

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG			KÚRIA 4.		
Ügyszám: IV/ 0 1 5 6 0 - 0 / 2023			Kvk. II. 39057 / 2023/3		
Alkotmánybíróság Erkezett: 2023 JÚL 13.			Erkezett: 2023 JÚL 12		
A Kúria útján			Erkezés módja		
POSTÁN			@ EGYÉB: kézbesítő		
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:	Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
Tisztelt Alkotmánybíróság!	2	4	1	2	Q1

[redacted] alatti lakos mint indítványozó (a továbbiakban „indítványozó”) a csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőm, **Dr. Sobor Dávid ügyvéd** (kamarai azonosító szám: [redacted] a **Dr. Sobor Ügyvédi Iroda** (székhely: [redacted] [redacted]; képviselője és eljáró, illetve hivatalos iratok átvételére kijelölt ügyvéd: Dr. Sobor Dávid; [redacted] [redacted] tagja útján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 57. § (4) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérem, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva alaptörvény-ellenesség miatt az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg a Kúria Kvk.II.39.057/2023/3. számú végzését.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

I. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

1. Előzmények

Az alapügy kérelmezője 2023. március 14-én az „Egyetért Ön azzal, hogy a tanuló a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 6. mellékletében meghatározott testneveléssel együtt számított heti óraszám három órával csökkenjen?” népszavazási kérdést nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) az Nsztv. 3. § (1) bekezdése szerint hitelesítés céljából. A kérdés hitelesítését az NVB 2023. május 9. napján kelt 40/2023. számú határozatával megtagadta.

Határozatának indokolásában az NVB az egyértelműség vizsgálata körében az Nsztv. 11. §-ra és a 9. § (1) bekezdésére, valamint az Alaptörvény 8. cikk (1)-(3) bekezdésére hivatkozott. Ennek körében kifejtette, hogy a választópolgárnak a feltett kérdés lényegét értenie kell annak érdekében, hogy tudatosan tudja népszavazással kapcsolatos jogát gyakorolni. A kérdés által érintett heti óraszám meghatározása ugyanakkor tanügyi, oktatási-szakpolitikai és

finanszírozási kérdés is. A kérdés megtévesztő is, hiszen csak a tanulók szempontjából közelíti meg az óraszámcsökkenés kérdését, az ugyanakkor más változásokkal is jár, például a nevelő-oktató munkát folytatók elbocsátásával is járhat. A kérdés alapján a jogalkotói egyértelműség követelménye sem teljesül az NVB érvelése szerint. Az NVB így a korábbi kúriai gyakorlatnak megfelelően úgy érvelt, hogy a kérdés eldöntése olyan jártasságot igényel, amellyel csak a közvetlen érintettek és szakemberek rendelkeznek.

Az alapügy kérelmezője a határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A kérelemről a Kúria a jelen panaszban támadott KnK.II.39.057/2023/2. számú határozatával döntött, amelyben azt megalapozottnak találta, és megváltoztatta az NVB határozatát, hitelesítve a népszavazási kérdést.

A Kúria úgy érvelt, hogy a népszavazásra feltett kérdés választópolgári egyértelműségének vizsgálatakor a szavak általános, nyelvtanilag elfogadott jelentését kell figyelembe venni (elsődleges jelentés elve). A Kúria álláspontja szerint továbbá a tiltott tárgykörök meghatározása mögött állhatnak választópolgári kompetenciával kapcsolatos megfontolások, bár az Alaptörvény ezt sehol sem mondja ki egyértelműen. Vagyis a választópolgárt az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó, tiltott tárgykörnek nem minősülő ügyekben kompetensnek kell tekinteni (kompetens választópolgár elve). A Kúria továbbá azt is kimondta, hogy a népszavazás egy folyamat, ahol a szavazást magát 50 napos kampányidőszak előzi meg, amelynek során lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a szereplők megmagyarázzák a döntések hatásait (érdemi diskurzus elve).

A Kúria döntésében tehát két új alapelvet határozott meg: a kompetens választópolgár elvét, valamint az érdemi diskurzus elvét.

A Kúria az első új alapelv (kompetens választópolgár elve) kifejtésekor utalt arra, hogy ezzel eltér a korábbi joggyakorlatától, azonban nem adott számot azokról az indokokról, amelyek miatt ezt az eltérést szükségesnek tartja. A második új alapelv (érdemi diskurzus elve) kifejtésekor pedig még csak nem is utalt arra, hogy annak megfogalmazásával eltér attól a korábbi alkotmánybírósági és kúriai gyakorlattól, mely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésnek már a hitelesítésre való benyújtás időpontjában teljesen egyértelműnek kell lennie.

2. Az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésére rendelkezésre álló határidő igazolása

Az Nsztv. 30. § (5) bekezdése szerint a Kúria népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni alkotmányjogi panaszt a végzés Magyar Közlönyben történő közzétételét követő nyolc napon belül lehet benyújtani. A Kúria végzése a Magyar Közlöny 2023. évi 98. számában került közzétételre, mely 2023. július 4-én jelent meg. Erre figyelemmel a 2023. július 12-én benyújtott alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.

3. További jogorvoslat hiánya

A Kúria végzése ellen az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján nincs helye további jogorvoslatnak, ezért az alkotmányjogi panasz benyújtásának e szempontból sincs akadálya.

Kérelmező kijelenti továbbá, hogy a fentiek szerint nincs és nem is lehet az ügyben felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, és nem értelmezhető a perújítás sem.

4. Érintettség bizonyítása

Az Abtv. 27. §-a értelmében bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett magánszemély vagy szervezet nyújthat be alkotmányjogi panaszt. Indítványozó jelen esetben testnevelés szakos tanárként nyújtja be az alkotmányjogi panaszt, melynek során érintettségét az alábbiakra alapozza.

A megfogalmazott kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás hatással lenne az Indítványozó mint pedagógus és mint választópolgár Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jogára is.

A kérdés egyértelműen a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosítására irányul. A törvény preambuluma szerinti célja többek között „a köznevelés résztvevői kötelelességeinek és jogainak meghatározása”, a 3. §-a pedig elvi alapvetésként azt mondja ki, hogy „a köznevelés középpontjában a gyermek, a tanuló, a pedagógus és a szülő áll, akiknek kötelelességei és jogai egységet alkotnak”. Fentiekből következik, hogy a pedagógusok is címzettjei, kötelezettjei annak a törvénynek, amelyre az ismertettek szerint a népszavazási kérdés irányul.

Indítványozó aktív pedagógus, köznevelési intézménnyel áll jogviszonyban, amit a mellékletként csatolt kinevezés-módosítási okmány-másolattal igazolok. Ennek következtében nemcsak az oktatás napi működésében vesz részt, de kihatnak rá a jogviszonyából eredő, azzal kapcsolatos olyan változások is, mint amelyet a népszavazási kérdés által célzott jogalkotás jelentene. Ilyenformán a népszavazásra javasolt kérdés által kiváltott esetleges jövőbeli joghatás, az annak következtében hozott célzott jogalkotás kihat a jogviszonyában foglalt jogaira és kötelezettségeire egyaránt.

Fentiek mellett fontos körülmény az is, hogy Indítványozó szaktárgya a testnevelés, melynek óraszám-csökkentésére a Kúria támadott végzésében hitelesített népszavazási kérdés kifejezetten hatással lehet (vö. a kérdés fordulata szerint: „testneveléssel együtt számított heti óraszám”). Erre tekintettel érintettsége közvetlen, hiszen a szaktárgyára vonatkozó esetleges óraszám-csökkentés a jövedelmét is hátrányosan érintené, sőt, adott esetben jogviszonya megszüntetéséhez vezethet.

Mindezekre tekintettel Indítványozó alapvető jogait, valamint jogviszonyából eredő jogait és kötelezettségeit közvetlenül befolyásoló ügyről van szó, azaz Indítványozó különleges tulajdonságára tekintettel jogosultnak és érintettnek tekintendő.

5. Annak bemutatása, hogy az állított alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta, vagy a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A Kúria jelen panaszban támadott végzésében – miként azt e panasz érdemi indokolása bemutatja – olyan jogértelmezést, illetve jogi alapelveket dolgozott ki, amelyek kiüresítik a népszavazási kérdések hitelesítése során az Nsztv. alapján feltételként megjelenő egyik követelmény, a választópolgári egyértelműség vizsgálatát. Ezzel a Kúria álláspontunk szerint nem csupán átlépte hatáskörét, de az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvét is megsértette, mert a jogot nem alkalmazta és értelmezte, hanem tartalmilag megváltoztatta. E *contra constitutionem* jogértelmezés egyben az Alaptörvény

XXVIII. cikk (1) bekezdését, továbbá a 28. cikkét is sérti. Hivatkozott alaptörvényi rendelkezések sérelme egyben indítványozó Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében hivatkozott népszavazáshoz való jogát is megsértette. Tekintettel arra, hogy a Kúria több alaptörvényi rendelkezést is sértő jogértelmezésre alapította végzését, kétséget kizáróan megállapítható a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség.

Álláspontunk szerint ugyanezen körülmények alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést is felvetnek. Ilyen kérdés, hogy adhat-e a Kúria jogértelmezése teljesen új tartalmat egy törvényi rendelkezésnek? Felülírhatja-e egy bírói döntés azt a jogalkotói szándékot, mely szerint a választópolgári egyértelműséget esetről-esetre, egyedileg, a konkrét kérdés megfogalmazásából kiindulva, nem pedig kvázi megdönthető vélelemként érvényesülő, prejudikáló alapelvek alkalmazásával kell vizsgálni?

A Kúria hitelesítő döntése azonban a fenti alapjogokra vonatkozó érvelést nem tartalmaz, ami arra utal, hogy a Kúria nem ismerte fel az előtte fekvő ügy alapjogi összefüggéseit. Indítványozó hivatkozik az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozatára, melyben az alapozta meg a panasz befogadhatóságát, hogy az egyedi ügy alapjogi vonatkozásainak figyelmen kívül hagyása felvetette a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette azt is, hogy a kifogásolt hitelesítő döntés az Alaptörvény indítványozó által felhívott rendelkezéseinek a sérelmére vezethet-e. Indítványozó szintén hivatkozik az Alkotmánybíróság 3/2015. (II. 2.) AB határozatára, melyben az Abtv. 27. §-a szerinti panasz tárgyát képező bírói döntés alaptörvény-ellenességét azért állapította meg a Tisztelt Alkotmánybíróság, mert az egyedi ügyben eljáró bíróság nem ismerte fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait.

6. Az érdemi elbírálás feltétele - a befogadás alapja

Az Abtv. 29. §-a úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, már az egyik követelmény teljesülése is alátámasztja az alkotmányjogi panasz befogadását.

Álláspontunk szerint jelen ügyben a fentiekben bemutatottak szerint mindkettő feltétel teljesül. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre enged következtetni, hogy a Kúria teljes mértékben figyelmen kívül hagyta a hatalommegosztás elvét és az alkotmánykonform jogértelmezés követelményét. E *contra constitutionem* és önkényes jogértelmezés a végzés érdemi tartalmának megalapozását szolgálta, hiszen erre alapozva írta felül a Kúria az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglaltakat.

A Kúria a végzésének indokolásából kitűnően elmulasztotta, hogy egyáltalán számot vessen a hitelesített kérdés alapjogi vonatkozásaival, vagyis nem is ismerte fel azokat.

Mindezekon felül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy adhat-e a Kúria jogértelmezése teljesen új tartalmat egy törvényi rendelkezésnek? Felülírhatja-e egy bírói döntés azt a jogalkotói szándékot, mely szerint a választópolgári egyértelműséget esetről-esetre, egyedileg, nem pedig a kérdésegyértelműséget kvázi megdönthető vélelemként eleve feltételező, „mindenhez is” értő választópolgárokat feltételező, prejudikáló alapelvek alkalmazásával kell vizsgálni?

Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának nincs akadálya.

II. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

1. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

C) cikk

(1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

XXIII. cikk

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

XXVIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

28. cikk

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

2. A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása és az Alaptörvényben biztosított jog sérelme

A hatalommegosztás elvének sérelme

A Kúria feladata a népszavazásra javasolt kérdések hitelesítésének felülvizsgálata során az, hogy a hatályos alaptörvényi és törvényi keretek között ítélje meg a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát. E tárgykörben a jogalkotó egy világos, zárt jogi rendszert hozott létre, amelyben minden, a kérdés hitelesítését befolyásoló szempontot meg kell vizsgálni, és csak azon kérdések hitelesíthetők, melyek minden feltételnek megfelelnek.

Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint 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. E törvényi követelmény a népszavazás hitelesítésére vonatkozó feltételrendszer integráns része, ezt sem megkerülni, sem figyelmen kívül hagyni jogszerűen nem lehet. Maga az Nsztv. is úgy fogalmaz, hogy a kérdést csak akkor lehet hitelesíteni, ha minden, az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben meghatározott feltételnek megfelel [11. § (1) bek.].

Ha tehát a Kúria olyan elvi jogi álláspontra helyezkedik döntése elvi tartalmaként, amely a törvényben meghatározott zárt jogi keretrendszer egyik pillére, nevezetesen az Nsztv. 9. § (1) bekezdés első fordulata szerinti választópolgári egyértelműség kiüresítését eredményezi, azzal kilép a számára az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdésében lefektetett jogértelmező, jogalkalmazó alkotmányos szerepből, és *de facto* jogalkotó tevékenységet végez.

Jelen ügyben a Kúria önkényes jogértelmezése azt eredményezte, hogy a választópolgári egyértelműség megítélésének esetről-esetre való gondos mérlegelését felváltja kétolyan – az Nsztv. rendelkezéseiből ki nem olvasható – alapelv alkalmazása, amelyek a választópolgári egyértelműség kérdését eleve eldöntötté teszik, kiüresítve a vonatkozó törvényi rendelkezést. Ez azonban ellentétes azzal az alkotmányos alapelvvel, hogy a bíróságok nem alakíthatják át, csupán értelmezhetik és alkalmazhatják a jogszabályokat. A Kúria a támadott végzésében viszont kilépett az Alaptörvényben meghatározott hatásköréből, a támadott ügyben alkalmazott jogértelmezés joghatása egyenértékű azzal, mintha az Országgyűlés hatályon kívül helyezte volna az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének első fordulatát.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontja pedig az Országgyűlés hatáskörébe helyezi a törvényalkotás jogát. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése értelmében a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.

Az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában is felhívta a figyelmet ugyanezen alapelv fontosságára. A testület szerint *„a bírói hatalom konkrét jogvitát eldöntő tevékenysége során a jogot alkalmazva azt értelmezi, sőt tovább is fejleszti, de ez a törvénynek, a jogszabályoknak való alárendeltségen nem változtat. A bírósági jogalkalmazás az adott jogvita eldöntésének keretei között természetesen visel magán olyan jegyeket, melyeken keresztül tevékenysége – különösen a Legfelsőbb Bíróság esetében – a jogalkotás határán járhat. A jogértelmezésre azonban vagy az adott jogvitához kötődően, vagy a tartós jogalkalmazási gyakorlat egységének biztosítására irányulóan, ezek függvényében, ezek által feltételezetten és ezek keretei között kerül sor. A bírói-ítélkezési hatalom tehát alapvetően és közvetlenül nem veheti át a jogalkotás funkcióját egyik – a hatalommegosztás rendjében erre feljogosított – szervtől sem.”* {38/1993. (VI.11.) AB határozat}

A bírói hatalmi ág önálló jogszabály-értelmező tevékenységének jelentőségét hangsúlyozta az Alkotmánybíróság a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban is, a hatalommegosztás szempontjából. E döntés többek között rámutatott: *„[a] jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében többféle alkotmányos megoldás lehetséges az igazságszolgáltatás rendszerén belül. Önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A »bírói jogalkotás«, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével.”* {ABH 2004, 551, 571.; megerősítette: 11/2015. (V. 14.) AB határozat [27]}.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatában határozottan elutasította annak a felvetését is, hogy a bíróságok a jogértelmezés köntösébe burkoltan tartalmi változtatást eszközöljenek egyértelmű, zárt logikájú jogszabályokon: **„A zárt szabályok felülírása, »kitágítása« a bíróságok részéről ebben az ügyben már nem jogértelmezési, hanem contra legem jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelentett volna, ami**

felvetette volna a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét is. A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás. „

Jelen ügyben azonban a fentiekben és az alábbiakban egyaránt bemutatott módon éppen az történt, hogy a Kúria **alapvetően és közvetlenül** vette át a jogalkotás funkcióját az Nsztv. 9. § (1) bekezdése felülírásával.

Álláspontunk szerint mindebből világosan következik, hogy Alaptörvénybe ütközik az a bírósági döntés, amely átlépve az alkotmányos funkcióját, jogértelmezésbe burkolt jogalkotással valójában megváltoztatni, kiüresíteni igyekszik a jogszabályok tartalmát. Jelen ügyben azzal, hogy a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítése során az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti, választópolgári egyértelműsége vonatkozó követelmény alkalmazására olyan elvi tartalmat határozott meg, amely a gyakorlatban lehetetlenné teszi e követelmény esetről esetre történő, érdemi vizsgálatát, megsértette az Alaptörvényben és a törvényben (Nsztv-ben) lefektetett – az Alkotmánybíróság és saját maga által korábban egyértelműen és zárt módon értelmezett – szabályokat, és a tételes jog értelmezése helyett azt tartalmilag átalakította, megváltoztatta.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének és a 28. cikkének sérelme

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosítja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot. A Kúria a preventív alkotmányos kontroll keretében a kérelmező és a kérelmezett (NVB) állításain felül köteles megvizsgálni mindazon alkotmányos szempontokat, amelyek sérelme esetén alkotmányellenes módon kerülne sor a népszavazásra.

Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára az alkotmánykonform jogértelmezés követelményét írja elő. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17] – [18]}.

Ugyanezt vezette le az Alkotmánybíróság egy újabb határozatában is, mely szerint „a bírói gyakorlat alkotmányosságával összefüggésben tehát azt kell vizsgálni, hogy a bíróságok döntéseik meghozatala során a jogszabályok alkalmazásakor és értelmezésekor mennyiben vették figyelembe az érintett alapjogok értelmezését, azok korlátozhatóságát. Felismerhetőnek kell lennie, hogy a bíróság határozatában értő módon felfigyelt az alapjogi összefüggésekre, és amikor tartalmat adott a perben alkalmazandó jognak, akkor döntése indokolásában kifejezte

az alapjogilag értékelendő mérlegelési szempontokat” {17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [108]}.

Az Alkotmánybíróság – kifejezetten népszavazási ügyekben is alkalmazott - gyakorlata szerint az „[a]z önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. [...] Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}. A testület önkényes és ezzel együtt *contra constitutionem* bírói jogértelmezéssel kapcsolatos gyakorlatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és a 28. cikk összekapcsolására alapította [elsőként: 20/2017. (VII. 17.) AB határozat].

A jogértelmezési hiba *contra constitutionem* akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}.

A fentebb bemutatott, a hatalommegosztás elvének sérelmét eredményező jogértelmezés azért is súlyos alkotmányos sérelem, mert a Kúria csak úgy juthatott a támadott végzésben levezetett álláspontra, hogy figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott alkotmánykonform jogértelmezés követelményét. E sérelem abban áll, hogy a Kúria nem vette figyelembe az általa elbírált ügy népszavazáshoz való alapjoggal kapcsolatos vonatkozásait, amellyel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből következő tisztességes eljáráshoz való jogot is megsértette. Amint azt a későbbiekben részletesebben kifejtjük, a végzés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált alapjogot, amelynek szempontjai a támadott végzésben nem jelennek meg. Ezt támasztja alá az is, hogy az Alkotmánybíróság jelen panaszban is idézett gyakorlatával nem csak szembemegy a választópolgári egyértelműség esetről esetre történő vizsgálatát ellehetetlenítő jogértelmezés, de a Kúria kísérletet sem tett arra, hogy ezt az ellentmondást feloldja.

Mindebből arra lehet következtetni, hogy a Kúria szándékosan figyelmen kívül hagyta az alkotmánykonform jogértelmezés követelményét, különösen ennek a jogalkotó céljára irányuló aspektusát, továbbá szembe helyezkedett az Alkotmánybíróság gyakorlatával is. Mindez igazolja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, illetve 28. cikkének sérelmét.

Következtetés az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének, illetve az Alaptörvény 28. cikkének sérelme kapcsán

Utalni kívánunk arra, hogy bár az Alkotmánybíróság gyakorlatában e két rendelkezés önmagában nem képezheti alkotmányjogi panasz alapját, más, Alaptörvényben biztosított joggal együtt vizsgálva már több esetben helyt adott a testület alkotmányjogi panaszának ezen cikkek sérelme miatt is, és megsemmisítést tartalmazó döntést hozott {lásd pl.: 1/2020. (I. 2.) AB határozat; 2/2016. (II. 8.) AB határozat}. A Kúria jelen panaszban támadott végzése mindezeket a rendelkezéseket a fentiek szerint megsértette, amely nem önmagában álló Alaptörvény-sértést okozott, hanem egyben indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait (tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáshoz való jog) is megsértette a fentiek, illetve alábbiak szerint.

A népszavazáshoz való jog sérelme

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése biztosítja minden választópolgár számára az országos népszavazáson való részvétel jogát, melyet röviden népszavazáshoz való jognak is nevezhetünk. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata – a Kúria is kötelező erővel – meghatározza azokat a feltételeket, amelyek nélkülözhetetlenek ezen alapjog érvényesüléséhez: „A Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor a jogalkotásra irányuló kérdést értelmezi, és egyrészt azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e, valamint nem érint-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykört, továbbá eleget tesz-e az Nsztv.-ben foglalt, a népszavazási kérdéssel szemben támasztott törvényi követelményeknek.” {33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság ezzel egyértelműen meghatározta a Kúria felülvizsgálati jogkörének kereteit a népszavazási kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban, mely keretektől való eltérés kihatással van a népszavazáshoz való jogra is. Nem érvényesülhet ugyanis e jog olyan kérdés esetén, amely nem felel meg az Alaptörvény és az Nsztv. feltételeinek.

Ezt rögzítette az Alkotmánybíróság a 3/2022. (III. 18.) AB határozatában is: „Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvénynek megfelelő funkcióját akkor tölti be, amennyiben az olyan kérdés feltételére szolgál, amely alkalmas arra, hogy elérje a népszavazás célját: a választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlását a népszavazás tárgyában. Azaz olyan népszavazási kérdés, amelyből nem következik egyértelmű törvényalkotási kötelezettség vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodás; vagy az az országos népszavazási kérdés, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tilalomba ütközik, az Alaptörvénnyel eleve ellentétes, és a népszavazás jogintézményével alkotmányosan nem összeegyeztethető, vagy a népszavazás rendeltetésellenes alkalmazására irányul. Az Alaptörvénynek csak olyan népszavazási eljárás felel meg, amely ezeket a követelményeket biztosítani tudja annak érdekében, hogy a választópolgárok közvetlenül tudják gyakorolni hatalmukat.” (Indokolás [25]). Az Alkotmánybíróság ugyanitt azt is kifejtette, hogy „[a]mennyiben a jogalkotói egyértelműség vizsgálata a jogi láncolatból (valamely eljáró fórum elől) kikerül, akkor sérülhet a választópolgárok Alaptörvényben biztosított népszavazáshoz való joga. (...) A Kúria elvi tételének alkalmazása így oda vezethet, hogy a jogalkotói egyértelműség vizsgálatának, amely a népszavazási kérdés hitelesítésének jogi feltétele, jogi és alkotmányossági garanciáiban alaptörvény-ellenes hiátus keletkezik; amely következtetés nemcsak a jogalkotói egyértelműség, hanem a népszavazás hitelesítésének körében vizsgált további jogi feltételek hiánya esetén is fennállhat.” (Indokolás [27]).

Ebből az következik, hogy amennyiben a Kúria olyan jogértelmezést alkalmaz, amely az Nsztv. egyik feltételét – jelen ügyben a választópolgári egyértelműség törvényi követelményét – annak jogalkotói céljától eltérően úgy értelmezi, hogy a rendelkezést kiiktatja, alkalmazhatatlanná teszi, azzal sérti indítványozó népszavazáshoz való jogát. E sérelem abban áll, hogy a népszavazáshoz való jog alapján a választópolgároknak joguk van olyan kérdésekben döntést hozni, amely érvényes és eredményes népszavazás esetén alkalmas a választói akarat érvényesítésére. Ha azonban a népszavazásra javasolt kérdés vizsgálata során e szempont a világos törvényi előírás ellenére – a Kúria által jelen panaszban támadott végzésében megfogalmazott elveket alkalmazva – érdemben ellenőrizhetetlenné válik a választási szervek és a bíróságok számára, azzal éppen a népszavazáson megjeleníthető választói akarat kifejeződésének lehetőségét ássa alá, ellehetetlenítve a népszavazás alkotmányos funkciójának beteljesítését. Választópolgári egyértelműség hiányában a

népszavazás alkalmatlanná válik arra, hogy azon keresztül fejezzék ki a választópolgárok akaratukat.

Álláspontunk szerint a Kúria a támadott végzésében hivatkozott „*kompetens választópolgár alapelvének*” és az azzal szoros összefüggésben álló „*érdemi diskurzus alapelvének*” meghatározásával pontosan ilyen *contra constitutionem* értelmezés talajára helyezkedett, az alábbiak szerint

i. „*kompetens választópolgár alelve*”

A támadott végzésben kifejtett új alapelv lényegét a Kúria a következőképpen határozza meg: „[a]z Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó, tiltott tárgykörnek nem minősülő ügyekben a választópolgárt kompetensnek kell tekinteni az adott kérdés vonatkozásában.” A támadott végzés 32-33. bekezdéseiben maga a Kúria is elismeri, hogy ez az új „alapelv” ellentétes a saját, következetes gyakorlatával, melyre vonatkozóan e két bekezdésben öt – különböző ügyekben született, ám elvi tartalmában egybehangzó – precedensre is hivatkozik. A támadott döntésben azonban a Kúria ezektől eltérően úgy ítéli meg, hogy „a választópolgár tudattartalmának vizsgálatánál feltételezni szükséges **egy átlagosan tájékozott, kompetens választópolgárt**, aki általánosságban tisztában van a fennálló társadalmi-gazdasági körülményekkel és rendelkezik általános ismeretekkel”.

Rögtön rámutat e megközelítés alaptörvény-ellenességére az idézett mondatban feszülő ellentmondás. A „*kompetens*” szó ugyanis többfajta jelentéstartalommal is bír, melyek közül ugyanakkor mindegyik ellentétben áll az „*átlagos tájékozottság*” jelentésével. A Magyar Értelmező Kéziszótár 2021. évi kiadása szerint a „*kompetencia*” szó jelentheti az illetékességet, valamint a hozzáértést, szakértelmet is, míg a „*kompetens*” szó jelentése illetékes, szakértő, mértékadó (Pusztai Ferenc (főszerk.): Magyar értelmező kéziszótár. 2. átd. kiadás. Budapest: Akadémiai: 2021.). A Magyar szókincstár alapján a „*kompetencia*” szó illetékesség, illetve képesség, felkészültség, hozzáértés jelentéstartalommal is használható, míg a „*kompetens*” szó értelme „*illetékes, jogosult, hozzáértő, szakavatott, jártas, tapasztalt, gyakorlott, hivatott*” (Kiss Gábor (főszerk.): Magyar szókincstár. Budapest: Tinta Könyvkiadó, 2022). Ebből következően a „*kompetens választópolgár*” épphogy nem egyezik meg az „*átlagosan tájékozott választópolgárral*”: az ő általános ismereteit messze meghaladó képzettséggel, tapasztalattal, szakismeretekkel rendelkezik az adott szakterületen. Azzal, hogy a Kúria egyenlőségjelet vont e kétfajta tudásszint között, lényegében tagadja, hogy lehetnek olyan kérdések, melyek megértése, megvitatása külön szakismeretet igényel. Amellett, hogy ezzel a valódi szakértelem, kompetencia létét vonta kétségbe, a népszavazási kérelmek előzetes vizsgálatából is kiiktatta a kérdés-egyértelműség elvét. Hiszen míg az eddigi alkotmánybírói és kúriai gyakorlat kizárta a népszavazásra bocsátható kérdések közül azokat, amelyek megértése, megválaszolása speciális szakismeret nélkül nem volt lehetséges, a most támadott végzésében tartalmilag azt szögezte le a Kúria, hogy minden általánosan tájékozott választópolgár egyben minden speciális szakkérdésben is kompetensnek tekintendő. A Kúria által meghatározott új „alapelvet” a jelen ügyben feltett kérdésre alkalmazva azt kell feltételezni, hogy az átlagosan tájékozott választópolgárok az oktatási-nevelési szakemberekkel azonos módon érteni fogják, hogy:

- a kérdésben szereplő „a tanuló” kifejezés pontosan mely oktatási intézmények tanulóra vonatkozik (pl. az 2011. évi CX. törvény [„Nkt.”] 9. § [8] és [9] bekezdése szerinti miniszteri engedély alapján működő Waldorf-iskolába járó gyermek ebbe a

- kategóriába esik-e, avagy az ő óraszámja az állami kerettantervhez való szigorú kötöttség hiánya miatt változatlan marad-e);
- az Nkt. 6. mellékletében meghatározott testneveléssel együtt számított heti óraszám jelenleg melyik évfolyamon, melyik típusú oktatási intézményben mennyi;
 - milyen oktatási-szakmai indokok alapján kerültek meghatározásra az Nkt. 6. mellékletében szereplő maximális óraszámok, hogyan bontja le ezeket a 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendeletben található Nemzeti Alaptanterv II.2.1.1. pontjában található táblázat tanulási területekre, milyen ajánlásokat fűz az alapóraszámok tanulási területekhez tartozó tantárgyanként, képzési szakaszok és évfolyamok szerinti arányos tanóraelosztására a II.2.1.3. pont alatti táblázat, és milyen következménnyel járna erre a szakértők által megtervezett és több mint egy évtizede finomhangolt rendszerre, ha „fűnyíróelvet” követve heti három órát kivennének belőle;
 - az Nktv. és a kapcsolódó alacsonyabb szintű jogszabályok által meghatározott szabályozási keret garanciális szabályai alapján ez az ő gyermekük megkezdett tanulmányait érinteni fogja-e (akár a megkezdett tanéven belül, akár a megkezdett tanulmányai során később) avagy az Nkt. 4. § 8. pontjában definiált felmenő rendszer garanciális szabályai miatt őt már nem;
 - hogyan hat ki a kérdés által sugallt óraszám-csökkentés az egyes tanulók jogaira és megkezdett tanulmányaik eredményességére (kevesebb tanóránban hogyan tudják teljesíteni a Nemzeti Alaptantervben meghatározott célkitűzéseket, hogyan adják le nekik a pedagógiai programban hogyan szerzik meg a nekik biztosítandó kompetenciákat stb.);
 - mindez hogyan hat ki az oktató-nevelő személyzet foglalkoztatására, munkaterhére, jövedelmére, annak költségvetés általi finanszírozására stb.

Álláspontunk szerint ezek az átlagosan tájékozott választópolgárok számára nem egyértelműen megválaszolható kérdések, ezért a „kompetens választópolgár elvének” tétele ellentétes a támadott végzésben szintén felhívott – az NVB és a Kúria évtizedes gyakorlatában kiérlelt – elsődleges jelentés elvével is. Utóbbi szerint *„[a] népszavazásra javasolt kérdés egyértelműségi vizsgálatánál a szavak általános jelentése alapján annak elsődleges értelmezéséből kell kiindulni, ahogyan azt egy átlagosan tájékozott, társadalmi-gazdasági ismeretekkel rendelkező racionális választópolgár a mondat nyelvtani értelme szerint érthette.”*

Ezt támasztja alá a Kúria korábbi – álláspontunk szerint Alaptörvény-konform – jogértelmezése is, melyet a Knk.IV.37.425/2017/3. számú végzésében fejtett ki. Ennek lényege szerint, amennyiben a feltett kérdés tartalmának megértése elmélyült szakmai ismereteket igényel, ezáltal a használt fogalmak valódi jelentéstartalma az ezzel nem rendelkező választópolgár számára nem világos, nem pontosan értelmezhető, (pl. külföldi felsőoktatási intézmény, oklevelet adó képzési tevékenység, nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése), a kérdés akkor sem elégíti ki a kérdésegértelműség követelményét, ha egyébként a jogi fogalmak használata szabatos.

Álláspontunk szerint a választópolgárt sem az Nsztv. szabályai, sem a kúriai gyakorlat, sem az „elsődleges jelentés elve” szerint sem lehetséges bármely kérdésben általános és elvi jelleggel kompetensnek tekinteni. Ez ugyanis olyan irreális és utópisztikus – az Alaptörvénytől idegen – emberképet feltételezne, amely szerint *ab ovo minden* választópolgár (mindenben) kompetens. Ezzel szemben továbbra is esetről-esetre, a kérdés tartalmát, szakmai mélységét,

nyelvi szerkezetét, a kérdéssel érintett jogszabályi környezetet és még számos a Kúria gyakorlata által kidolgozott egyéb szempontot egymásra tekintettel értelmezve jelenthető ki, hogy egy átlagosan tájékozott választópolgár számára a kérdés megfogalmazása egyértelmű-e vagy sem, s van-e helye a kérdés hitelesítésének vagy megtagadásának. Ezzel ellentétes kérdés-egyértelműségi tesztet csak a törvényalkotásra alkotmányosan felhatalmazott szerv, az Országgyűlés határozhat meg. A jogalkalmazó bíróság azonban nem juthat az Nsztv. egy rendelkezését tartalmilag módosító vagy hatályon kívül helyező eredményre pusztán jogértelmezés által.

Fentiek kapcsán ismételten hangsúlyozzuk, hogy jelen panasz nem a Kúria szakjogi jogértelmezését támadja, hanem éppen annak hiányát, illetve azon elvi tételeket, melyek a későbbi, hasonló tárgykört érintő ügyekben ellehetetlenítik a választópolgári egyértelműség érdemi, szakjogi vizsgálatát. A Kúria végzésének Alaptörvénybe ütközése tehát e tekintetben abban áll, hogy a választópolgári egyértelműség esetről-esetre történő vizsgálatának lehetőségét kiiktatva elveszi annak lehetőségét, hogy a népszavazáshoz való jog valóban az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatának megfelelő módon tudjon érvényesülni.

Jelen ügyben tehát a Kúria – alaptörvény-ellenes módon túllépve a hatalmi ágak szétválasztásának követelményén – jogalkotóként eljárva a választópolgári egyértelműséget kiüresítette, a kérdés érdemi vizsgálatát az Nsztv. rendelkezését negligáló elvi tételek előírásával lehetetlenné tette. Ezáltal érdemben csorbította a népszavazás intézménye alkotmányos funkciójából eredő azon kritériumát, hogy alkalmasnak kell mutatkoznia a választópolgárok számára értelmezhető kérdés alapján a választói akarat kifejezésére. Ezzel a Kúria megsértette indítványozó Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésben biztosított jogát, azaz hatáskör-túllépéssel és téves jogértelmezéssel alaptörvény-sértő helyzetet állított elő.

A vonatkozó gyakorlat szerint „az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányos kontrollt gyakorol. Az Alaptörvény értelmében tiltott tárgykörben nem lehet népszavazást tartani; ha a Kúria jogértelmezése sérti az alaptörvényi tilalmat, akkor egy alaptörvény-ellenes kúriai döntéssel hitelesített kérdésben indulhat meg az aláírásgyűjtés, és kerülhet sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság alkotmányos kontrolljának dogmatikai alapja valódi panasz hatáskörben, tiltott tárgykör esetén a népszavazás jogintézményének a védelme, annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörben hitelesített kérdésben kerülhessen sor népszavazásra. A népszavazáshoz való alapjog mint kivételes és közvetlen hatalomgyakorlási forma sem eredményezhet/keletkeztethet az Országgyűlés oldalán olyan kötelezettséget, ami alaptörvény-ellenes jogalkotásban ölt testet.” {11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [22]}.

A fenti érvelésből következően az Alkotmánybíróság preventív alkotmányos kontrollja szükséges lehet annak megelőzéséhez, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek megsértésével hitelesített kérdésben megtartott népszavazás miatti alaptörvény-ellenes helyzet álljon elő. Az esetlegesen nem egyértelmű kérdések népszavazásra bocsátása – amely e végzésben kifejtett új alapelvek jövőbeli alkalmazása esetén bármikor előfordulhat – magában foglalja annak kockázatát is, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás alaptörvény-ellenes jogalkotásra kötelezi az Országgyűlést. Erre tekintettel álláspontunk szerint a Kúria alaptörvény-ellenes jogértelmezésének jövőbeli alkalmazását a jelen panaszban támadott végzés megsemmisítésével szükséges megelőzni (preventív alkotmányos kontroll).

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. A Kúria által kinyilvánított új jogelvek ugyanakkor normatív erővel rontják le az Nsztv. rendelkezéseit. A kompetens választópolgár és az érdemi diskurzus alapelve külön-külön és összességében is azt jelenti egy jogalkalmazó számára, hogy minden kérdés hitelesíthető, azaz azt az elvárást közvetíti a jogalkalmazó szervek felé, hogy az irányadó törvényi rendelkezéseket ne alkalmazzák.

ii. „érdemi diskurzus alapelve”:

Hasonló jogi következménye van a Kúria által újonnan bevezetett „érdemi diskurzus alapelvének”. A támadott végzésben foglalt meghatározás szerint „[a] népszavazás hatásainak ismertetése elsődlegesen a népszavazást megelőző kampány során lefolytatandó párbeszéd feladata”. A támadott végzés 48. bekezdéséből azonban az is kiderül, hogy a Kúria ezt az alapelvet nem pusztán a népszavazás hatásainak ismertetésére vonatkoztatja (bár álláspontunk szerint ez is a kérdés-egyértelműség részét képezi), hanem magára a kérdés mikénti értelmezésére is. A Kúria értelmezése szerint ugyanis „bár alkotmányos szinten a népszavazási kampányról nem esik szó, ugyanakkor mind a kommunikációs alapjogok rendszeréből, mind pedig az Nsztv. törvényi szabályozásból következik, hogy a népszavazást kampányidőszak előzi meg, amely során a szabad véleménynyilvánítással élve a politikai közösség egyes, gyakran alkotmányos szinten is említett szereplői - pártok, a tudományos szféra képviselői, civil szervezetek, stb. - kifejtik a kérdéssel kapcsolatos álláspontjukat, a parlamenti pártok és a kezdeményezés szervezői pedig politikai reklámokat tehetnek közzé. Tehát az Alaptörvény IX. cikke és az Nsztv. 1. § (1) bekezdése, illetve 69. §-ának szabályozása alapján a népszavazást a választással hasonló módon szabályozott, ötven napos kampányidőszak előzi meg, melyből az következik, hogy a népszavazás egy folyamat, amelyben megfelelő időt kell biztosítani arra, hogy a kérdést az egyes szereplők magyarázzák, annak hatásaira rámutassanak (érdemi diskurzus alapelve). Az érdemi diskurzus alapelvéből következik, hogy egyrészt nem lenne alkotmányos az, ha a kérdés hitelesítést követően nagyon rövid időn belül tartanák meg a szavazást (hiszen nem volna így idő az érdemi diskurzus lefolytatására), valamint az is következik, hogy a kérdés hitelesítése során sem azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok értenék-e a kérdést, és átlátnák annak hatásait, ha most vasárnap lenne a népszavazás, hanem hogy egy intenzív és érdemi kampányidőszakot követően értenék-e azt, és átlátnák-e hatásait.”

Bár a Kúria – az előző pontban tárgyalt alapelvénél kifejtettekkel ellentétben – itt nem jelezte, hogy szakítani kíván a korábbi joggyakorlatával, ez a megközelítés gyökeresen ellentétes azzal. Mindaddig ugyanis mind az NVB, mind a Kúria – alaptörvény-konform módon – kizárta azt a lehetőséget, hogy egy eredendően nem egyértelmű kérdésben népszavazás indulhasson, azt feltételezve, hogy a tisztázatlan kérdéseket majd a későbbiek során egyértelműsíti a szervező. Éppen a Kúria tartotta szükségesnek felhívni ezt a gyakorlatot a közelmúltban hozott, Kúria Knk.39058/2022/8. számú határozatának 68. bekezdésében, melyben emlékeztetett „a Knk.IV. 37.135/2016/4. számú határozatára, amely szerint ha a felülvizsgálati kérelemben a kérelmező a saját kérdését maga kezdi el magyarázni és kiegészíteni olyan egyébként eredetileg a kérdésben nem szereplő kritériumokkal, melyek nélkül a kérdés valóban hiányos, akkor az a kérdés bizonyosan nem egyértelmű. A Kúria álláspontja szerint jelen végzés indokolásának [60]-[61] bekezdése, azaz az elsődleges értelmezés elve szerint még ha

egyértelműnek lehetne is tekinteni az adott kérdést a személyi kör vonatkozásában, mert annak hétköznapi jelentése megállapítható, azonban a kérdés feltevője által előadott értelmezése eltér a szavak köznap, elsődleges jelentésétől, akkor az a kérdés nem egyértelmű. Utal a Kúria a Knk.VII.37.520/2017/2. számú határozatra, mely szintén kimondta, hogy a kérdés egyértelműsége megkérdőjeleződik, amennyiben az a kérdés feltevője által magyarázatra szorul, amennyiben pedig az elbíráló szerv (NVB) és a kérdés feltevője között értelmezésbeli eltérés van, az önmagában megalapozza a kérdés-egyértelműség sérelmét (Indokolás [33] bekezdés). A Kúria álláspontja szerint - tekintettel az Alkotmánybíróság 33/2021. (XII.22.) AB határozatára és a szavak elsődleges, hétköznapi értelmére vonatkozó értelmezési elvre - ezen követelménynek a választópolgárok és a kérdés feltevője viszonylatában is érvényesülnie kell, tehát amennyiben a kezdeményező által a kérdésnek és az abban szereplő szavaknak, kifejezéseknek tulajdonított értelme eltér a racionális, átlagosan tájékozott választópolgár által, a szavak általánosan elfogadott jelentése alapján értett jelentésétől, a kérdés - megtévesztő jellege folytán - sérti a kérdés-egyértelműség követelményét."

A Kúria most támadott határozatában kifejtett „érdemi diskurzus alapelve” alapvetően és közvetlenül ellentétes az Nsztv. 9. § (1) bekezdés első fordulatával. **A határozatból ugyanis az következik, hogy a népszavazásban döntő jogalkalmazó szervek immár nem magának a kérdésnek és annak konkrét megfogalmazásának egyértelműségét, népszavazásra való alkalmasságát vizsgálják, hanem azt, hogy egy kampányidőszakban elsajátított információkkal felvértezve a szavazópolgárok képesek lesznek-e elsajátítani azt a tudást, ami a kérdés értelmezéséhez és a döntés meghozatalához szükséges.** Ezzel azonban a Kúria valójában elhárítja az NVB-től – és saját magától – a kérdés-egyértelműség vizsgálatának feladatát, hiszen egyetlen jogalkalmazó szervnek sem állhat módjában annak előrevetítése, hogy mi fog történni egy ötven napos kampányidőszakban. Ebből az alapelvből végső soron az következik, hogy minden – alkotmányosan nem kizárt tárgykörbe tartozó – kérdést nyilvántartásba kell venni, hiszen nem létezik olyan bonyolult, összetett, szaktudást igénylő, a laikus számára többértelmű vagy – épp ellenkezőleg – végletekig egyszerű, akár néhány szóból álló, önmagában népszavazásra alkalmatlan kérdés, amit egy kampány során átadott korlátlan mennyiségű információval ne lehetne látszólag megmagyarázni.

Az érdemi diskurzus alapelve, amely szerint „[a] népszavazás hatásainak ismertetése elsődlegesen a népszavazást megelőző kampány során lefolytatandó párbeszéd feladata”, a fentiek szerint tehát zárójelbe teszi – kvázi hatályon kívül helyezi - az Nsztv. 9. § (1) bekezdés első fordulatát, ugyanis a népszavazásban döntő jogalkalmazó szervek immár nem magának a kérdésnek és annak konkrét megfogalmazásának egyértelműségét, népszavazásra való alkalmasságát vizsgálják, hanem azt, hogy egy kampányidőszakban elsajátított információkkal felvértezve a szavazópolgárok képesek lesznek-e elsajátítani azt a tudást, ami a kérdés értelmezéséhez és a döntés meghozatalához szükséges.

Következésképpen a támadott döntés nóvumaként megjelenő alapelv alkalmazása mellett az egyértelműségi skálán bármilyen szélső értéket elfoglaló népszavazási kérdés automatikusan meg kell feleljen a kérdéseggyértelműségnek, függetlenül annak megfogalmazásától és mellőzve a tényleges esetről-esetre való mérlegelést, azaz az Nsztv. vonatkozó rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság maga is hangsúlyozta már a választópolgári egyértelműség fontosságát, amikor megállapította, hogy "[a] jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő

választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének." {26/2007. (IV. 25.) AB határozat}. Ez egyben azt is jelenti, hogy alkotmányosan nem igazolható a választópolgári egyértelműség esetről-esetre történő, érdemi vizsgálatának hiánya, amely ugyanakkor a Kúria által lefektetett elvből következik.

Az Alkotmánybíróság választási kampánnyal kapcsolatos gyakorlata szerint „[v]álasztási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait. Ez mindenekelőtt annyit jelent, hogy az egymással versengő jelöltek igyekeznek előnyt szerezni, s ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak. Társadalmi érdek, hogy a kampányban nemcsak a közügyeket, hanem az egyes jelöltek alkalmasságát és a jelölő/támogató szervezet programját is megvitassák. Ez alkalmanként kemény verbális csatározásokat is jelenthet, de ez része a kampány során megvalósuló véleménynyilvánítási szabadságnak. Ha jogvitára kerül sor, a bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint kell eljárnia, vagyis úgy, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék." {5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26]}.

Álláspontunk szerint ebben a megállapításában az Alkotmánybíróság minden kampányra kiterjedő módon egyértelmű elsőbbséget adott a véleménynyilvánítás szabadságának a tényközléssel szemben. Habár népszavazási kampányban nem jelöltekről és jelölő szervezetekről szól a közügyek megvitatása, hanem a feltett kérdésre adandó válaszokról, a kampány lényegi jellegzetességei ebben az esetben is azonosak. Eszerint a közügyek szabad vitatásának érvényesülnie kell, melyhez társadalmi érdek is fűződik, valamint a kemény verbális csatározások (melyek természetesen szólnak ügyekről is, nem csak személyekről) részét képezik a kampány során megvalósuló véleménynyilvánítási szabadságnak. Ez egyben azt is jelenti, hogy a kampány az Alkotmánybíróság szerint elsősorban nem a higgadt, tényszerű és megalapozott szakmai vita, hanem a választói akarat szubjektív, változatos eszközökkel, különösen véleménynyilvánítással megvalósuló befolyásolásának terepe.

A választópolgári egyértelműség tekintetében rögzíteni kívánjuk továbbá, hogy nem a kérdés értelmezéséhez szükséges ismeretek megszerzésére való objektív lehetőség a vizsgálat tárgya, hanem az ismeret megszerzésének átlagosan tájékozott választópolgártól való elvárhatósága. E körülmény szempontjából nem releváns, hogy a kampányidőszakban milyen ismeretekhez lehet hozzájutni, hiszen a kérdés az, hogy elvárhatja-e a népszavazás kezdeményezője az átlagos tájékozottságú választópolgártól, hogy rendelkezzen a kellő tudással. Megjegyezzük továbbá, hogy fentiek szerint éppen a kampánytevékenységek szabad gyakorlásából következik, hogy az nem garantálja megalapozott ismeretek átadását, hiszen a kampányidőszakban politikai álláspontok jelennek meg a kérdésre adott válasz befolyásolása érdekében. E körben ezért semmi nem garantálja, hogy a bármelyik oldal mellett kampányoló megszólalók pótolják az esetleg hiányzó ismereteket.

Erre tekintettel tehát Alaptörvénybe és az Nsztv. rendelkezéseibe ütközik az a kúriai megállapítás, amely a választási kampányt *ab ovo* alkalmas eszközzé nyilvánítja arra, hogy pótolja a kérdés potenciálisan hiányzó – a Kúria népszavazáshoz való jogot sértő

jogértelmezése során kialakított alapelvekre tekintettel egyedileg érdemben nem vizsgált – választópolgári egyértelműségét.

A támadott döntés nívumaként megjelenő „alapelv” alkalmazása esetén az egyértelműségi skálán bármilyen szélső értéket elfoglaló népszavazási kérdés automatikusan meg kellene feleljen a kérdésegységértelműségnek, függetlenül annak megfogalmazásától és mellőzve a tényleges esetről-esetre való mérlegelést, azaz az Nsztv. vonatkozó rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság korábban idézett gyakorlata szerint ugyanakkor ilyen módon a népszavazás nem tudja betölteni alkotmányos funkcióját, a népakarat érvényesítését. A támadott végzésben megjelenő önkényes jogértelmezés a választópolgári egyértelműség - mint a népszavazás hitelesítésének körében vizsgált feltétel - hiánya egyben „alaptörvény-ellenes hiátust” eredményez. {vö. 3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [27]}. Minderre tekintettel az „érdemi diskurzus alapelve” is sérti a népszavazáshoz való jogot.

Összegzés

Összességében álláspontunk szerint a Kúria jelen panaszban támadott végzése megsértette az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvét, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tisztességes bírósági eljárás követelményét együtt olvasva az Alaptörvény 28. cikkében előírt alkotmánykonform jogértelmezés kötelezettségével azzal, hogy ezen alapjogi vonatkozásokra döntésében nem volt tekintettel. Mindezen Alaptörvény-sértések ugyanakkor a panaszban bemutatott érvek alapján nem önmagában álló sérelmek, hanem e *contra constitutionem* jogértelmezés indítványozó Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított népszavazáshoz való jogának sérelmét is okozta.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ezen indokokra figyelemmel a Kúria végzését megsemmisíteni szíveskedjen.

III. Egyéb nyilatkozatok és mellékletek

Indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 52. § (5) bekezdésére és 57. § (1a) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II. 27.) Tü. határozat 36. § (2) bekezdésére tekintettel kijelenti, hogy az előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványában szereplő személyes adatai nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá.

A jelen beadványhoz csatolt mellékletek:

- ügyvédi meghatalmazás
- indítványozó kinevezés-módosítási okmánya

Budapest, 2023. július 12.

Tisztelettel:


indítványozó
képv.:

Dr. Sobor Dávid ügyvéd