

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3291/2017. (XI. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény – 2016. május 20-ig hatályos – 8. § (1) bekezdés *b*) pontja, valamint a Kúria Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó – az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján – alkotmányjogi panasz indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben elsődlegesen a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az eljárásra okot adó egyedi ügyben alkalmazási tilalom megállapítását, másodlagosan pedig a Kúria Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az ügy előzménye, hogy a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 2015. április 21-i ülésén meghozott 78/2015. NVB határozatban (a továbbiakban: NVBh1.) megtagadta a Magyar Munkáspárt képviselője, dr. Thürmer Gyula által benyújtott „Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az NVBh1. ellen bírósági felülvizsgálat iránti kérelem került benyújtásra; a Kúria Knk.IV.37.435/2015/4. számú, 2015. június 30-án meghozott végzésében az NVBh1.-et helybenhagyta. A Kúria végzését a meghozatala napján futár útján kézbesítette a Nemzeti Választási Irodának (a továbbiakban: NVI) és az NVB-nek, és az NVI azt a valasztas.hu oldalon 2015. június 30-án 16 óra 5 perckor közzétette. A Kúria hivatkozott döntését saját honlapján a meghozatal napján, 18 óra 11 perckor tette közzé.
- [3] L. Z. G. magánszemély – dr. Litresits András, az NVB Magyar Szocialista Párt által megbízott tagjának kézbesítése által – 2015. június 30-án 16 óra 15 perckor az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” kérdést, 16 óra 30 perckor pedig W. Z. magánszemély az „Egyet ért ön azzal, hogy mindenki számára pihenőnap legyen a vasárnap és az üzletek zárva tartsanak?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet nyújtotta be a NVB-hez.
- [4] Az NVI elnöke L. Z. G. kezdeményezésével kapcsolatban a 27/2015. Nsz. számú határozatban (a továbbiakban: NVIh1.), a W. Z. által benyújtott kezdeményezéssel kapcsolatban pedig a 28/2015. Nsz. számú határozatában (a továbbiakban: NVIh2.) megállapította, hogy az azonos tárgyú a dr. Thürmer Gyula által benyújtott fenti kérdéssel. Az NVI elnökének álláspontja szerint a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedésének időpontja – amennyiben az NVB határozata a Kúria döntése által válik jogerőssé – a Kúria döntésének hivatalos honlapján – www.kuria-birosag.hu – való közzététele. Mindezek alapján az NVI elnöke megállapította, hogy a 2015. június 30-án 16 óra 15, illetve 30 perckor benyújtott népszavazási kezdeményezés NVBh1.-el elbírált népszavazási kérdés jogerőre emelkedését megelőzően került benyújtásra, így az az Nsztv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjába ütközött, e szerint ugyanis „[a] kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés [...] a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig”.
- [5] Az Nsztv. 10. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „[a] Nemzeti Választási Iroda elnökének határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja”. A fenti jogszabályi rendelkezésre hivatkozva L. Z. G. 2015. július 7-én, W. Z. pedig 2015. július 9-én ismételten benyújtotta a kérdését tartalmazó aláírásgyűjtő ívet.
- [6] Az NVB a kezdeményezéseket 2015. július 20-i ülésén a 123/2015. NVB határozatban (a továbbiakban: NVBh2.) és a 124/2015. NVB határozatban (a továbbiakban: NVBh3.) bírálta el. Ezekben az NVB az NVIh1. és NVIh2.-

ben elfoglalt jogi érveléssel ellentétben úgy ítélte meg, hogy az NVBh1.-gyel elbírált népszavazási kérdés tárgyköre tekintetében a párhuzamossági moratórium megszűnésének időpontja a Kúria végzésének a népszavazás kezdeményezésére jogosultak tekintetében hiteles közzétételként tekinthető első időpont, vagyis a valasztas.hu oldalon való közzététel időpontja, nem pedig a Kúria honlapján való közzétételé. Az előbbi időpontot követően elsőként W. Z., ezt követően dr. Litresits András érkezett az NVI székházába, de az NVI elsőként a L. Z. G. szervező által népszavazásra javasolt kérdést érkezett, mivel dr. Litresits András bizottsági tagságából kifolyólag belépőkártyával rendelkezett, így hamarabb tudta átadni az NVI illetékes munkatársainak az általa kézbesített népszavazási kezdeményezést, mint W. Z., aki mindeközben a beléptetéshez szükséges adminisztrációs kötelezettségének tett eleget. Az Nsztv. 6. § (2) bekezdése szerint, a népszavazási kezdeményezés benyújtása időpontjának a kérdés NVI-nél történő érkezése számít. Az NVB ezzel ellentétben – mivel úgy ítélte meg, hogy nem tekinthető a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjával és a 14. § (1) bekezdésében foglalt pártatlanság elvével összeegyeztethető magatartásnak az, hogy az NVB tagja egy szervező népszavazásra javasolt kérdése „kézbesítőjeként” jár el a NVI-ben és ennek alkalmával a bizottsági tagságából eredő többletjogosítványát használja – a jelen eljárásban vizsgált népszavazási kérdés benyújtása időpontjának a székházba való érkezését tekintette. Ezt az időpontot figyelembe véve pedig W. Z. kezdeményezésének benyújtása megelőzte az indítványozó kezdeményezésének benyújtását, ezért az utóbbira nézve már fennállt a párhuzamossági moratórium. Az NVB mindezek alapján az NVBh2.-ben megtagadta a L. Z. G. szervező által benyújtott aláírásgyűjtő ív hitelesítését, elsősorban azon az alapon, hogy a kezdeményezés – W. Z. kezdeményezésére tekintettel – az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontjába ütközik. Az NVB ugyanakkor az NVBh3.-ban a W. Z. által benyújtott aláírásgyűjtő ív hitelesítését is megtagadta, mivel az megítélése szerint nem felelt meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek.

- [7] 1.2. A jelen ügy indítványozója népszavazást szervező magánszemélyként 2015. július 1-én 8 óra 11 perckor személyesen aláírásgyűjtő ívet nyújtott be az NVB-hez, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény ne korlátozza a kiskereskedelmi tevékenységet folytató üzlet nyitvatartási idejét?”.
- [8] Az NVB a szintén a 2015. július 20-i ülésén meghozott 125/2015. NVB határozatban (NVBh4.) az indítványozó által benyújtott népszavazási kérdés hitelesítését megtagadta. Az NVB úgy ítélte meg, hogy a W. Z. által először 2015. június 30-án benyújtott, a vasárnaphoz mint pihenőnaphoz való jog bevezetését, és az ezen a napon az üzletek zárva tartását indítványozó kérdést tartalmazó, valamint a jelen eljárás tárgyát képező kezdeményezések azonos tárgyúnak tekinthetők; az Nsztv. 29. § (1) bekezdése alapján pedig a NVBh3. legkorábban – amennyiben jogorvoslati kérelem nem kerül benyújtásra – 15 napon belül, 2015. augusztus 4. napján 16 órakor emelkedik jogerőre, tehát az érintett tárgykörben legkorábban ezen időpontot követően van lehetőség népszavazási kezdeményezés benyújtására.
- [9] Az indítványozó az NVBh4. felülvizsgálatát kérte a Kúriától. A felülvizsgálati kérelemben foglalt álláspontja szerint az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja vonatkozásában a kúriai honlapon történő, az Nsztv. 30. § (3) bekezdésben foglalt közzététel a releváns, csak ennek lehet a jogalanyok széles körének jogaira való kihatása; ezt az időpontot – és egyben a párhuzamossági moratórium megszűnését – követően viszont az ő kezdeményezése volt az első, ezért az NVB-nek az aláírásgyűjtő ívét hitelesítenie kellett volna. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem találta megalapozottnak és az NVBh4.-et helybenhagyta. A Kúria végzésének indokolása megállapította, hogy a törvényhozó nem alkotott speciális rendelkezést arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető annak a pontos időpontnak, amikor a párhuzamossági moratórium megszűnik, e tekintetben négyféle lehetséges értelmezést is felsorolt. Álláspontja szerint a bíróság önkényesen nem választhat az értelmezési lehetőségek közül, csupán azt vizsgálhatja, hogy az NVB döntése sérti-e valamely vonatkozó törvény rendelkezését. A végzés felülvizsgálati kérelemben foglaltakat annyiban osztotta, hogy a hatályos jogi szabályozás nem garantálja azt, hogy a párhuzamossági moratórium megszűnésének időpontja a jogalanyok számára előrelátható és kiszámítható legyen. Mindemellett úgy ítélte meg, hogy az NVB jogértelmezése – amely szerint a párhuzamossági moratórium megszűnésének időpontja a Kúria végzésének a valasztas.hu oldalon való közzétételének időpontja – kielégíti a vonatkozó határozatok széles körű megismerhetőségének igényét, jogszabályt nem sértett, jogszerű volt.
- [10] 2. Az indítványozó a Kúria fenti végzésével összefüggésben fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [11] Az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét az indítványozó abban látta, hogy az Nsztv. támadott rendelkezése a már benyújtott kérdéssel azonos tárgyú népszavazási kezdeményezés szervezőjének az Alap-

törvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogát korlátozza, mivel az ún. párhuzamossági moratórium megszűnéséig az indítványozó annak ellenére nem nyújthatja be a tárgyi kezdeményezését, illetve nem kezdheti meg az aláírások gyűjtését, hogy adott esetben a kérdés megfelel az Alaptörvény és más jogszabályok által támasztott feltételeknek. Az országos népszavazás kezdeményezéséhez és az aláírások gyűjtéséhez való jog az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata {elsőként 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29]} a XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jog részét képezi.

- [12] Az indítvány indokolása szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti a népszavazáshoz való jogot, mert egyrészt nem felel meg az alapvető jog korlátozása törvényhez kötöttségének, figyelemmel arra, hogy a támadott rendelkezés alapján nem határozható meg egyértelműen a párhuzamossági moratórium megszűnésének pontos időpontja, ezért gyakorlatilag az NVI döntésén múlik, hogy közlése-e, és ha igen, mikor, a párhuzamossági moratóriumot megszüntető kúriai döntést. Másrészt a népszavazáshoz való jog enyhébb korlátozásával – a kérdés hitelesítésére nem kiterjedő párhuzamossági moratóriummal – is elérhető az a cél, hogy megelőzhető legyen egy olyan helyzet, amelyben egymással ellentétes népszavazási döntések köteleznék az Országgyűlést egymással ellentétes döntések meghozatalára.
- [13] A támadott kúriai határozat pedig – amely helybenhagyta az indítványozó által benyújtott népszavazási kérdés hitelesítését megtagadó NVBh4.-et – az indítvány szerint azért sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésben foglaltakat, mert a Kúria döntése során a párhuzamossági moratórium megszűnése időpontjának kérdésében – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a jogkorlátozás törvényhez kötöttségét előíró rendelkezésére tekintet nélkül – az NVBh4.-be foglalt törvényi alappal nem rendelkező „jogértelmezést” törvényesnek fogadta el.
- [14] Az indítványozó nyilatkozott arról, hogy személyes adatai nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá [Abtv. 52. § (5) bekezdés].
- [15] 3. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [16] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, az indítványt törvényi határidőn belül nyújtották be a Kúria útján az Alkotmánybíróságra, az indítványozó érintettnek minősül, továbbá, hogy az NVBh4.-et helybenhagyó kúriai döntés az ügy érdemében hozott olyan döntésnek minősül, amely ellen nincs helye jogorvoslatnak.
- [17] Az indítványban állított alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta: a kérdés hitelesítésének megtagadását a Kúria a támadott jogszabályi rendelkezés alapján találta jogszerűnek. Az indítványban állított alaptörvény-ellenesség továbbá alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek is minősül: az Alkotmánybíróságnak egyrészt azt kell megítélnie, hogy megfelel-e a „törvényben” történő korlátozás igényének az, hogy a párhuzamossági moratórium megszűnésének időpontja nincs egyértelműen szabályozva; másrészt pedig azt, hogy egyébként a feltétlenül szükséges mértéket meghaladóan, aránytalanul korlátozza-e a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot a párhuzamossági moratóriumnak a kérdés hitelesítési szakaszára történő kiterjesztése is [Abtv. 29. §].
- [18] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [19] 4. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálata során észlelte, hogy 2016. április 16-án hatálybalépett a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény, amelynek 4. § a) pontja hatályon kívül helyezte a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt. Ezt követően 2016. május 10-én az Országgyűlés elfogadta a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amely 2016. május 21-én lépett hatályba. Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy helye van-e okafogyottság miatt az eljárás megszüntetésének.
- [20] Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az indítvány okafogyottá válásának egyes indokait az Ügyrend 67. § (2) bekezdése tartalmazza. Ennek a)–d) pontja a jelen ügyben egyértelműen nem alkalmazható. Az e) pont szerint okafogyottá válik az indítvány akkor is, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”.

- [21] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz jogintézménye kettős céllal rendelkezik. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]–[14]}.
- [22] A Módtv. 1. §-a Nsztv. támadott – a Kúria végzésében alkalmazott, akkor hatályos – 8. § (1) bekezdés b) pontját is módosította. A Módtv. által megállapított törvényszövegben már nem szerepel az a korlátozás, amely szerint a kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. A párhuzamossági moratóriumnak a kérdés hitelesítési szakaszára történő kiterjesztésével függött össze a másik alkotmányossági probléma is, amelynek a vizsgálata érdekében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta – azaz, hogy a párhuzamossági moratórium megszűnésének időpontja nincs egyértelműen szabályozva, illetve, hogy a Kúria Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzése a párhuzamossági moratórium megszűnésének időpontját az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e.
- [23] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy az indítványozó által sérelmezett jogszabályi akadály, illetve jogértelmezési probléma az alkotmányjogi panasz benyújtását követően elhárult. Ebből következően népszavazásra javasolt kérdés benyújtása esetén a Módtv. hatálybalépése óta sem a jelen ügy indítványozója, sem más szervező nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy a népszavazás kezdeményezéséhez való joga a jelen panasz eljárás alapját képező eljárásban megjelölt okból korlátozásra kerülne. A panaszosnak a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó kérelme a rendelkezés módosítása okán formailag és tartalmilag is tárgytalanná vált; a Kúriának – a már módosított jogszabályi rendelkezések alapján megfogalmazott – vitott jogértelmezése sem okozhat olyan hasonló jogsértést a későbbiekben, amelyet Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezéssel meg kellene előzni. Az Alkotmánybíróság eljárásának folytatására okot adó körülmény tehát már nem áll fenn.
- [24] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az alkotmányjogi panasz eljárást megszüntette.

Budapest, 2017. november 6.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3230/2015.

