

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2017. (VI. 30.) AB HATÁROZATA

a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 6. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja, hogy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 6. § (1) bekezdése értelmezésekor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből és a XXIII. cikk (7) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy is benyújthatja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Lukács Zoltán Géza (a továbbiakban: indítványozó) – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján – a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 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] Az indítványozó – dr. Litresits András, az NVB Magyar Szocialista Párt által megbízott tagjának kézbesítése által – 2015. június 30-án 16 óra 15 perckor aláírásgyűjtő ívet nyújtott be az NVB-hez a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CLII. törvényt?”.
- [4] Az NVI elnöke az Nsztv. 10. §-ában rögzített hatáskörében eljárva a 2015. július 5-én kelt, 27/2015. Nsz. számú határozatában (a továbbiakban: NVIh.) a népszavazásra javasolt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet elutasította és nem terjesztette az NVB elé. A határozat szerint a benyújtott népszavazási kezdeményezés azonos tárgyú az NVBh1.-gyel elbírált kezdeményezéssel. 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 perckor benyújtott népszavazási kezde-

ményezés az NVBh1.-gyel elbírált népszavazási kérdés jogerőre emelkedését megelőzően került benyújtásra, így az az Nsztv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjába ütközött {e rendelkezés szerint „[a] kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés [...] a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig”}. Az NVI elnöke a leírtakon túl a kezdeményezés benyújtásának körülményeit is rögzítette és értékelte határozatában: egyrészt, azt nem a magánszemély szervező, hanem az NVB egyik megbízott tagja kézbesítette személyesen, de a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:15. §-a szerinti meghatalmazást nem mutatott be, illetve semmilyen egyéb módon nem igazolta azt, hogy jogosult a szervező nevében és helyett eljárni; másrészt, a kezdeményezéssel egy másik magánszemély, Wodicska Zoltán által benyújtott kezdeményezés („Egyetért ön azzal, hogy mindenki számára pihenőnap legyen a vasárnap és az üzletek zárva tartsanak?”) csak azáltal volt lehetséges megelőzni, hogy NVB tagként névre szóló belépőkártyával rendelkezett az NVI székházába.

- [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”. Az indítványozó a fenti jogszabályi rendelkezésre hivatkozva 2015. július 7-én személyesen eljárva ismételten benyújtotta az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet.
- [6] Az NVB 123/2015. számú határozatában (a továbbiakban: NVBh2.) az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta, elsősorban azon az alapon, hogy a kezdeményezés az Nsztv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjába ütközik. Az NVB az NVIh.-ban 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 Wodicska Zoltán, ezt követően dr. Litresits András érkezett az NVI székházába, de az NVI elsőként a Lukács Zoltán Géza szervező által népszavazásra javasolt kérdést érkezettette, mivel dr. Litresits András bizottsági tagságából kifolyólag belépőkártyával rendelkezett, így hamarabb tudta átadni az NVI illetékes munkatársainak az általa kézbesített népszavazási kezdeményezést, mint Wodicska Zoltán, aki mindeközben a beléptetéshez szükséges adminisztrációs kötelezettségének tett eleget. Az Nsztv. 6. § (2) bekezdése szerint, a népszavazási kezdeményezés benyújtása időpontjának a kérdés NVI-hoz történő érkeztetése számít. Az NVB ezzel ellentétben – mivel álláspontja szerint a Ve. 2. § (1) bekezdés *e)* pontjával és a 14. § (1) bekezdésében foglalt pártatlanság elvével ellentétes magatartásnak minősül 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 érkezést tekintette. Ezt az időpontot figyelembe véve pedig – az NVBh2. szerint – Wodicska Zoltán kezdeményezésének benyújtása megelőzte az indítványozó kezdeményezésének benyújtását, ezért az utóbbira nézve már fennállt a párhuzamossági moratórium.
- [7] Az indítványozó az NVBh2. felülvizsgálatát kérte a Kúriától, amely azt – az indokolás megváltoztatása mellett – helybenhagyta. A Kúria végzése az Nsztv. 6. § (1) bekezdésébe foglalt, a népszavazási kérdés személyes vagy postai úton történő benyújtására vonatkozó szabályt kógens rendelkezésként értelmezte. Ezen túlmenően a Kúria úgy foglalt állást, hogy a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási alapelvek a népszavazási eljárásban is kizárják, hogy a döntések meghozatalában szavazati joggal rendelkező NVB tagok olyan eljárási cselekményekben vegyenek részt – például mások népszavazási kezdeményezésének kézbesítésében közreműködjenek –, amelyek törvényességének elbírálásában is döntés-alakító szerepük van. A Kúria a kifejtett indokok alapján úgy ítélte meg, hogy az indítványozó a „képviselésében” eljáró NVB-tag révén nem juttathatott el az NVI részére olyan kezdeményezést, amelyet az NVB-nek a kérdés hitelesíthetősége szempontjából vizsgálnia kellett volna.
- [8] 2. Az indítványozó a Kúria fenti végzésével összefüggésben fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [9] 2.1. Az indítvány az alábbi határozott kérelmet tartalmazza.
- [10] Az indítvány megjelöli az Abtv. 27. §-át, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, valamint az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont].

- [11] Az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényege: a népszavazási kérdés meghatalmazott általi személyes benyújtásának kizárása „kiüresítette” a népszavazáshoz való jogot, azáltal, hogy elvonta az indítványozó országos népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jogát [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont].
- [12] A vizsgálendő bírói döntés: Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzése [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont].
- [13] Az indítvány szerint az Alaptörvény megsértett rendelkezései: XXIII. cikk (7) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont].
- [14] Az indítvány indokolása arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével: az Nsztv. vonatkozó rendelkezését [6. § (1) bekezdés] a bíróság akként értelmezte, hogy a népszavazási kezdeményezés személyes benyújtása kizárja annak meghatalmazott általi benyújtását. Ez az értelmezés – ellentétesen az NVI és az NVB joggyakorlatával, valamint a 2/2015. NVB iránymutatás 2. pontjában foglaltakkal – a népszavazáshoz való jog gyakorlásával összefüggésben olyan szigorú előfeltételt állít, ami aránytalan alapjog-korlátozást tesz lehetővé [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [15] Az indítványozó kifejezetten kéri a támadott bírói döntés megsemmisítését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [16] 2.2. Az indítvány megjelöli az indítványozó nevét és lakóhelyét; az indítványozó nyilatkozott arról, hogy saját adatainak nyilvánosságához hozzájárul. [Abtv. 52. § (5) bekezdés].
- [17] Az indítvány mellékleteként megküldte az indítványozó az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják: a NVIh.-t, a NVBh2.-t, a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzését [Abtv. 52. § (6) bekezdés].

II.

- [18] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

- [19] 2. A Nsztv.-nek az indítványozó szerint a bíróság által alaptörvény-ellenesen értelmezett rendelkezése:

„6. § (1) A kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani.”

III.

- [20] 1. 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.
- [21] A sérelmezett döntést a Kúria 2015. október 20-án hozta meg, az indítványozó indítványát pedig 2015. október 22-én, tehát a törvényi határidőn belül nyújtotta be a Kúria útján az Alkotmánybíróságra [Abtv. 30. § (1) bekezdés].
- [22] A támadott bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság még nem döntött.

- [23] Az indítványozó érintettnek minősül, mivel az állított sérelem a saját népszavazási kezdeményezése ügyében az NVB aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozata az ő kérelme alapján indult eljárásban hozott bírói döntés következménye. Az NVBh2.-t helybenhagyó Kúriai döntés az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. Az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának [XXIII. cikk (7) bekezdés] sérelmére hivatkozik [Abtv. 27. § a) pont].
- [24] Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, a támadott bírói döntés kifejezetten rögzíti, hogy a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye [Abtv. 27. § b) pont].
- [25] Az indítványban állított alaptörvény-ellenesség alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül: az Alkotmánybíróságnak azt kell megítélnie, hogy szükségtelenül, illetve aránytalanul korlátozza-e a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot az a(z) – NVI és NVB eddigi joggyakorlatától eltérő – bírói törvényértelmezés, amely szerint a népszavazási kezdeményezést csak a népszavazás szervezője nyújthatja be személyesen (s a kezdeményezésnek képviselő, illetve meghatalmazott útján történő személyes előterjesztése kizárt) [Abtv. 29. §].
- [26] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [27] 2. 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.
- [28] Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az indítvány okafogottá válásának egyes indokait az Ügyrend 67. § (2) bekezdése tartalmazza. Ennek a)–d) pontja a jelen ügyben egyértelműen nem alkalmazható. Az e) pont szerint okafogottá válik az indítvány akkor is, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”.
- [29] A jelen alkotmányjogi panasz tárgya annak a kérdésnek az eldöntése, hogy összhangban van-e az Alaptörvényvel az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely szerint a népszavazási kezdeményezést csak a népszavazás szervezője nyújthatja be személyesen (viszont a kezdeményezésnek képviselő, illetve meghatalmazott útján történő személyes előterjesztése kizárt). Az Alkotmánybíróság eljárásában eldöntendő kérdés tehát egy a népszavazás kezdeményezésének módjával összefüggő elvi alkotmányjogi kérdés, amely egyrészt túlmutat a konkrét alapeljáráson, mivel más ügyekben felmerült és fel is merülhet még, másrészt független is attól a jogalkotási tárgytól, amelyre a népszavazási kezdeményezés irányult.
- [30] Az Alkotmánybíróság számos olyan ügyben is érdemben elbírált – tehát nem minősítette okafogottá – az indítványt, amelyben az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel már nem kerülhetett sor, mindazonáltal a döntés megsemmisítése az Alkotmánybíróság szerint az adott ügyben morális elégtételt jelenthetett a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálhattak a jövőbeli hasonló jogvitákban eljáró bíróságok számára [vö. 14/2016. (VII. 18.) AB határozat; 30/2015. (X. 15.) AB határozat; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat; 3/2013. (II. 14.) AB határozat].
- [31] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt nem találta okafogottnak és lefolytatta az eljárást.

IV.

- [32] Az Alkotmánybíróság – a jelen ügyben eldöntendő kérdésnek a releváns alkotmányos kontextusban történő elbírálása érdekében – elsőként áttekintette országos népszavazás eljárásban történő jogalkalmazásnak (illetve az erre vonatkozó szabályozásnak) az Alaptörvény 8. cikkének tételes rendelkezéseiből következő, valamint a népszavazáson való részvétel jogának az Alaptörvény hatálybalépését követő eddigi alkotmánybírósági joggyakorlatban megszilárdult kereteit.
- [33] Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerinti közvetlen hatalomgyakorlás alapvető formája az Alaptörvényben szabályozott országos népszavazás intézménye.
- [34] Az országos népszavazás alkalmával a választópolgárok szavazatukban egy kérdésre adott válaszukkal [8. cikk (4) bekezdés] hoznak közhatalmi döntést.
- [35] Az országos népszavazás tárgyát tekintve az Alaptörvény két kifejezett korlátot állít. Az egyik korlát az, hogy országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet [8. cikk (2) be-

kezdés]; ami értelemszerűen összefügg azzal a szabállyal, hogy az országos népszavazás eredménye adott esetben az Országgyűlésre lesz kötelező [8. cikk (1) bekezdés], az Országgyűlés pedig döntésével (akár törvényalkotással, akár határozathozatallal) nem vonhatja el más szerv Alaptörvényben biztosított kizárólagos hatáskörét. A másik kifejezett korlát pedig az, hogy az Alaptörvény az Országgyűlés hatáskörén belül is meghatároz tételesen olyan tárgyköröket, amelyekben nem lehet országos népszavazást tartani [8. cikk (3) bekezdés], ezek az ún. „tiltott” népszavazási tárgykörök {vö. 2/2012. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [38]}.

- [36] Az Alaptörvény nem határozza meg a kezdeményezés lehetséges célját és a kérdés formáját. A kezdeményezés irányulhat törvény módosítására, hatályon kívül helyezésére, illetve teljesen új törvény elfogadására vagy más országgyűlési döntésre is; a kérdés elvileg akár tartalmi leírással, konkrét rendelkezés megszövegezésével, jogszabályra vagy törvényjavaslatra történő utalással is megfogalmazható.
- [37] Az Alaptörvény két típusú – kötelezően és mérlegelés alapján elrendelt – országos népszavazást tesz lehetővé. Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el; a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére pedig az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el [8. cikk (1) bekezdés]. Mindkét típusú népszavazáson mindenkinek alapvető joga van részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó [XXIII. cikk (7) bekezdés]. „[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: «[l]egalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el» [31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [38] Ha tehát egy kérdésben legalább kétszázezer választópolgár népszavazást tartását kezdeményezi, akkor azt el kell rendelni. Ez a kötelezettség azonban csak az Alaptörvény által meghatározott hivatkozott, a népszavazási kérdés tárgyára vonatkozó korlátok (országgyűlési hatáskör, nem tiltott tárgykör) között érvényesítendő. A népszavazás kezdeményezésének, elrendelésének és megtartásának részletes eljárását az Alaptörvény 8. cikke nem határozza meg. Ezeknek a törvényi szabályoknak a megalkotása az Országgyűlés feladata. A kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig terjedő eljárási folyamatára vonatkozó, a törvényhozó által esetlegesen meghatározott további feltételeknek – köztük a kérdés megfogalmazásával (egyértelműségével), a kezdeményezés benyújtásának módjával kapcsolatos szabályoknak – összhangban kell lenniük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és a népszavazáson való részvétel jogával összefüggő állami objektív jogvédelmi kötelezettséggel is.
- [39] A népszavazás kezdeményezését megakadályozó, illetve a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító döntéssel vagy a döntéshozatal elmulasztásával szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére tekintettel hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani.
- [40] Ha az Országgyűlés az országos népszavazást elrendeli, annak időpontját a köztársasági elnök tűzi ki [9. cikk (3) bekezdés e) pont]. Az Alaptörvény szerint az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott [8. cikk (4) bekezdés]. Ha a népszavazás érvényes és eredményes, akkor az azon hozott döntés kötelező az Országgyűlésre [8. cikk (1) bekezdés].
- [41] A fentiekben kifejtett alaptörvényi kereteken belül az Országgyűlés többféle szabályozási megoldást is választhat abban a tekintetben, hogy az országos népszavazás elrendelésével kapcsolatos döntésig milyen eljárásban kerül sor a népszavazási kérdés vizsgálatára és adott esetben a népszavazási kezdeményezésre vonatkozó valamely alaptörvényi vagy törvényi korlát fennállásának megállapítására, továbbá, hogy pontosan milyen módon működik közre az Országgyűlés a népszavazási kezdeményezés céljának megvalósításában. A hatályos törvény rendelkezései a választópolgári kezdeményezésű népszavazási eljárásban az Országgyűlést alapvetően kiszolgáló, végrehajtó szerepbe helyezik. Ennek alternatívájaként a kezdeményező választópolgárok és az Országgyűlés több lépésben történő együttműködését magába foglaló szabályozási megoldás is összhangban lenne az Alaptörvénnyel. Kialakítható olyan törvényi szabályozás is, amelyben – a korábban hatályos népi

kezdemenyezés jogintézményének mintájára – meghatározott számú választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés először napirendjére tűzi, megtárgyalja a kérdést, arról döntést hoz, és ezt követően a népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezés – tehát a százezer, illetve kétszázezer támogató választópolgár összegyűjtése – csak abban az esetben folytatódik, ha az Országgyűlés a kezdeményezésben megfogalmazott kérdésről nem a kezdeményezés céljának megfelelően (azzal ellentétesen vagy azt csak részben megvalósítva) döntött.

- [42] Az országos népszavazáshoz kapcsolódóan többféleképpen is bekövetkezhet a népszavazáson való részvétel jogának, illetve az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek a sérelme. Így különösképpen akkor, ha a jogalkotó az Alaptörvénynek az országos népszavazásról szóló 8. cikkével ellentétes jogszabályt alkot vagy a népszavazáson való részvételnek az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogát az I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen korlátozza. Az Alaptörvény 28. cikke emellett azt is kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik; az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ezért hasonlóképpen alaptörvény-ellenességet eredményez az is, ha ugyan a jogszabály, amelyet a népszavazási ügyben eljáró bíróság alkalmaz, nem alaptörvény-ellenes, de a bíróság jogértelmezése az Alaptörvény – 28. cikkébe foglalt előírást figyelmen kívül hagyva – 8. cikkének tartalmával ellentétbe kerül, vagy a XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jognak az I. cikk (3) bekezdésével ellentétes (így szükségtelen vagy aránytalan) korlátozását eredményezi.
- [43] A népszavazási kezdeményezés (kérdés) benyújtásának konkrét módját az Alaptörvény országos népszavazásról szóló 8. cikkének rendelkezései nem határozzák meg kifejezetten. Amikor az Országgyűlés által megalkotott erre vonatkozó törvényi szabályt a bíróság alkalmazza, akkor az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel a törvény szövegét annak céljával és az Alaptörvénnyel összhangban – tehát alapvető jog korlátozása esetén az I. cikk (3) bekezdésének megfelelően – kell értelmeznie.

V.

- [44] 1. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Kúriának a jelen ügyben vitatott jogértelmezése figyelemmel volt-e az alkalmazott rendelkezés céljára, illetve szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozta-e a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot.
- [45] A Kúria végzésében a népszavazási kezdeményezés benyújtására vonatkozó szabályt az alábbiak szerint értelmezte. „Az Nsztv. 6. § (1) bekezdése értelmében «[a] kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani». Az Nsztv. nem tartalmaz szabályt arra nézve, hogy egyéb módon, akár képviselő meghatalmazása révén is eljuttatható lenne a kezdeményezés az NVI-hez. Ebben a tekintetben a Ve. 223. § (1) bekezdése sem ad kiegészítő szabályt. Utalásszerűen, a Ve. jogorvoslati fejezete a 223. § (1) bekezdésében ugyan kitér a kérelem benyújtójának jogi képviselőjére, az azonban a jelen ügygel nem hozható összefüggésbe. A Kúria megállapította ezért, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésében foglaltakat a kijelentő módon történt megfogalmazásából következően kógens rendelkezésnek kell tekinteni. Ezért a Kúria szükségtelennek ítélte a Pp. [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény] mint eljárási háttérjogszabály képviselőre vonatkozó szabályai alkalmazhatóságának vizsgálatát.”
- [46] Az Alkotmánybíróság egyetért a Kúria megállapításaival, amelyek szerint egyrészt az Nsztv. nem tartalmaz kifejezetten szabályt a kezdeményezés képviselő útján történő benyújtásának lehetőségére; másrészt, hogy a Ve. általános szabályai között található, ezért a népszavazási eljárásban az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján háttérjogszabályként alkalmazandó 223. § (1) bekezdése – amely személyesen, levélben, telefaxon, elektronikus levélben, illetve elektronikus dokumentumként történő benyújtást is lehetővé tesz – ebben a vonatkozásban nem alkalmazható, mert az a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásának szabályait tartalmazza.
- [47] Az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének nyelvtani jelentése kétségtelenül megengedi azt az értelmezést, amely szerint a magának a népszavazás szervezőjének kell a kezdeményezés benyújtásakor megjelennie. Az Nsztv. ezzel összefüggő más szabályaiból azonban az elsődleges nyelvtani értelmezéssel ellentétes következtetés is levonható. Az Nsztv. 2. § (1) bekezdése szerint ugyanis országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést nem csak magánszemély, hanem párt és egyéb egyesület is szervezhet. Az utóbbiak esetében a fenti, fizikai értelemben vett személyes megjelenés természetesen kizárt, a jogi személyek nevében az eljárási cselekményt – a népszavazási kezdeményezés benyújtását – a jogi személy vezető tisztségviselője jogosult megtenni [vö. Ptk. 3:29. §]. Erre a körülményre az Nsztv. nem utal, de – a kezdeményezési jogosultság

biztosításán keresztül – implicit módon elismeri a képviselet lehetőségét. Ez esetben a kezdeményezés „személyes” benyújtása azt jelenti, hogy a szervező képviseletére jogosult személy nyújtja be személyesen megjelenve a Nemzeti Választási Irodánál (a Nemzeti Választási Bizottsághoz) [Nsztv. 6. § (1)–(2) bekezdés]. Az Nsztv. tehát a népszavazási kezdeményezés képviselő általi benyújtását nem zárja ki. A Ptk. 6:11. § (2) bekezdése szerint a képviseleti jog jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton, létesítő okiraton vagy meghatalmazáson is alapulhat.

- [48] Az Alkotmánybíróság a szabályozási környezet mellett az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel azt is vizsgálta, hogy mi a célja az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének, s ezzel összhangban mi a „személyes” benyújtási mód értelme. A törvényjavaslatot előterjesztő közigazgatási és igazságügyi miniszternek a 6. §-hoz fűzött indokolása szerint „[a] népszavazásra javasolt kérdés benyújtásának módját határozza meg. Mivel a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges, a kérdés elektronikus úton nem nyújtható be.” Az Nsztv. 4. § (1) bekezdése alapján ugyanis a kérdést legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával ellátva kell benyújtani. A 6. § (1) bekezdésébe foglalt „személyesen vagy postai úton” feltételnek tehát az a célja, hogy a népszavazási kérdést támogató aláírásokat tartalmazó eredeti dokumentumok a kérdéssel együtt benyújtásra kerüljenek, nem pedig a szervező képviseletének a kizárása. A rendelkezés céljára tekintettel a benyújtás „személyessége” úgy értelmezhető, hogy a szervezőnek vagy a képviseletére jogosult személynek a Nemzeti Választási Irodánál történő fizikai értelemben vett személyes megjelenését és a törvényben előírt iratok átadását követeli meg.
- [49] A bírósági jogértelmezés alkotmánybírósági felülvizsgálata szempontjából nem döntő jelentőségű, de megjegyzésre érdemes, hogy mind az NVIh., mind pedig az NVBh2. az Nsztv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjába ütközés (párhuzamossági moratórium) miatt tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, nem pedig amiatt, hogy – a szervező személyéhez képest más által „kézbesített” – kezdeményezést ne tekintette volna személyesen benyújtottnak. Sőt, az NVI elnöke az NVIh.-ban éppen azt tartotta fontosnak rögzíteni, hogy a nem közvetlenül a szervező általi személyes benyújtás esetén a képviseleti jogosultságot megfelelően igazolni kellett volna: „[a] Szervező népszavazási kezdeményezését dr. Litresits András 2015. június 16 óra 15 perckor személyesen adta át a nemzeti Választási Irodában. A kézbesítés alkalmával azonban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:15. §-a szerinti meghatalmazást nem mutatott be, illetve semmilyen egyéb módon nem igazolta azt, hogy jogosult a Szervező nevében és helyett eljárni.”
- [50] A fentiek mellett megemlíthető, hogy a 2016. május 3-án szintén népszavazási kezdeményezés ügyében hozott NVB határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmeket elbíráló Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésében a Kúria maga is eltért a jelen ügyben alkalmazott szigorú nyelvtani értelmezéstől. A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás szerint „Magyarország Kormánya képviseletében, a miniszterelnök kabinetfőnöke mint a népszavazási kezdeményezés szervezője 2016. február 24-én országos népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz” (Indokolás [1]). Az NVB határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmek hivatkoztak a Kúriának az Nsztv. 6. §-ával kapcsolatos, – a jelen alkotmánybírósági eljárásban vizsgált – Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzésébe foglalt értelmezésére, amely szerint a Nsztv. idézett rendelkezése alapján a törvény csak a népszavazás kezdeményezésének személyes vagy postai úton való benyújtását intézményesíti, ám nem teszi lehetővé a képviselő útján való benyújtást. A kérelmezők szerint ennek megfelelően a kezdeményezést személyesen a miniszterelnöknek vagy az egyes kormányrendeleteknek a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrehozásával összefüggő módosításáról szóló 306/2015. (X. 26.) Kormányrendeletet aláíró, a 152/2014. (VI. 6.) Kormányrendelet 1. § (2) bekezdése alapján személyesen a miniszterelnök-helyettesnek, vagy a 152/2014. (VI. 6.) Kormányrendelet 126. § a) pontja alapján személyesen a miniszterelnökséget vezető miniszternek kellett volna benyújtania (Indokolás [12]). A Kúria nem értett egyet a kérelmező álláspontjával, amely szerint a kezdeményező képviselője nem volt jogosult joghatályosan országos népszavazásra javasolt kérdést benyújtani az NVB-hez. A Kúria szerint ugyanis „a Kormány kollektív működési jellegéből fakadóan a Kormány számára az Nsztv.-ben biztosított kezdeményezési jogosultság csak képviselő útján való fellépés által valósítható meg”, „a Kormány országos népszavazási kezdeményezéséről szóló 2004/2016. határozatának 3. pontja egyértelműen meghatározza, hogy a miniszterelnök kabinetfőnöke felel a Kormány képviseletéért a Kormány jelen ügyben tett népszavazási kezdeményezése során” (Indokolás [24]). Bár a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésében kifejezetten nem bírálta felül a jelen ügyben vizsgált jogértelmezését, az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy attól eredményében eltért, s nem csak a szerv kollektív működési jellegéből fakadó mértékben (ti. hogy ilyen esetben a józan ész szerint is szükség van képviseletre), hanem a szerv általános képviseletétől eltérően, az adott konkrét népszavazási kezdeményezésre vonatkozó speciális képviseleti jogosultság létesítését is elfogadta.

- [51] 2. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárja, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy nyújtsa be, a jogszabályi rendelkezés célját – ezzel együtt az Alaptörvény 28. cikkét – figyelmen kívül hagyva, – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen – alkotmányos cél nélkül, szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt népszavazás kezdeményezéséhez való jogot.
- [52] 2.1. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [53] Erre tekintettel a fentiekben kifejtett érvek alapján az Alkotmánybíróság az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének értelmezésével összefüggésben a rendelkező részbe foglalt alkotmányos követelményt állapította meg.
- [54] 2.2. Az Alkotmánybíróság ebből következően értelemszerűen azt is megállapította, hogy a Kúria jelen ügyben vizsgált végzése az Nsztv. 6. § (1) bekezdése szerinti „személyes” benyújtási módot a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot szükségtelenül korlátozóan, alaptörvény-ellenesen értelmezte.
- [55] Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta meg, hogy a sérelmes értelmezés előidézte-e a Kúriai végzésének alaptörvény-ellenességét a vizsgált ügyben. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan visszautal arra a körülményre, hogy a Kúria végzése az NVBh2.-t kettős indokkal hagyta helyben. A végzés az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének értelmezése mellett a népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív elutasítását azon az alapon is megalapozottnak ítélte, hogy NVB tagoknak mások népszavazási kezdeményezésének kézbesítésében történő közreműködését a Ve. 2. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási alapelvek is kizárják. Ezt az értelmezést a jelen alkotmányjogi panaszban az indítványozó nem vitatta az Alkotmánybíróság előtt. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság már az indítvány befogadásáról is eleve kifejezetten az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálata érdekében döntött, s nem pedig amiatt vizsgálta felül a vitatott jogértelmezést, mert az a bírói döntést önmagában érdemben befolyásolta volna. Az Abtv. 43. § (3) bekezdése szerint ugyanis „[a] bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni”; az Alkotmánybíróság határozata által nem érintett jogértelmezési kérdések megítélésére viszont a döntés nem hat ki. A kifogásolt kúriai végzés alaptörvény-ellenességének a konkrét ügyben történő megállapítása ezért – a jelen ügy egyedi körülményeire tekintettel – nem eredményezhetné az alkotmányjogi panaszban megjelölt sérelem orvoslását. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában a jelen határozatban alkotmányossági szempontból felülvizsgált jogértelmezés miatt a népszavazás kezdeményezéséhez való jog sérelme, és így a kúriai végzés alaptörvény-ellenessége a konkrét ügyben nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította (ugyanilyen megfontolások alapján hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a 25/2013. (X. 4.) AB határozatban, lásd Indokolás [51]).

VI.

- [56] 1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására és az ügy elvi jelentőségére tekintettel az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2017. június 26.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [57] A határozat rendelkező részével egyetértek, de szükségesnek tartom mindkét rendelkezés indokolásának kiegészítését.
- [58] 1. Az alkotmányos követelmény Alaptörvényen alapuló összefüggéseinek kifejtésével egyetértek. Ugyanez következik az Nsztv. eljárásjogi értelmezéséből is. Az Nsztv. 6. § (1) bekezdése, mely szerint „[a] kérdés személyesen vagy postai úton lehet benyújtani” semmilyen értelmezés mellett nem zárja ki a képviselő útján történő benyújtást. A rendelkezésből ugyanis mindössze annyi következik, hogy a benyújtó választhat, hogy közvetlenül az NVI székhelyén nyújtja be a kérdését, avagy azt postán küldi el. Abból viszont, hogy az előbbi választja, nem következik, hogy ne vehetne igénybe képviselőt. A hazai eljárásjogi szabályok értelmében – hacsak valamely törvény kifejezetten nem rendelkezik másként – a képviselő jogcselekményét a képviselt fél (ügyfél) jogcselekményének kell tekinteni, a képviselő eljárása a képviselt fél személyes eljárásának minősül. Az alkotmányos követelmény tehát álláspontom szerint ebből a szempontból is megalapozott.
- [59] 2. Az alkotmányos követelmény nem új szabály, hanem közvetlenül és egyértelműen az Alaptörvény valamely rendelkezésén alapuló helyes értelmezés, amelyet az Alkotmánybíróság csak kimond. Az alkotmányos követelmény más felfogása azt jelentené, hogy az Alkotmánybíróság ilyenkor új jogi szabályt (normát) alkot, amire nyilvánvalóan nem lenne jogosult. Ha viszont az alkotmányos követelmény az Alaptörvényből következik, az – elvileg legalábbis – az Alaptörvény szóban forgó rendelkezésének helyes értelmezése mellett más jogalkalmazó számára is felismerhető lett volna. Ezen a megfontoláson alapszik az Alkotmánybíróságnak az a megszilárdult felfogása, miszerint alkotmányjogi panaszon alapuló eljárásban az alkotmányos követelmény kimondása maga után vonja annak megállapítását, hogy a követelménnyel ellentétes bírói döntés alaptörvény-ellenes, ezért azt az Abtv. 43. § (1) bekezdése szerint minden esetben meg kell semmisíteni.
- [60] Jelen ügyben a határozat második rendelkezése eltért ettől a gyakorlattól, és a Kúria végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Habár az Abtv. 43. § (1) bekezdése látszólag nem enged kivételt, eljárásjogi okokból mégis előfordulhat olyan eset, amikor a bírói döntés megsemmisítése elmaradhat. A szóban forgó eset is ilyen. A határozat indokolásának V. 2.2. pontja (Indokolás [54]–[55]) szerint a Kúriának a megállapított alkotmányos követelménytől eltérő végzése az Nsztv. 6. § (1) bekezdése tekintetében alaptörvény-ellenes. Ugyanakkor a Kúria a végzését az Nsztv. 6. § (1) bekezdése mellett más, indítvány hiányában az Alkotmánybíróság által nem vizsgálható okra is alapította. A Kúria végzésének utóbbi indoka pedig az Alkotmánybíróság határozata szerint önmagában is elégséges volt a végzés meghozatalához, ezért lehetett kivételesen eltekinteni a végzés megsemmisítésétől.
- [61] Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy ez csak úgy volt lehetséges, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria végzését nemcsak alkotmányossági, hanem eljárásjogi szempontból is érdemben felülvizsgálta. Ezzel – minthogy az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslati eszköz – természetesen egyetértek.

Budapest, 2017. június 26.

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

- [62] A párhuzamos indokoláshoz 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2017. június 26.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [63] Nem értek egyet a rendelkező rész első pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapításával, az alábbiak miatt.
- [64] 1. Az alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: az alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott egyéni jogsérelem orvoslása. Ehhez képest – különösen az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott – alkotmányjogi panasz esetén másodlagos célnak tekinthető a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése. Tekintettel arra, hogy az eljárás alapját képező, hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés olyan jogszabály megsemmisítésének érdekében kívánt népszavazást kezdeményezni, amely jogszabályt az Országgyűlés időközben hatályon kívül helyezett, és ezért e kérdésben már nem tartható népszavazás, az indítványozó által állított jogsérelem orvoslására még abban az esetben sem kerülhetett volna sor, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti a Kúria végzését. Erre figyelemmel – nézetem szerint – indokolt lett volna élnie az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 59. §-ában foglalt felhatalmazással, és eljárását a nyilvánvaló okafigyottságra tekintettel megszüntetnie.
- [65] 2. Alkotmányos követelmény megállapítására akkor van az Alkotmánybíróságnak lehetősége, ha a vitatott jogszabályi rendelkezésnek – a különböző értelmezési technikák alapján – létezik olyan értelmezése, amely összeegyeztethető az Alaptörvénnyel és olyan, amelyik nem egyeztethető azzal össze. Az Alkotmánybíróság ez esetben az alkotmányos követelménnyel rámutat arra, hogy melyik értelmezés az alkotmányos, és döntésével ennek alkalmazását teszi kötelezővé a jogalkalmazók számára. Az Nsztv. 6. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan megfogalmazott értelmezési kritérium azonban álláspontom szerint túlterjeszkedik az alkotmányos követelmény korábbiakban meghatározott keretein, nemcsak értelmezi, hanem kiegészíti a törvény vonatkozó szabályozását, ennyiben jogot alkot. Erre viszont az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre.
- [66] Az Nsztv. 6. § (1) bekezdése alapján a kérdés „személyesen” nyújtható be. Álláspontom szerint – az általános jogfogalmakból kiindulva – a személyes eljárás megkövetelése éppen a képviselő útján való eljárást zárja ki; annak hangsúlyozása, hogy az adott cselekmény – a képviselő útján történő eljárás általános lehetőségével szemben – csak az érintett (kötelezett) személy által végezhető el. Az alkotmányos követelmény erre tekintettel nemcsak, hogy túlmutat a jogértelmezés keretein, hanem a törvény szövegével ellentétes jogértelmezést tesz kötelezővé az eljáró hatóságok számára.
- [67] 3. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapjog-korlátozással kapcsolatos általános feltételrendszert határozza meg, nevezetesen, hogy arra más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor. Ezekből az általános szabályokból álláspontom szerint nem vezethető le az, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy is benyújthatja. Népszavazással kapcsolatosan alkotmányos követelmény megállapítására – egyéb feltételek fennállása esetén – legfeljebb az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése adhat alapot.

Budapest, 2017. június 26.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3158/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 105. számában.

• • •