsgálata, a szükséges számú aláírás megkövetelése révén), ugyanakkor pedig a népszavazások megzavarása, illetőleg a népszavazásokkal kapcsolatos visszaélések esetére (ideértve ennek reális veszélyét is) megfelelő szankciórendszerrel biztosítson. Ezen szabályozás pedig abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a népszavazás méltóságát tiszteletben tartó, az intézményt rendeltetésszerűen használó választópolgárok számára nem nehezíti el indokolatlanul a népszavazáshoz kapcsolódó jogosultságaik gyakorlását.

- [24] Az Alkotmánybíróság ezeket a követelményeket a jogalkalmazással szemben is érvényesíti. A 31/2013. (X. 28.) AB határozat megsemmisítette a Kúria azon végzését, mely a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény egy rendelkezésének olyan értelmet tulajdonított, amely indokolatlanul korlátozta az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése által a népszavazáshoz való jog részeként a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság az 1/2014. (I. 21.) AB határozatában ugyancsak megsemmisítette a Kúria végzését, melyben „nem az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést követett, s úgy tiltotta meg az aláírásgyűjtést, hogy az a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jog korlátozását, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét jelentette” (Indokolás [35]). A 15/2017. (VI. 30.) AB határozat már az Nsztv. egy rendelkezéséhez fűzött alkotmányos követelményt, így biztosítva, hogy annak ne lehessen olyan értelmet tulajdonítani, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen, alkotmányos cél nélkül, szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt népszavazás kezdeményezéséhez való jogot (Indokolás [51]).
- [25] Az Alkotmánybíróság kiemeli: hasonló megközelítést alkalmaz az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) is az európai polgári kezdeményezésekkel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság utal az *Izsák és Dabis kontra Európai Bizottság* ügyben született ítéletre (C-420/16 P, *Izsák és Dabis kontra Európai Bizottság* ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:177), melyben a Bíróság egyfelől kimondta, hogy az európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételére vonatkozó feltételeket „a polgárok részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló céloknak megfelelően” kell értelmezni (lásd az ítélet 53. pontját), ez az értelmezés azonban nem lehet korlátlan: az Európai Bizottság elutasíthatja a javaslat nyilvántartásba vételét, ha az „nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esik” (lásd az ítélet 64. pontját).
- [26] Az Alkotmánybíróságnak ennek megfelelően a Nsztv. 19. § (3) bekezdése második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének vizsgálata során egyaránt figyelemmel kellett arra lennie, hogy a szabály korlátozza-e a népszavazáshoz való jog gyakorlását, és amennyiben igen, ez a népszavazás, mint az Alaptörvény által is kiemelten védett intézmény, rendeltetésszerű gyakorlásával összeegyeztethető-e.
- [27] 3. Az indítványozó által támadott rendelkezést a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény 7. §-a iktatta be az Nsztv. rendelkezései közé, 2016. május 21-i hatállyal. A módosítás indokolása szerint: „A törvény az aláírásgyűjtő ívek tekintetében az országgyűlési választásokon használt ajánlóívek kezelésére vonatkozó szabályokhoz hasonló módon rendelkezik. Ennek eredményeképpen a népszavazás szervezői a választási iroda által kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íveken gyűjthetik a támogató aláírásokat. Ezzel a szervezők megszabadulnak az ívek másolásával járó költségektől, a választási irodáknak jó minőségű – szkenneléssel feldolgozható – íveket kell ellenőrizniük, adatvédelmi szempontból pedig előnyt jelent, hogy a gyűjtési időszak végén valamennyi ívvel el kell számolniuk a szervezőknek.” Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a törvény indokolásával egyezően állapította meg, hogy a jogalkotó célja a szabályozással az volt, hogy „a választópolgárok különleges adatainak védelme, egyúttal a választások tisztaságának biztosítása érdekében – megfelelő szankció kilátásba helyezésével szorítsa rá az adatkezelőket (azaz az ajánlást, illetve aláírást gyűjtő szervezeteket, jelölteket), hogy a szenzitív adatokat tartalmazó íveket hiánytalanul adják le az illetékes választási szerveknek”. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy a vizsgált szabály elfogadásának indoka a népszavazás mint jogintézmény rendeltetésszerű gyakorlásának elősegítése volt.
- [28] 4. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése értelmében legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el, míg százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az Nsztv. 15. § (1) bekezdése alapján országos népszavazás

elrendelésére irányuló választópolgári kezdeményezést az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven lehet támogatni. Tekintettel arra, hogy egy aláírásgyűjtő íven legfeljebb 15 darab érvényes aláírás lehet, ezért a szervezőnek minimálisan 13.334 darab aláírásgyűjtő ívre van szüksége ahhoz, hogy érvényesen összegyűjthessen kétszáz-ezer aláírást (feltételezve, hogy minden átvett aláírásgyűjtő íven 15 aláírás szerepel, és valamennyi érvényes).

- [29] Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése értelmében amennyiben a szervező az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló határidő utolsó napján bármely okból nem adja át az aláírásgyűjtő íveket az NVI-nek, a bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint, ennek megfelelően még a kétszáz-ezer aláírás összegyűjtéséhez minimálisan szükséges számú aláírásgyűjtő ív esetén is a szervezőt rendkívül jelentős, 13 334 000 forintos bírság veszélye fenyegeti az aláírásgyűjtő ívek határidő utolsó napján történő át nem adása esetén. Figyelemmel arra, hogy az Nsztv. 19. § (1) bekezdése alapján az aláírások gyűjtésére százhusz nap áll rendelkezésre, ezért a szervezőnek szükségképpen másokat is be kell vonnia közreműködőként az aláírások gyűjtésébe ahhoz, hogy határidőben sikerrel kísérelhesse meg a szükséges számú aláírás összegyűjtését, mely egyben azt is feltételezi, hogy a szervezőnek a minimálisan szükséges számú aláírásgyűjtő ívnél lényegesen, adott esetben akár másfélszer több aláírásgyűjtő ívet is át kell vennie, mely íveket pedig az aláírásgyűjtés időszakában nem tart folyamatosan a birtokában.
- [30] 5. A jogalkotó indokolása szerint a bírság intézményének bevezetésére az országos népszavazásokkal összefüggésben „a választópolgárok különleges adatainak védelme, egyúttal a választások tisztaságának biztosítása érdekében” került sor. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét az országos népszavazások esetén is alkalmazni kell, ekként az országos népszavazásra is vonatkozik (egyebek között) a választás tisztaságának megóvása, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye.
- [31] Az aláírásgyűjtő ívek leadásának kötelezettsége fontos garanciális előírás: a határidő leteltét követően esetlegesen tovább folytatott aláírásgyűjtés már nem tekinthető az adatkezelés eredeti céljához szükségesnek, hiszen az eredeti cél (a határidő elteltével és az aláírásgyűjtő ívek benyújtásával) még abban az esetben is megvalósult, ha a szervező nem tudta határidőben a kívánt számú aláírást összegyűjteni. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével összhangban jár el a szervező akkor, ha határidőben benyújtja az aláírásgyűjtő íveket, ezt követően pedig már nem csupán azért nem tudja folytatni az aláírások gyűjtését, mert az erre rendelkezésre álló határidő eltelt, hanem azért sem, mert az aláírásgyűjtéshez szükséges ívek sem állnak többé a rendelkezésére. Ugyancsak ellentétes a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével, ha a szervező a választópolgárok adatait tartalmazó aláírásgyűjtő íveket megtartja, hiszen ezek későbbi felhasználása (az adatkezelés eredeti céljának megszűnése miatt) minden esetben jogellenes.
- [32] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az a szabályozás, melynek célja az aláírásgyűjtő ívek leadásának biztosítása, kifejezetten a választópolgárok személyes adatainak védelmét célozza, melyre vonatkozó intézkedések meghozatalára a jogalkotó nem csupán jogosult, hanem magából az Alaptörvényből fakadóan egyenesen és kifejezetten köteles.
- [33] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a választópolgárok személyes adataival történő visszaélés nem csupán az eredeti aláírásgyűjtő ívek megtartásával (ideértve esetlegesen az aláírásgyűjtés folytatását is) képzelhető el, hanem az aláírásgyűjtő ívek lemásolásával is. Az Nsztv. 24. § (1) bekezdése alapján a választópolgár (és az aláírást gyűjtő polgár) aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, azokról (az aláírást ellenőrző szerv által az aláírások érvényességének megállapítása céljából vezetett technikai nyilvántartás kivételével) másolatot készíteni tilos. A választópolgárok adataival történő visszaélések szempontjából az aláírásgyűjtő ívek másolása komoly veszélyt jelent, azok ugyanis akár politikai, akár üzleti szempontból jelentős értékkel bírhatnak, a 21. századi technológiák segítségével pedig egy-egy aláírásgyűjtő ív tartalma teljes egészében oly módon reprodukálható, hogy az a későbbiekben akár rendkívül súlyos visszaélésekre is lehetőséget biztosítson. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből fakadóan ezen visszaélésekkel szemben is köteles a jogalkotó fellépni (melyre vonatkozóan a határozat következő pontja tartalmaz részletes megállapításokat). Amíg azonban az átvett és visszaadott aláírásgyűjtő ívek számából tényszerűen meghatározható az esetlegesen hiányzó aláírásgyűjtő ívek száma, sem az NVI, sem pedig más hatóság nem tudja ellenőrizni, hogy az aláírásgyűjtő ívekről készült-e (egy vagy több) másolat (mely alól csak az a nyilvánvaló eset jelent kivételt, ha a másolat az eljáró hatóság számára rendelkezésre áll).

- [34] Az Alkotmánybíróság rámutat: a jogalkotó a fentieknek megfelelően köteles arra, hogy az országos népszavazás teljes folyamata során a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét érvényre juttassa, és (egyebek között) a választópolgárok személyes adatainak védelmét biztosítsa, azonban ezen intézkedések nem járhatnak azzal az eredménnyel, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jog, mint Alaptörvényben biztosított jog gyakorlását ellehetetleníti vagy indokolatlanul megnehezíti. Az Alkotmánybíróságnak ezért jelen eljárásának keretei között azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság jogintézménye az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e.
- [35] 6. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.), valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) rendelkezéseire figyelemmel mennyiben szükséges a választópolgárok személyes adatainak védelme érdekében az országos népszavazásokkal összefüggésben az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [36] 6.1. Az Infotv. 4. § (1) bekezdése értelmében személyes adat kizárólag egyértelműen meghatározott, jogszerű célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető, az adatkezelésnek pedig minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. A 4. § (2) bekezdése pedig azt is rögzíti, hogy személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. Az Infotv. 52. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (a továbbiakban: NAIH) bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy (többek között) személyes adatok kezelésével kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, az 51/A. § alapján pedig a NAIH is jogosult hivatalból vizsgálatot indítani. Az Infotv. 56. § (1) bekezdése értelmében, ha a NAIH a személyes adatok kezelésével kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását állapítja meg, az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására, illetőleg a közvetlen veszély megszüntetésére szólítja fel. Abban az esetben, ha az adatkezelő a NAIH felszólításának nem tesz eleget, illetőleg amennyiben valamely érintett az Általános adatvédelmi rendelet [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete, GDPR] 77. cikk (1) bekezdése alapján ezt kéri, adatvédelmi hatósági eljárás megindítására kerülhet sor, melynek eredményeként az Infotv. 61. § (4) bekezdése alapján adott esetben százezertől húszmillió forintig terjedő bírság kiszabására is sor kerülhet. Mindez azt jelenti, hogy a NAIH eljárásának eredményeként a bírság kiszabása nem automatikus, hanem csupán lehetőség, a bírság összege pedig a NAIH mérlegelésének eredményeként a jogsértés súlyához igazodik.
- [37] A NAIH eljárásának eredményeként kiszabható bírságnak az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása esetén tehát csak akkor van helye, ha a szervező a kitöltött (személyes adatokat tartalmazó) aláírásgyűjtő íveket megtartja, vagy pedig az üres aláírásgyűjtő ívek esetében az aláírásgyűjtést a határidő elteltét követően is folytatja vagy folytatni kívánja. Ugyancsak lehetősége van a NAIH számára bírság kiszabására akkor, ha a szervező a kitöltött aláírásgyűjtő ívről másolatot készít. Nem kerülhet sor azonban bírság kiszabására a NAIH eljárásában akkor, ha a személyes adatokkal nem történik visszaélés és ennek közvetlen veszélye sem fenyeget.
- [38] Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye a fentiek alapján a NAIH által kiszabható bírságtól egyebek között abban is elhatárolható, hogy amíg a NAIH a személyes adatokkal történő visszaélés, illetőleg annak közvetlen veszélye esetén járhat el, addig az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye éppen azt célozza, hogy a személyes adatokkal történő visszaélés, vagy pedig annak közvetlen veszélye be se következhesen azáltal, hogy az aláírásgyűjtő ívek határidőben hiánytalanul leadásra kerülnek. Abban az esetben azonban, ha az aláírásgyűjtő íveket a szervező leadta, ám azokról másolatot készített, utóbb a NAIH eljárásának az ívek hiánytalan visszaadásától függetlenül is helye lehet. A NAIH pedig attól függetlenül jogosult a saját eljárásában bírság kiszabására, hogy a Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján szabt-e ki bírságot az országos népszavazás szervezőjére.
- [39] 6.2. A Btk. 219. §-a tartalmazza a személyes adattal visszaélés tényállását, mely bűncselekmény akkor követhető el, ha valaki haszonszerzési célból vagy jelentős érdeksérelmet okozva jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel, vagy az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja. Ennek megfelelően a jogalkotó csak a személyes adattal visszaélés kirívóan súlyos, szándékosan elkövethető eseteit (haszonszerzési cél, jelentős érdeksérelem okozása) szankcionálja, ezek hiányában az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása nem minősül bűncselekménynek. Bűncselekményt követ el ugyanakkor a szervező, ha az aláírásgyűjtő

íveket ugyan határidőben hiánytalanul leadja, ám az íveken található személyes adatokkal (például azok lemásolása és értékesítése vagy felhasználása révén) visszaél.

- [40] Ennek megfelelően a Btk. 219. §-a szerinti személyes adattal visszaélés az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézményétől is egyértelműen elhatárolható: az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása önmagában még nem valósít meg bűncselekményt, csak ha arra haszonszerzési célból vagy jelentős érdeksérelmet okozva, szándékosan kerül sor. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye ebben a vonatkozásban, mintegy preventív jelleggel, kifejezetten azt célozza, hogy a személyes adatokkal történő visszaélés mint bűncselekmény ne következhesen be. Az aláírásgyűjtő ívek másolása és az ily módon lemásolt személyes adatok felhasználása ugyanakkor annak ellenére megvalósíthatja a személyes adattal visszaélést, hogy a szervező adott esetben az aláírásgyűjtő íveket határidőben hiánytalanul leadja. A Btk. 219. §-a szerinti személyes adattal visszaélés miatti büntetőjogi felelősség megállapítására attól függetlenül kerül sor, hogy a szervezővel szemben a Nemzeti Választási Bizottság, illetőleg a NAIH szabott-e ki bírságot.
- [41] 6.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság funkciója eredendően preventív jellegű, és mind az Infotv. szerinti szankcióktól, mind pedig a személyes adattal visszaélés mint bűncselekmény tényállásától egyértelműen elhatárolható. Egyfelől, az aláírásgyűjtő ívek visszaadásának kötelező előírása és a visszaadás elmulasztásának bírsággal való szankcionálása azt célozza, hogy a személyes adattal visszaélés (mint Btk.-beli tényállás), illetőleg a személyes adatokkal kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye (mint a NAIH eljárására okot adó tényállás) ne következzen be. Másfelől az is megállapítható, hogy önmagában az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása nem szükségképpen ad okot sem a NAIH eljárására, sem pedig büntetőeljárás megindítására és büntetőjogi felelősség megállapítására. Harmadrészt pedig mind a NAIH eljárására okot adó személyes adattal visszaélés vagy annak közvetlen veszélye, mind pedig a Btk. szerinti személyes adattal visszaélés mint bűncselekmény megvalósulhat akkor is, ha a szervező az aláírásgyűjtő íveket határidőben hiánytalanul leadta, ám azokról másolatot készített.
- [42] Az Alkotmánybíróság ebben a körben utal arra is, hogy az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kiemelte: a 2014. évi országgyűlési választásokon (amikor első alkalommal került alkalmazásra az ajánlóíves ajánlás és a bírságra vonatkozó szabályozás) 37.050 darab, míg 2018-ban (amikorra a bírság mértéke a korábbi összeg ötödére csökkent) 73.372 darab ajánlóív nem került határidőben leadásra. Ezen adatok az Alkotmánybíróság jelen eljárásában ugyanakkor csak korlátozottan vehetőek figyelembe, tekintettel arra, hogy azok nem az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézményére (hanem a Ve. szerinti bírságra) vonatkoznak.
- [43] Figyelemmel az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság preventív jellegére, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az aláírásgyűjtő ívek leadásának kötelező előírása és a leadás elmulasztása esetére joghátrány kilátásba helyezése alkotmányjogilag is indokolt, és ekként az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően szükséges lehet.
- [44] 7. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság alkotmányosan akkor fogadható el, ha az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem korlátozza aránytalanul az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogot.
- [45] 7.1. Az aláírásgyűjtő ívek átadásának elmulasztása miatt a szervező objektív felelősséggel tartozik, a mulasztáshoz vezető egyedi körülmények értékelésére, mérlegelésére, méltányosság gyakorlására az Nsztv. nem biztosít lehetőséget. A Kúria irányadó gyakorlata szerint éppen ezért a választási szerveknek elegendő a mulasztás tényének megállapítása, minden egyéb körülmény vizsgálata szükségtelen. Ahogyan azt a Kúria is megállapította az indítványozó ügyében hozott, és jelen alkotmánybíróági eljárás alapjául szolgáló Kvk.I.38.091/2017/2. számú végzésében, „[a]z Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján ugyanis az bír relevanciával a bírság kiszabása körében, hogy a szervező valamennyi aláírásgyűjtő ívet – függetlenül annak típusától – átadta-e az NVI-nek, vagy sem. A bírság kiszabását illetően a választási szerveknek elegendő a mulasztás tényének megállapítása, annak objektív jellegére tekintettel egyéb körülmény vizsgálata szükségtelen (Kvk.I.37.267/2014/2.; Kvk.III.37.262/2014/2.; Kvk.VI.37.329/2014/2.).” (Indokolás [16])
- [46] 7.2. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése vétkességre tekintet nélküli (objektív) felelősségi alakzatot tartalmaz, anélkül, hogy a szervező számára bármilyen kimentési lehetőség rendelkezésre állna. Az Alkotmánybíróság a 387/B/2007.



AB határozatában hangsúlyozta, hogy „[a] jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor – az Alkotmány keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, és már a szabályok vétlen megszegése – azaz lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem sérti, sőt erősíti.” (ABH 2008, 1603, 1605)

- [47] Az Alkotmánybíróság a 16/2018. (IV. 8.) AB határozatában [visszautalva a 60/2009. (V. 28.) AB határozatra] rögzítette, hogy az objektív felelősség azon következményét, hogy ezáltal a szankció alkalmazása hatékonyabb, mivel a jogkövető magatartásra a felelősségre vonás elkerülhetetlensége révén ösztönöz, alkotmányosan elfogadható célnak lehet tekinteni (Indokolás [87]). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az objektív felelősség intézménye csak akkor alkotmányos, ha „igazságos és világos kritériumon (felelősségi vélelmen) alapul, továbbá a vélelem törvényi keretek között megdönthető” {60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 521–522; 16/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [87]}. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának meghozatala során is figyelemmel volt ezekre a szempontokra.
- [48] 7.3. Az aláírásgyűjtő ívek előírásoknak megfelelő leadásának biztosítása és a választópolgárok személyes adatainak védelme olyan kiemelt közérdek, melynek biztosítására a jogalkotó részben az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogokkal élő választópolgárok, részben magának a népszavazásnak az intézménye, részben pedig az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének megfelelően a személyes adatok védelme érdekében nem csupán jogosult, hanem köteles is.
- [49] Az Nsztv. megkülönbözteti az országos népszavazás szervezőjét (szervezőit) a kezdeményezés aláíróitól. A szervező feladata többek között, hogy a népszavazásra javasolt kérdést hitelesítés céljából benyújtja az NVB-hez [Nsztv. 3. § (1) bekezdés], a kérdés hitelesítése esetén átveszi az általa igényelt mennyiségű aláírásgyűjtő ívet az NVI-től [Nsztv. 14. § (1) és (2) bekezdés], benyújtja az aláírásgyűjtő íveket az NVI-hez az aláírások ellenőrzése céljából [Nsztv. 19. § (1) bekezdés], illetőleg egyéb okokból [Nsztv. 18. § (2) bekezdés, 19/A. § (1) bekezdés, 19/B. § (1) bekezdés, 19/C. § (2) bekezdés]. A szervező ugyanakkor csak közreműködik a választópolgárok akaratának nyilvánításában, de nem ő maga az országos népszavazás kezdeményezője, hanem a választópolgárok összessége. Ennek megfelelően az Nsztv. 20. § alapján a szervező az aláírásgyűjtő ívek benyújtása után nem vonhatja vissza a népszavazási kezdeményezést. A szervező ezért a népszavazási kezdeményezés „arca”, akinek a feladata egyfelől a kapcsolattartás az NVB-vel, illetőleg az NVI-vel, másfelől pedig szervezi az aláírások gyűjtését és egyben felelősséget is vállal az aláírásgyűjtésre vonatkozó jogszabályok betartásáért.
- [50] A szervező az aláírásgyűjtés folyamatába másokat is bevonhat (országos népszavazásra vonatkozó aláírásgyűjtés esetén ez az aláírásgyűjtés sikeressége érdekében elkerülhetetlen), akiknek a magatartásáért az NVB, illetőleg az NVI felé ugyancsak a szervező vállalja a felelősséget. Abban az esetben, ha az aláírásgyűjtésre vonatkozó valamely szabály megsértéséért megállapítható az aláírásgyűjtésbe a szervező által bevont valamely közreműködő felelőssége, a személyes felelősség elvéből következően a NAIH, illetőleg a nyomozóhatóságok a jogsértésért, illetőleg bűncselekmény elkövetéséért ténylegesen felelőssé tehető személlyel szemben járnak el. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság kiszabására ezzel szemben közvetlenül a szervezővel szemben kerül sor, azonban nincs annak jogszabályi akadálya, hogy a bírság megfizetését követően a szervező azt a magatartásával a szervezőnek kárt okozó közreműködővel szemben utóbb érvényesítse.
- [51] 7.4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírsággal összefüggésben az alábbiakra is rámutat. Azáltal, hogy a bírság összegének nincs objektív módon meghatározható felső határa, a szervező számára előzetesen (a népszavazás kezdeményezésekor) legfeljebb a felvett aláírásgyűjtő ívek összes számából lehet becsülhető, hogy pontosan mekkora maximális bírság fenyegeti az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása esetén, mely bírság szélsőséges esetekben akár tízmillió forintos nagyságrendet is elérhet. Különösen igaz ez országos népszavazások esetén, ahol (miként arra az Alkotmánybíróság jelen határozatában már korábban utalt) minimálisan is 13.334 darab aláírásgyűjtő ívet kell a szervezőnek átvennie az NVI-től ahhoz, hogy az aláírásgyűjtés legalább elviekben sikeres lehessen.
- [52] Az aláírásgyűjtő ívek nem teljes körű leadása miatt kiszabásra kerülő bírságot a 9/2016. (VI. 28.) IM rendelet 8. §-ának és a 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet IV/A. fejezetének megfelelően a szervezőnek az NVB határozatának jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül kell megfizetnie, ekként a bírság összegét a szervezőnek

még abban az esetben is teljes egészében meg kell előlegeznie, ha utóbb a bírság összegének egészét vagy egy részét az aláírásgyűjtés közreműködőitől követelheti, mely rendkívüli nagyságrendű anyagi teher vállalásának kockázatával fenyeget – még ha adott esetben csak átmeneti időre is.

- [53] A szervező a bírság megfizetésére továbbá abban az esetben is köteles, ha az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása sem a szervező, sem az aláírásgyűjtés közreműködőinek magatartására nem vezethető vissza, hanem (például *vis maior* helyzetben) az aláírásgyűjtő ívek leadására határidőn túl kerül sor, az aláírásgyűjtő ívek megsemmisülnek, vagy azok kikerülnek a szervező birtokából. Ilyen esetekben pedig a szabályozás logikájából adódóan az aláírásgyűjtő ívek hiánytalan leadása elmaradásáért való teljes anyagi felelősséget kizárólag a szervezőnek kell viselnie. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint éppen ezért az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye alkalmas arra, hogy elriassza a népszavazások potenciális szervezőit az országos népszavazás, mint a közvetlen demokrácia Alaptörvény által is védett intézménye gyakorlásától.
- [54] 7.5. Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben utal arra, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság egy tüntetés résztvevője elleni hatósági fellépés miatt kártérítés ügyében született bírói döntés kapcsán azt mondta ki, hogy az állami kényszerítőhatalom alkalmazásának megítélése során figyelemmel kell lenni arra is, hogy annak milyen hatása lehet a polgárok jövőbeli alapjog-gyakorlására: „az állami főhatalomnak való kiszolgáltatottság eltántorító hatással lehet az alapjogokban garantált szabadságok jövőbeli gyakorlására nézve.” (BVerfG, 14.02.2017 – 1 BvR 2639/15) A spanyol Alkotmánybíróság is alkotmányosan elfogadhatatlannak tekintti azokat a szankciókat, melyek „természetüknél és mértéküknél fogva aránytalanok tekinthetők, abban az értelemben, hogy eltántoríthatnak harmadik feleket attól, hogy bizonyos alapvető jogukat gyakorolják” („*efecto disuasorio*”, „*efecto escalofrío*” STC 206/1987, 21.12.1987, hasonlóan „*efecto desaliento*” STC 88/2003, 19.05.2003). Ez a helyzet akkor áll elő, ha valamely alapvető jog gyakorlásával összefüggő feltételek vagy jogkövetkezmények észszerűtlenné és aránytalanokká, s ezek korlátozó vagy elrettentő hatásuknál fogva az alapvető jog gyakorlásának valódi akadályát képezik (STC 206/1987, 21.12.1987).
- [55] 7.6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jog aránytalan korlátozását valósítja meg azáltal, hogy a szervezőt fenyegető, csak az átvett aláírásgyűjtő ívek száma alapján becsülhető mértékű, és országos népszavazások esetében (rendeltetésszerű joggyakorlás, azaz a népszavazás megtartásához szükséges aláírások összegyűjtésének valódi szándéka esetén) szükségképpen tízmillió forintos nagyságrendű (és a kiszabást követő 15 napon belül megfizetendő) bírság az országos népszavazás szervezőjét még azokban az esetekben is kimentést nem engedő módon fenyegeti, ha igazolható, hogy az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása a népszavazásban közreműködő valamely személy magatartására, illetőleg a szervező magatartásától teljes mértékben független, elháríthatatlan külső körülményre (*vis maior*) vezethető vissza. Ilyen (aláírásgyűjtő ívenként nézve) látszólag alacsony, ám összességében irreálisan magas mértékű bírsággal való fenyegetettség nyilvánvalóan alkalmas arra, hogy a választópolgárokat elriassza attól, hogy gyakorolják az Alaptörvény által is elismert, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogukat.
- [56] 8. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (1) bekezdéséből következően főszabály szerint *ex nunc* hatállyal rendelkezik az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítéséről. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése ugyanakkor lehetőséget ad az Alkotmánybíróság számára arra, hogy a 45. § (1) bekezdésétől eltérően határozza meg az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg: a jogalkotónak kell azt eldöntenie, hogy az Infotv. és a Btk. vonatkozó rendelkezéseit kellő garanciának tekintie-e az országos népszavazás intézményének védelmére, vagy pedig jogalkotással megteremti az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézményének olyan részletszabályait (így például a bírság összegének eltérő számítási módja és felső határának meghatározása, a bírság megfizetésére való szabályozás, kimentés lehetőségének megteremtése), amelyek a szabályozást az Alaptörvénnyel összhangban állóvá teszik. Az Alkotmánybíróság ezért az Nsztv. 19. § (3) bekezdése második és harmadik mondatát *pro futuro*, 2021. június 30-i hatállyal semmisítette meg, biztosítva, hogy az alaptörvény-ellenes jogi helyzet ne maradjon fenn indokolatlanul hosszú ideig, ugyanakkor a jogalkotó számára kellő idő álljon rendelkezésre egy új szabályozás kialakítására. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy a szabályozás jogalkotó általi felülvizsgálata esetén az Nsztv.

19. § (3) bekezdése szerinti bíróság intézménye összefügg az Nsztv. 18. § (2) bekezdésével, a 19/A. § (2) bekezdésével, a 19/B. § (4) bekezdésével és a 19/C. § (4) bekezdésével is.

[57] A *pro futuro* megsemmisítésre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerinti jogkövetkezmény elrendelésére az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerinti szempontokat mérlegelve nem látott indokot.

[58] 9. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és az Nsztv. 19. § (3) bekezdése második és harmadik mondata megsemmisítésére tekintettel nem vizsgálta az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmánybíróság az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja {legutóbb: 14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [42]}.

[59] 10. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[60] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor az indokolást illetően lényegesnek tartom kiemelni a következőket.

[61] 1. A népszavazás az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése alapján a választópolgárok egyébként kivételesnek tekinthető közvetlen hatalomgyakorlásának alapvető formája [15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]–[43]}.

Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatban megerősítette azt a korábbi értelmezését, amely szerint a népszavazás a „népszuverenitás gyakorlásának” olyan formája, amely „a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű” [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megerősítette: „A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331] Mindezt figyelembe véve a népszavazásban való részvételhez való jog céljaként rögzíthető, hogy a közhatalom – közvetlen formában történő – gyakorlását biztosítsa [31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]].

- [62] 2. A népszavazás fentiek szerint meghatározott célja mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a népszavazás szoros összefüggésben áll a kommunikációs alapjogokkal (különösen a véleménynyilvánítás szabadságával). A népszavazás keretében megvalósuló közéleti kommunikáció a közéleti vitákat és a közügyek vitatását illetően kiemelt alapjogi védelem körébe eshet.
- [63] Az Alkotmánybíróság pedig e kiemelt alapjogi jogvédelemmel összefüggésben töretlenül hangsúlyozza gyakorlatában „[a] szabad szólás lehetősége egyrészt nélkülözhetetlen az egyéni autonómia kiteljesítéséhez, hiszen a személyiség kibontakoztatása teljes mértékben elképzelhetetlen anélkül, hogy bárki szabadon, tartalmi kötöttségek nélkül közölhesse másokkal nézeteit, gondolatait. A szabad személyek szabad önkifejezése az Alaptörvényen alapuló alkotmányos rend egyik lényegi eleme és értelme. Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson.” [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]]
- [64] A fentiekből nem következik, hogy a népszavazáshoz való jog részét képező aláírásgyűjtést ne lehetne korlátozásoknak alávetni, de a közügyek vitatásának kiemelkedő alkotmányos jelentőségéből fakadóan különösen fontos alkotmányos érdek, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélkül vehessenek részt a társadalmi és politikai vitákban. Ellene hatna ennek, ha a közéletben résztvevőknek széles körben kellene tartaniuk a jogi felelősségre vonástól [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [47]]. Az Alkotmánybíróság az objektív felelősség törvényi jogkövetkezményével összefüggésben kiemelte azt is, hogy „nem az alkalmazott szankciók súlyának van jelentősége”, hanem önmagában a kimentést nem engedő felelősségre vonásnak [34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [50]].
- [65] 3. A fentiek mellett egyetértek azzal is, hogy a jelen ügyben az Abtv. 45. § (2) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény alkalmazásának nem volt helye.
- [66] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az eljáró bíróságnak arra kell törekednie, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyen, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésében – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassa. Ha az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes [3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [58]].
- [67] A jelen ügyben a Kúria hangsúlyozta: „Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján [...] az bír relevanciával a bírság kiszabása körében, hogy a szervező valamennyi aláírásgyűjtő ívet – függetlenül annak típusától – átadta-e az NVI-nek, vagy sem. A bírság kiszabását illetően a választási szerveknek elegendő a mulasztás tényének megállapítása, annak objektív jellegére tekintettel egyéb körülmény vizsgálata szükségtelen (Kvk.I.37.267/2014/2.; Kvk.III.37.262/2014/2.; Kvk.VI.37.329/2014/2.).” (Lásd Kúria végzése [16])
- [68] Álláspontom szerint ezért megállapítható, hogy az Nsztv. megsemmisített rendelkezéseinek az alkalmazása során a bíróság számára más értelmezési lehetőség nem volt, ezért a bírói döntés alaptörvény-ellenessége nem merülhet fel.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [69] Nem értek egyet a határozattal. Alapvetően azért, mert az ügyben leginkább visszautasításnak lett volna helye, mivel az alkotmányjogiként kezelt probléma valójában nem érte el azt a szintet, hogy a testület érdemben foglalkozzon vele. E tekintetben hangsúlyozottan osztom *dr. Szívós Mária* alkotmánybírónak a különvéleménye 2. és 3. pontjában részletesen kifejtett álláspontot.
- [70] Jóllehet elsődlegesen az a véleményem, hogy az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani, a többségi határozat indokolásának egyes megállapításait kifejezetten ellenzem, és a jövőre nézve a hasonló ügyekben azokat precedens jellegű kiindulási pontként elfogadni nem tudom. Ezeket a megállapításokat részletesen elemzi *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye, amellyel tartalmilag egyetértek.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye

- [71] A határozatban foglalt megsemmisítéssel az alábbi indokok miatt nem értek egyet; nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania az indítványt.
- [72] 1. Álláspontom szerint a *pro futuro* hatállyal megsemmisített szabályozás nem korlátozást tartalmaz, hanem feltételt határoz meg, és annak szankcióval való biztosítását szolgálja. A feltétel és a korlátozás közötti különbségtételt illetően fenntartom a 24/2014. (VII. 22.) AB határozathoz írt különvéleményemben foglaltakat: „A jog korlátozása: a jog birtoklásának vagy gyakorlásának részleges, feltétlen (vagy teljesíthetetlen feltételhez kötéssel történő) kizárása.” {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [199]}
- [73] A vizsgálat tárgyát képező feltétel, amely közvetlenül nem is a népszavazásban való részvételhez, hanem annak kezdeményezéséhez kapcsolódik, e feltételt tartalmazó előírás megsértése esetére kilátásba helyezett szigorú szankciótól függetlenül, nem teljesíthetetlen. Külön hangsúlyozom, hogy a feltétel megsértése (az aláírásgyűjtő ívek hiányos leadása) kellő számú aláírás esetén a népszavazás megtartásának nem akadálya.
- [74] Ezen túlmenően a szabályozás (szankció) elriasztó hatásának megítélésével kapcsolatosan osztom *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményében foglaltakat.
- [75] 2. A népszavazás szervezőjének a felelőssége az aláírásgyűjtésben közreműködő személyek (szervezetek) megválasztása, ami – tekintettel pl. az adatvédelmi szempontokra – különös gondosságot igényel. A szervező az aláírásgyűjtő íveknek a közreműködő hibájából való megsemmisülése, elvesztése stb. esetén sem háríthatja át a felelősséget ezekre a személyekre. Ha már a határozat a IV/7.4. (Indokolás [51] és köv.) és IV/7.6. (Indokolás [55] és köv.) pontjában polgári jogi kategóriát említ és *vis maior* esetekre hivatkozik, én is polgári jogi hasonlattal élek: nézetem szerint a szervezőnek ugyanúgy felelősséggel kell tartoznia a közreműködők cselekedeteiért, mint a szerződő félnek a közreműködő („teljesítési segéd”) magatartásáért (ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:148. §).
- [76] 3. Kétségtelen, hogy a szabályozás nem ad lehetőséget kimentésre még akár *vis maior* helyzetek esetén sem. Az objektív felelősség melletti előbbi érveken túlmenően azonban álláspontom szerint a kimentési lehetőség akár a szabály kijátszására is alkalmat adhatna, ami nyilvánvalóan ellentétes a szabályozás céljával és ez a védeni kívánt alapjogok (pl. személyes adatokhoz való jog) sérelmével járhat.
- [77] 4. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének a sérelmére hivatkozik, amelyről a III. részben maga a határozat is megállapítja, hogy „a B) cikk (4) bekezdésére közvetlenül alkotmányjogi panasz még akkor sem alapítható, ha az indítványozó a B) cikk (4) bekezdésében nevesített közvetlen hatalomgyakorláshoz közvetlenül kapcsolódó jogosultságok sérelmét állítja” (Indokolás [15]). Ezután jut el a határozat érvelése odáig,

hogy az alkotmányjogi panasz B) cikk (4) bekezdése sérelmét állító elemét tartalma szerint, a XXIII. cikk (7) bekezdése keretei között kell elbírálnia. Nézetem szerint jelen ügyben, a népszavazáshoz való jog tekintetében legalábbis vitatható az indítvány tartalma szerinti elbírálás és egy, az indítványozó által meg nem nevezett alaptörvényi rendelkezés alapján való alkotmánybírói vizsgálat; így akár az indítvány visszautasításának is helye lehetett volna.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleménye

- [78] Nem értek egyet az Nsztv. 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapításával és *pro futuro* megsemmisítésével; ezért a határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [79] 1. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani, a következőkre tekintettel.
- [80] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdésére, valamint a XV. cikk (2) bekezdésére hivatkozott alkotmányjogi panaszában.
- [81] A többségi határozat – álláspontom szerint helyesen – megállapítja, hogy a B) cikk indítványozó által megjelölt bekezdései, így az (1) és a (4) bekezdése, nem biztosítanak alapjogot az indítványozó számára, így azokra alkotmányjogi panasz nem, illetve az (1) bekezdés esetében csak kivételes esetben alapítható.
- [82] Egyetértek továbbá a többségi határozatnak azzal a megállapításával is, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése a B) cikk (4) bekezdése alapján biztosítja a közvetlen hatalomgyakorlás jogát, illetőleg az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatával is; vagyis azzal, hogy a népszavazáshoz való jog magában foglalja a népszavazás kezdeményezését, támogatását (ide értve az aláírást és az aláírásgyűjtést is), valamint a szavazásban való részvételt is.
- [83] 2. A többségi határozatnak az Alkotmánybíróság gyakorlatával egyébként egybevágó megállapításai ellenére az indítvány érdemi elbírálásával azonban nem értek egyet; álláspontom szerint az indítvány ugyanis nem felel meg az alkotmányjogi panaszokkal szemben támasztott, alábbi befogadási feltételeknek.
- [84] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdés pedig meghatározza, hogy a kérelem mikor tekinthető határozottnak. E rendelkezéseknek megfelelően a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen tartalmazza többek között az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [52. § (1b) bekezdés d) pont]; továbbá indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [85] 3. A többségi határozat az Nsztv. megjelölt rendelkezésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére tekintettel állapította meg. A konkrét ügyben azonban az indítványozó az Alaptörvénynek e rendelkezésére nem hivatkozott, azt sem konkrétan nem nevesítette, sem tartalma szerint nem jelölte meg; így értelemszerűen nem adta elő e jog sérelmének lényegét sem, és indokolást sem adott elő arra vonatkozóan, hogy a támadott rendelkezés az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdését miképp és mennyiben sérti.
- [86] Az Abtv. 52. § (2) bekezdése rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [87] E rendelkezésből egyrészt következik az, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítványban foglaltakat meg kell vizsgálnia, az indítványozó által felvetett aggályokat meg kell válaszolnia, az indítványt „ki kell méríteni” – még ha ennek eredményeként az indítvány az érdemi vizsgálatra való alkalmatlanságát állapítja is meg. Másfelől a fenti rendelkezésből az is következik, hogy az Alkotmánybíróság nem terjeszkedhet túl az indítványon: csak azt bírálhatja el, amire – adott esetben – az indítványozó hivatkozott, (néhány hivatalból alkalmazandó

jogkövetkezmény kivételével) az indítványon nem terjeszkedhet túl, és nem vehet figyelembe olyan alaptörvényi rendelkezéseket, melye(ke)t az indítványozó egyébként nem jelöl meg.

- [88] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság nem bocsátkozhatott volna az indítvány érdemi vizsgálatába olyan alaptörvényi rendelkezés alapján, melyet az indítványozó nem jelölt meg, és az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

- [89] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye

- [90] A többségi határozattal nem értek egyet.
- [91] Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdését a megsemmisített szabály álláspontom szerint nem korlátozta indokolatlanul. A népszavazással kapcsolatos jogok a szabadságjogok közé tartoznak. A szabadság pedig, amint az Alaptörvény érintett részének címe is tartalmazza, felelősséggel jár. A vizsgált szabály éppen ezt a felelősséget hordozza. A felelősség természetesen nem jelentheti azt, hogy a törvény indokolatlanul megnehezítheti a szabadságjog gyakorlását. Jelen esetben a határidőszabás és ahhoz kapcsolódóan a szankcióval fenyegetettség indokolt, mert elősegíti a minél hamarabb meghozandó érdemi döntést, alkalmas a visszaélések megakadályozására, illetve biztosítja a személyes adatok védelmét. Szükséges, és más alapjogokkal, illetve alkotmányos értékekkel összevetve arányos is. Kétségtelenül az indítványozó mint szervező kockázata a közreműködők kiválasztása, mivel felelősséggel tartozik azok későbbi magatartásáért, de ez a kockázat nem vonja el, és még csak nem is nehezíti alaptörvény-ellenesen szabadságjoga gyakorlását.
- [92] A népszavazás továbbá az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint a hatalomgyakorlás kivételes módja. Ezt a kivételességet biztosítják a népszavazásra vonatkozó anyagi és eljárási szabályok. Minden olyan megoldás, amely a népszavazás kezdeményezését könnyíti, a kivételesség körét tágítja. Egy ilyen, a kivételesség ellenében ható új szabály nem feltétlenül lenne alaptörvény-ellenes, a jogalkotó széles körben mérlegelheti, hogy mit sorol a kivételesség körébe. Az viszont biztosan nem jelenthető ki, hogy az Alaptörvényből következne egy hatályos szabálynál megengedőbb változat. Éppen ellenkezőleg. Magyarország parlamentáris kormányformája egyrészt történeti alkotmányunk vívmánya, másrészt az Alaptörvény éppen maga emelte be a szabályai közé a kivételességet (szemben az ideiglenes Alkotmány szabályozásával). A tervezet következtetései ezért álláspontom szerint nem vezethetők le az Alaptörvényből.
- [93] A tervezet épít a *vis maior* elvre, amely kifejezetten polgári jogi eredetű. Kétségtelen, hogy átszivárgott a közjogba is, de ez nem jelenti azt, hogy a hatalomgyakorlás során tanúsított jogsértő magatartások esetén akadálytalanul érvényesülhet. Ha így lenne, a végrehajtó hatalom is bármilyen jogsértő cselekmény esetén hivatkozhatna arra, hogy *vis maior* helyzetben cselekedett. Ezt azonban általában nem, hanem csak kivételes esetekben engedi meg a jog. Másrészt, ha különböző jogágakból eredő jogintézményeket használunk, akkor nincs ok a teljesítési segéd magatartásáért viselt felelősség alól mentesíteni a főkötelezettet.
- [94] Nem értek egyet a szabályozás elriasztó hatására hivatkozással. Ez a fordulat (rendszerint *chilling effect* vagy dermesztő hatás formájában) az elmúlt évtizedben vált általánossá, elsősorban a nemzetközi szervezetek és bíróságok szóhasználatában. Alkalmazása azzal jár, hogy a tagállamok, helyi közösségek hagyományos

szabályainak vagy értékeit védő új rendelkezéseknek meg kell hátrálniuk az *ad hoc* igények érvényesíthetősége előtt függetlenül attól, hogy utóbbiaknak van-e valódi jogi alapja. Hatását tekintve ugyanolyan szerepet kezd játszani, mint korábban a jogbiztonság: *jolly joker*, amellyel bármilyen szabályozás érvényesülése megakadályozható akkor is, ha az nem ütközik semmilyen törvénybe, alkotmányba, nemzetközi jogi szabályba. Ráadásul jelen esetben értelmetlen is a használata. Egy szankciónak *per definitionem* az a rendeltetése, hogy elriasszon minden potenciális elkövetőt a jogellenes magatartástól (*generalis praeventio*).

[95] A vizsgált szabály tehát álláspontom szerint nem sérti az Alaptörvényt, ezért a panaszt el kellett volna utasítani.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

[96] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

[97] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

[98] A különvéleményhez csatlakozom.

[99] Az ügy érdemét illetően teljes mértékben osztom *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményében foglaltakat: a többségi határozat indokolásának aggályai miatt számomra legfeljebb az alkotmányjogi panasz elutasítása lett volna elfogadható.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/12/2018.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.

