

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3241/2022. (V. 18.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 4. § (5) és (6) bekezdése és az országos népszavazás megrendezhetőségéről szóló 438/2021. (VII. 21.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) alapján 2021. december 9-én alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a 2021. július 21-én hatályba lépett, az országos népszavazás megrendezhetőségéről szóló 438/2021. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. §-a alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtákarának felhívására 2022. január 19-én kiegészített és módosított indítványában az indítványozó a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló, 2021. február 22-én hatályba lépett 2021. évi I. törvény (a továbbiakban: Törvény) 4. §-a 2022. január 1-jétől módosított (5) és (6) bekezdéseinek alaptörvény-ellenessége megállapítását is kérte, mert szerinte a kifogásolt rendelkezések sértik az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt, helyi népszavazáson való részvételhez fűződő jogát. A Törvény ama rendelkezései, amelyek eredetileg kimondták, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követő napig mind az országos, mind a helyi népszavazás nem kezdeményezhető, és a már kitűzött országos és helyi népszavazások elmaradnak, a fentiek szerint 2021. február 22-én léptek hatályba; a támadott módosítás az országos népszavazás kezdeményezésének a lehetőségét teremtette meg.
- [3] A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése eredetileg arról szólt, hogy a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény (a továbbiakban: Tv.) 4. §-a azzal az eltéréssel alkalmazandó, hogy országos népszavazás kezdeményezhető. A (2) bekezdés úgy szólt, hogy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) II. Fejezetében meghatározott határidők újrakezdődnek. A 2. § (1) bekezdése azt tartalmazta, hogy ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – 2021. július 21-én 8 órakor lép hatályba. A (2) bekezdés szerint a 3. § az e rendelet kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba. A 3. § (1) bekezdése szerint a Kormány e rendelet hatályát a Tv. hatályvesztéséig hosszabbította meg, a (2) bekezdés szerint ez a rendelet a Tv. hatályvesztésekor hatályát veszti. A Korm. rendeletet hatályon kívül helyezte a 813/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. § i) pontja. A Korm. rendelet 2022. január 1-jétől hatálytalan.
- [4] A Törvény 4. § (5) bekezdése – amelyet a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 86. § a) pontja módosított – kimondja, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követő napig helyi népszavazás nem kezdeményezhető, a már kitűzött helyi népszavazások elmaradnak. A (6) bekezdés úgy szól, hogy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint az Nsztv. III. Fejezetében meghatározott valamennyi határidő megszakad. A határidők a veszélyhelyzet megszűnését követő napon újrakezdődnek. A ki nem tűzött és az elmaradt helyi népszavazást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.
- [5] 2. A kiegészített panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt

rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

- [6] 3. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett továbbá, hogy határidőben érkezett-e az indítvány (Abtv. 30. §), és érintett-e az indítványozó (Abtv. 26–27. §). Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- [7] 3.1. Az Alkotmánybíróságnak tehát vizsgálnia kellett azt, hogy az indítvány határidőben érkezett-e. Az indítvány a Korm. rendeletet és a Törvényt támadja. A Korm. rendeletet illetően a panasz határidőben, vagyis a Korm. rendelet hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül érkezett.
- [8] Ezzel szemben megállapítható, hogy a Törvénynek a 4. § (5) és (6) bekezdése rendelkezései a helyi népszavazás kezdeményezésének kizárásáról már 2021. február 22-én hatályba léptek. A Módtv. 86. § a) pontja a) a Törvény 4. § (5) bekezdésében az „országos és” szövegrészeket, b) pontja a Törvény 4. § (6) bekezdésében az „országos és” szövegrészt helyezte hatályon kívül, helyi népszavazásról szabályt nem tartalmazott. Ezért a 2022. január 19-én a Törvény ekképpen módosított rendelkezései vizsgálatára irányuló, kiegészített és módosított indítvány elkészt.
- [9] 3.2. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy a Korm. rendeletnél az indítványozó érintettségének a fennállása az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek az alkalmazásakor megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabály kapcsán. Az indítványozó szerint az érintettségét az támasztja alá, hogy „a helyi népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jog, mint politikai részvételi jog, minden helyi választópolgár alapvető joga, ezért ennek korlátozása minden helyi közügyekben aktív választópolgárt érint, így a Panaszost is. A panasz által megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés értelmében azonban a Panaszos egy esetleges népszavazás-kezdeményezési próbálkozása a Törvény által felállított tilalomba ütközik; amely helyzetet a mellékelt, Nemzeti Választási Irodához tartozó Választási Információs Szolgálat által a Panaszos részére megküldött tájékoztatás is alátámaszt (ld.: I. melléklet). A Panaszos emellett nem csupán közvetlenül, hanem aktuálisan is érintett, mivel a jelen panasz benyújtásakor is meg van fosztva a helyi népszavazáson való részvételhez fűződő jogának gyakorlásától, azáltal, hogy helyi népszavazás nem kezdeményezhető.”
- [10] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] [A] panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]} Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régi Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus

szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}. {A gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}

- [11] A jelen esetben megállapítható, hogy a Korm. rendelet nem tartalmaz szabályt a helyi népszavazás kezdeményezésére; a Korm. rendelet 1. §-a arról szól, hogy országos népszavazás kezdeményezhető.
- [12] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben, a kiegészített panaszban foglaltak alapján, nem tartotta megállapíthatónak, hogy az alaptörvény-ellenesnek állított Korm. rendelet az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) érinti, mert az indítvány az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra felhívását követően sem tartalmaz előadást arról, hogy a Korm. rendelet helyi népszavazás konkrét kezdeményezését mely kérdésben akadályozta közvetlenül és aktuálisan, az indítványozót érintően, vagy milyen, már kitűzött helyi népszavazás marad el. A főtítkár felhívásában szerepelt, hogy a közvetlen érintettséget az indítványozónak az erre vonatkozó dokumentumok csatolásával, valamint az ezt igazoló tények előadásával igazolnia kell. Ennek az indítványozó nem tett eleget.
- [13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltétel (érintett-e az indítványozó) hiányában nem kellett vizsgálni, hogy az Abtv. 29. §-ában foglaltak teljesülnek-e.
- [14] 5. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése, 56. § (2) és (3) bekezdése alkalmazásával, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/4736/2021.

• • •