



KÚRIA

Knk.IV.38.081/2015/2.

A Kúria a dr. Czeglédy Csaba ügyvéd (dr. Czeglédy és Társa Ügyvédi Iroda, cím.) által képviselt I.r. (cím1) I.r. kérelmezőnek, valamint a dr. Tordai Csaba ügyvéd (cím2.) által képviselt II.r. (cím3) II.r. kérelmezőnek a Nemzeti Választási Bizottság (1054 Budapest, Alkotmány u. 3.) által országos népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott 137/2015. számú határozata felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban, az alulírott napon meghozta az alábbi

v é g z é s t:

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 137/2015. számú határozatát megváltoztatja és az

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?”

kérdés hitelesítését megtagadja.

A felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

A Kúria elrendeli e végzésének a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. A népszavazási kezdeményezés szervezője 2015. október 20-án személyesen eljárva 10 óra 1 perc 43 másodperckor 24 érvényes támogató választópolgár adatait és aláírását tartalmazó aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz 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 a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?”

A Nemzeti Választási Bizottság a 137/2015. számú határozatában az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette.

2. I.r. kérelmező az Nsztv. 29. § (1) bekezdés alapján a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 137/2015. számú határozata ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriára, s kérte a határozat megváltoztatását és a kérdés hitelesítésének a megtagadását.

I.r. kérelmező formai és tartalmi kifogásokat is felhozott az alábbiak szerint:

2.1. Előadta, hogy az NVB 137/2015. számú ügy szervezője által benyújtott kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) a 31/2015. Nsz. számú határozatában elutasította és nem terjesztette az NVB elé, mert a szervező nem nyújtott be olyan aláírásgyűjtő ívet, amelyen – egy esetleges hitelesítés esetén – az aláírásgyűjtés megkezdhető lenne. A szervező az Nsztv. 10. § (3) bekezdése alapján az aláírásgyűjtő ívet ismételten benyújtotta pótolva a jelzett hiányosságot. I.r. kérelmező a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzésére, az Nsztv. 6. § (1) bekezdésére és 10. § (1) bekezdésére hivatkozott. Álláspontja szerint ahogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezést szűken kell értelmezni, úgy szűken kell értelmezni az Nsztv. 3. § (1) bekezdését is, amely akként szól, hogy a szervezőnek a népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán kell benyújtania. Véleménye szerint mivel ez nem történt meg az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ve. 215. §-a, vagy a Ve. 231. §-a szerint a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani. A kötelezően csatolandó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát utólag, pótlólag nem lehet jogszerűen csatolni.

I.r. kérelmező hivatkozott az NVB egy korábbi, a 123/2015. számú határozatára, amelynek felülvizsgálata során az ismételt személyes benyújtás jogszerűségét a Kúria nem tudta megállapítani.

A kérelmező szerint az Nsztv. 10. § (2) bekezdés első mondatában szereplő ismételt benyújtás nem jogorvoslat. Hivatkozott a Kúria Kvk.I.37.494/2014. számú végzésére, amely választási ügyben arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben az NVB a bizonyíték, mint kötelező tartalmi elem hiányában érdemi vizsgálat nélkül utasítja el a kifogást, ez a hiány a bírósági felülvizsgálati eljárásban már nem pótolható. E körben hivatkozott a választási ügyben hozott Kvk.II.37.343/2015/3. számú végzésre is.

2.2. I.r. kérelmező az NVB 137/2015. számú határozatával szemben tartalmi kifogást is benyújtott. Véleménye szerint az NVB a népszavazási kezdeményezést annak ellenére hitelesítette, hogy az nem egyértelmű, s mint ilyen, az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe ütközik.

Hivatkozott a jogalkotói és választópolgári egyértelműség tartalmát kibontó 82/2009. (VII. 15.) AB határozatra és a 20/2012. (IV. 21.) AB határozatra, valamint a Kúria 2015. június 24-én meghozott Knk.IV.37.389/2015/3. számú határozatára. Ezen döntések alapján a kérelmező szerint egyértelmű, hogy az NVB 137/2015. számú határozatával hitelesített kérdés nem felel meg sem a választópolgári sem a jogalkotói egyértelműség követelményének. Ha egy érvényes és eredményes népszavazás során az „igen” szavazatok kerülnek többségbe, úgy szükségtelenné válna a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény (a továbbiakban: Tv.) módosítása, mert a népszavazási döntés megegyezne a Tv.-ben foglaltakkal. A kérdés a választópolgári egyértelműségnek azért sem felel meg, mert – a kérelmező szóhasználatával élve – „csavart” tartalmaz: az átlag választópolgárt megtévesztheti, hogy mi az „igen” és mi a „nem” válasz következménye. A hitelesített kérdés egy atipikus kérdésfeltevés, amelyet bonyolít a (tarthat) szóhasználat. Hivatkozott reprezentatív felmérésre, amelynek eredménye szerint akik a vasárnapi boltzárral nem értenek egyet, azok sem tudták pontosan, hogy akarataknak az „igen” vagy a „nem” válasz felel meg a hitelesített kérdésben.

A kérdés továbbá sértheti az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében biztosított pihenéshez való jogát mindazoknak, akik sem most, sem korábban nem nyitottak ki vasárnap. Ugyanis ha a „nem” szavazatok kerekednének felül, akkor annak eredményeként vasárnap nyitva kellene tartaniuk, hiszen a választópolgárok elvetették a zárva tartás lehetőségét.

3.1. II.r. kérelmező álláspontja szerint az NVB által hitelesített kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe foglalt egyértelműség követelményének. Idézte az Alkotmánybíróság 82/2009. (VII. 15.) AB és 20/2012. (IV. 21.) AB határozatait, valamint a Kúria Kvk.IV.37.388/2015/3. és Knk.IV.37.389/2015/3. számú – a választópolgárok megtévesztésével kapcsolatos érvelést tartalmazó – végzéseit. Felhívta a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (1) bekezdését, amelynek értelmében a törvény keretei

között a kereskedő dönt arról, hogy vasárnap az üzletet nyitva tartja-e. Ehhez képest nem egyértelmű az Országgyűlés számára, hogy milyen jogalkotási kötelezettséget kell teljesítenie egy érvényes és eredményes országos népszavazás esetén.

A kérelmező szerint a hitelesített kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményének azért sem felel meg, mert a rá adott igen választ többféleképpen lehet értelmezni. Véleménye szerint a hitelesített kérdést csak abban az esetben lehetne úgy értelmezni, hogy a zárva tartás lehetősége egyúttal a nyitva tartás lehetőségét is magában foglalja, amennyiben a kérdést egy széles körű zárva tartási tilalom (azaz nyitvatartási kényszer) kontextusában fogalmaznánk meg.

Amennyiben a nem válaszok kerülnének többségbe ez – egyebek mellett – jelentheti azt a kötelezettséget, hogy az üzleteknek „saját elhatározásuktól függetlenül zárva kelljen tartaniuk, illetve hogy saját elhatározásuktól függetlenül nyitva kell tartaniuk, vagy hogy valamilyen árnyaltabb törvényi rendelkezés alapján egyeseknek zárva, másoknak nyitva kelljen tartaniuk.” A hitelesített kérdés ebből a szempontból sem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt jogalkotói egyértelműség követelményének.

3.2. A Kúria a kérelmezőknek az NVB 137/2015. számú határozatának felülvizsgálatára irányuló kérelmét egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

1. A Kúria elsőként rögzíti, hogy választási ügyekben folytatott gyakorlatát a Ve. szabályai határozzák meg, míg népszavazási ügyekben követett gyakorlatát alapvetően az Nsztv. Népszavazási ügyekben a Ve. csak háttérjogszabályként van jelen. A Kúria a Knk.IV.37.719/2015/4. számú végzésében utalt arra, hogy a választási ügyekben a Ve.-hez fűzött értelmezési gyakorlat népszavazási ügyekben csak a népszavazási eljárásban kezdeményezett felülvizsgálati ügyek sajátosságaira tekintettel alkalmazható.

2. Az I.r. kérelmező által felvetett formai kifogásokat illetően a Kúria a következőket állapította meg. Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése értelmében ha a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a 2-4. §-ban, a 6. §-ban és a 8. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek, a Nemzeti Választási Iroda elnöke a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül határozattal elutasítja, és nem terjeszti a Nemzeti Választási Bizottság elé.

Jelen ügyben az NVI a 31/2015. Nsz. számú határozatában azt állapította meg, hogy „a szervező nem nyújtott be olyan aláírásgyűjtő ív mintapéldányt, mely a népszavazási kérdést tartalmazza, és egyben alkalmas lenne arra, hogy a Nemzeti Választási Bizottság jogerős hitelesítő döntését követően – az Nsztv. 15. § (1) bekezdése alapján – hitelesítési záradékkal ellátva annak másolatán az aláírásgyűjtés megkezdhető lenne. Mindezek alapján az Iroda elnöke a kezdeményezést elutasította és azt nem terjesztette a Nemzeti Választási Bizottság elé hitelesítésre.” Az ügy irataiból (az NVB 2015. november 13-ai üléséről készült jegyzőkönyvből, továbbá az ügy iratai között fellelhető aláírásgyűjtő ívekből) az állapítható meg, hogy a szervező támogató aláírásgyűjtő ívet nyújtott be, viszont nem csatolt üres aláírásgyűjtő ívet. Az Nsztv. fent idézett 10. § (1) bekezdésből következően az NVI – többek között – akkor utasítja el az aláírásgyűjtő ívet, ha az a jogszabályi feltételeknek nem felel meg.

Az Nsztv. 10. § (2) bekezdése értelmében a Nemzeti Választási Iroda elnökének határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a Nemzeti Választási Bizottság napirendjére kell tűzni, kivéve, ha a támogató választópolgárok száma – beleértve a magánszemély szervezők számát is – nem éri el a húszat.

E rendelkezésből következően az újbóli benyújtásból (és az esetleges NVB általi érdemi vizsgálatból) csak az van kizárva, ha a támogató választópolgárok száma nem éri el a húszat. Így az aláírásgyűjtő ív nem mindenben megfelelő volta miatt az ismételten benyújtás lehetősége nyitva áll az NVB felé. A Kúria e helyen jegyzi meg, hogy a kérelmező által a felülvizsgálati kérelmében többször hivatkozott Knk.IV.37.721/2015/2.számú határozat más tényállás alapján született.

A jelen ügyben eldöntendő kérdés, hogy ha a szervező nyújtott ugyan be kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet, viszont nem nyújtott be üres aláírásgyűjtő ívet (amely egy esetleges jövőbeli hitelesítés esetén hitelesítési záradékkal ellátható), azt pótolhatta-e az ismételt benyújtás során. Az Nsztv. 10. §-ához kapcsolódó indokolás szerint „A hitelesítésre benyújtott kérdések előzetes formai ellenőrzését az Nemzeti Választási Iroda elnöke végzi. Ha a kérdés formai szempontból nem megfelelő, erről határozatot hoz, és tájékoztatja a szervezőt, akinek így lehetősége nyílik arra, hogy a kérdés *vagy az aláírásgyűjtő ív kijavításával* érdemi elbírálásra alkalmassá tegye a kezdeményezését.”

A Kúria megítélése szerint jelen ügyben nem járt el jogszerűtlenül az NVB akkor, amikor az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését nem tagadta meg érdemi vizsgálat nélkül. Az Nsztv. 10. § (1)-(2) bekezdés alapján az NVB elfogadhatta az üres aláírásgyűjtő ívvel – a formai feltételek szerint – immár teljessé vált iratanyagot. A Kúria ismételten hangsúlyozza, hogy jelen ügy tényállása alapján nem arról van szó, hogy a szervező egyáltalán nem nyújtott be aláírásgyűjtő ívet (az NVI 31/2015. Nsz. számú határozatának indokolása is akképpen

kezdődik, hogy a szervező „támogató aláírásgyűjtő ívet nyújtott be”), hanem arról, hogy az ismételt benyújtás során pótolta az aláírásgyűjtő ívvel kapcsolatos hiányosságot.

Az Nsztv. 10. § (3) bekezdés alapján ha a szervező a kérdést a Nemzeti Választási Iroda elnöke elutasító határozatának közlését követő tizenöt napon belül nyújtja be ismételten, a 8. § alkalmazásában az első benyújtás időpontját kell a kérdés benyújtása időpontjának tekinteni. Az Nsztv. e szabályára és a fentebb kifejtettekre tekintettel megállapítható, hogy nem követett el jogszabálysértést az NVB amikor érdemben vizsgálta a szervező által ismételten benyújtott kérdést és aláírásgyűjtő ívet, s így az Nsztv. 10. § (3) bekezdése szerint jogszerűen állapította meg, hogy az Nsztv. 8. §-a szerinti első benyújtásnak a szervező 2015. október 20-án 10 óra 1 perc 43 másodperckor benyújtott kérelme felel meg.

3. A Kúria ezt követően a tartalmi kifogásokat tekintette át.

Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A Kúria – részben az Alkotmánybíróság vonatkozó korábbi gyakorlatát követve – kidolgozta az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott ún. választópolgári és jogalkotói egyértelműség követelményeit. A választópolgári egyértelműség legkézenfekvőbb követelménye, hogy a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-el egyértelműen lehessen felelni, a kérdés megfogalmazása világos és egyféleképpen értelmezhető legyen. (Lásd pl. a Knk.37.145/2013/3. számú határozatot). A Kúria egy másik – a kérelmező által a felülvizsgálati kérelmében is idézett – határozatában arra utalt, hogy az egyértelműségi tesztek lényege, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni (Knk.IV.37.389/2015/3. szám).

A Kúria határozott álláspontja szerint a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi zárva tartás tárgykörében az a kérdés, hogy „*Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?*” nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményének.

A kérdésre adott esetleges „igenlő” választ lehet úgy is értelmezni, hogy a válaszadó a hatályos jogszabályi környezetet támogatja, azaz a vasárnapi zárva tartást (lásd I.r. kérelmező értelmezését). Ugyanakkor az „igenlő” válaszok egy olyan értelmezése sem kizárt, amely szerint a válaszadó azt támogatja, hogy a kiskereskedők a saját elhatározásuk alapján tarthassanak zárva, azaz ha valaki úgy dönt, hogy nyitva tart, akkor azt megteheti (lásd II.r. kérelmező értelmezését).

Amennyiben egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás „nem” szavazattöbbséggel zárul, az Országgyűlésnek olyan jogalkotási kötelezettsége is kiolvasható a kérdésből, amely szerint a kiskereskedelmi üzleteknek nyitva kell tartani vasárnap (nincs lehetőség, hogy zárva tarthassanak). Azon túl, hogy ez az értelmezés továbbmutat az Alaptörvényben foglalt jogok (vállalkozáshoz való jog, cselekvési autonómia) érvényesülésének problémája felé, a választópolgári egyértelműség szempontjából kifogásolható.

Előállhat így egy olyan helyzet, hogy az „igen” szavazatok többségét lehet úgy értelmezni, hogy a kiskereskedelmi üzletek nyitva tarthatnak (de döntéstől függően zárva is tarthatnak), míg a „nem” szavazatok esetén aggály fogalmazódik meg a zárva tartás lehetőségét illetően. A kérdésre adott válaszok értelmezésének tehát van egy olyan olvasata is, hogy akár az „igen” akár a „nem” szavazatok kerülnek többségbe a Tv. által bevezetett jelenlegi megoldás (a kiskereskedelmi szektorban a vasárnapi munkavégzés tilalma) nem támogatható. Így a kérdéssel kapcsolatban az is felmerül, hogy nem tartalmaz reális döntési alternatívát azon túl, hogy a választópolgári egyértelműség követelményének nem felel meg. A kérdés kizárja azt, hogy a választópolgár egyértelműen ki tudja fejezni akarátát „igen” vagy „nem” szavazattal. Ilyen bizonytalan tartalmú kérdés népszavazásra nem tehető fel.

A Kúria megítélése szerint végül abból a kérdésből, hogy: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?”* első olvasatban az a következtetés adódik, hogy a kiskereskedelmi üzletek nem tarthatnak zárva (azért kezdeményezik a népszavazást, hogy zárva tarthassanak). A hatályos törvényi szabályozás azonban ezzel épp ellentétes, a kiskereskedelmi üzleteknek – a Tv. szerinti kivételekkel – zárva kell tartani. Ebben a kontextusban a kérdés megtévesztő. A Kúriának kiforrott gyakorlata van arra vonatkozóan, hogy a választópolgárok számára megtévesztő kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének (lásd: (Knk.IV.37.338/2015/3., Knk.IV.37.342/2015/2., Knk.IV.37.357/2015/2. számú stb. határozatokat) vagy pedig a rendeltetésszerű joggyakorlás Ve.-beli alapelvébe ütközik.

A fenti indokok alapján a Kúria megállapította, hogy az NVB 137/2015. számú határozatában hitelesített kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti választópolgári egyértelműség követelményének. A felülvizsgálati kérelmek tehát – a tartalmi kérdéseket érintően – megalapozottak, ezért a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 137/2015. számú határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján megváltoztatta, a kérdés hitelesítését megtagadta.

Az illetékekről szóló – módosított – 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján a felülvizsgálati eljárás illetéke az állam terhéen marad.

A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Nsztv. 30. § (3) bekezdésén alapul, amelynek értelmében e végzést nyolc napon belül közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

A jogorvoslatot az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. február 23.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Mudráné
dr. Láng Erzsébet sk. bíró**