

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 11/2022. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs, dr. Szabó Marcel és dr. Szalay Péter alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Epanaszában az indítványozó a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és az azt megelőző eljárásban hozott határozat megsemmisítését, valamint a Kúriának a végrehajtás felfüggesztésére való felhívását kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Egy magánszemély népszavazást kezdeményezett, amelynek nyomán a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 2021. augusztus 30. napján kelt, a Magyar Közlönyben 24/2021. (VIII. 31.) számon közzétett határozatával hitelesítette az alábbi népszavazásra javasolt kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?” A kérelmezők felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be e határozattal szemben a Kúriához, amelyben a kérdés hitelesítésének megtagadását kérték. A Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzésével az NVB határozatát helybenhagyta. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ezzel olyan népszavazási kérdés hitelesítését hagyta helyben, amely sérti az emberi méltósághoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a tulajdonhoz való jogot, a társadalmi felzárkózás elősegítését és a szociális biztonságot, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.
- [3] 3. Az indítványozó panaszában indokolásában előadta, hogy a Kúria a tisztességes eljáráshoz való jogot sértve nem vizsgálta meg kellő körültekintéssel a népszavazási kérdés tartalmát és alkotmányosságát. Az állítását arra alapozta, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontja szerinti tiltott tárgykörre tekintettel nem vezethet a költségvetési törvény módosítására. Ebből következően az „igen” válaszok többsége esetén a költségvetési törvény változatlan tartalma mellett a folyósítási időtartam meghosszabbítása azt eredményezné, hogy egységnyi időre arányosan csökkentett összegű járadék illetné meg az arra jogosultakat. Az adott időtartamra járó járadék csökkenése az alapvető megélhetési szükségletek biztosítását ellehetetlenítené, amely az emberi méltóság sérelmére vezetne, továbbá sértené a tulajdonhoz való jogot is. Az álláskeresői járadék csökkentése ellentétes lenne a járadék céljával, nem felel meg sem a szükségesség, sem az arányosság követelményének, nem támogatna semmilyen közérdekű célt, ebből fakadóan nem lehetne alkotmányosnak tekinteni. Amennyiben az állam olyan mértékű álláskeresői járadékot folyósít, amely nem biztosítja az esélyegyenlőséget, az sérti a munka és foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot is, hiszen e csökkentett összegből a munkakereséssel kényszerűen együtt járó költségek kevésbé fedezhetők.
- [4] 4. Az indítvánnyal kapcsolatos jogi álláspontjáról az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. A beadványban foglaltakat az Alkotmánybíróság az eljárása során figyelembe vette.

II.

[5] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

„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.”

„8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani

[...]

b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulék-ról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;”

III.

[6] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

[7] 1. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési, hatásköri szabályokat. E végzésében az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz.” (Indokolás [20]) Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]; megerősítette: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [18]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [13]; 3107/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [8]; 3108/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [11]; 3109/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [9]}.

[8] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e feltételeknek megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó egyértelmű hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, illetve a sérelmezett bírói döntést, amelynek megsemmisítését kifejezetten kéri, megindokolva annak Alaptörvénybe ütközését.

- [9] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat ki-
merítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálta meg.
- [10] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető. Az Alkot-
mánybíróság az érintettség vizsgálatánál figyelembe vette azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott
jogerős végzése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, amely hitelesítő döntés az indítványozó
indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat. A konkrét esetben az Alkot-
mánybíróság az Abh1.-ben kidolgozott érintettségi vizsgálat szempontjainak figyelembevételével megállapítot-
ta, hogy az indítványozó – arra tekintettel, hogy álláskereső járadékban részesülő munkanélküli, így a hiteles-
ített kérdés, illetve az az alapján megalkotandó jogszabály az Alaptörvényben foglalt jogaira valamely különös
tulajdonság következtében van kihatással – érintettnek minősül.
- [11] A Kúria határozata 2021. december 8-án került közzétételre, az alkotmányjogi panaszt pedig 2022. január
19-én adták postára. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határ-
időben nyújtotta be.
- [12] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-elle-
nesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Az Alkotmánybíróság jelen ügy-
ben e feltételek kapcsán annak vizsgálatát látta szükségesnek, hogy a Kúriának azon jogértelmezése, amellyel
a népszavazási kérdés hitelesítése során a költségvetési alrendszer felülről nyitott előirányzatait kivonta az Alap-
törvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontja köréből, összeegyeztethető-e a tiltott népszavazási tárgykörökkel, illetve
ezzel sor került-e alapjogsérelem előidézésére.
- [13] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befo-
gadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [14] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [15] 1. „Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy a Kúria alkotmányjogi
panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizá-
rólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő
döntését, abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. [a népszavazás kezdeményezé-
séről], az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. tör-
vény] 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfe-
lelt-e. [...] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjában és az Abtv. 27. §-ában
foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.”
(Abh1., Indokolás [28]) Megerősíti az Alkotmánybíróság a következetes gyakorlatát, miszerint „[a] kérdés hiteles-
ítése körében – ahogyan a jelen ügyben is – a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) be-
kezdés *d*) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi
panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel
joga) sérelmére kell hivatkozni, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem
állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés,
Indokolás [21]} Az indítványozó jelen ügyben alapjogsérelemeket állított, továbbá indítványából következett
a költségvetéssel összefüggő tiltott népszavazási tárgykör alkotmányos értelmezésének szükségessége is.
Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb
szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó.
- [16] 2. A fentiekből következően az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi
panasz érdemi elbírálása során azt kellett vizsgálnia, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem
ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe, s ezzel sor
kerül-e alapjogsérelem előidézésére. Ebben az alkotmányossági kérdésben a fent jelzett kivételes feltételek tel-
jesülése miatt az Alkotmánybíróságnak el kellett végeznie a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés
(az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát.

- [17] 2.1. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy jelen ügyben különös figyelemmel kell lenni az Alaptörvény és az Alkotmány közötti eltérő szabályozásra. Az alkotmányozó az Alaptörvényben „A közpénzek” címhez tartozó cikkek, illetve a költségvetési gazdálkodásról szóló N cikk megalkotásával egyértelműen, alaptörvényi szinten kifejezte a gazdasági és pénzügyi jogi rendelkezések alkotmányos alapjait. Ezt illetően az N cikk (1) és (3) bekezdéseiben rögzítette a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét, illetve hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során ezen elvet kötelesek tiszteletben tartani. A 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában felállított tiltott népszavazási tárgykörből kitűnik az alkotmányozó azon akarata, hogy a költségvetés stabilitását népszavazás mint kivételes közvetlen hatalomgyakorlás ne veszélyeztesse. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a jelen ügyben figyelemmel volt a 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt tilalom mögött álló alkotmányozói akaratra, illetve az Alaptörvény fent bemutatott módosult szabályozására is.
- [18] 2.2. A kizárt tárgykörök vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat {vö. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394–395; 58/2007. (X. 1.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [18]; Abh1., Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság tehát az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat óta e három esetre nézve értelmezi a költségvetéssel összefüggő tiltott tárgykört, amely értelmezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontja és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontja szerinti tilalmak közötti párhuzamra való tekintettel az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatban is fenntartható (Abh1., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság megerősíti gyakorlatát, amely szerint „annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat.” {10/2016. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [34]}
- [19] Jelen népszavazási kérdés az „igen” válaszok többsége esetén arra vezetne, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 27. § (3) bekezdése szerinti 90 nap helyett 270 nap lenne. Az álláskeresői járadékról szóló költségvetési előirányzat összegét a passzív kiadásokra, álláskeresői támogatásokra irányadó tervszámként a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 1. mellékletében foglalt XLVII. Gazdaság-újraindítási Alap fejezet, 4. cím, 3. alcím tartalmazza. A Kvtv. 4. melléklet 62. pontja szerint az ezen alcím alá tartozó költségvetési tételek a központi alrendszer olyan előirányzatainak minősülnek, amelyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól (ún. felülről nyitott előirányzatok). Ennek megfelelően az „igen” válaszok többsége esetén sem merülne fel a költségvetési törvény formális módosításának szükségessége. Ebből azonban nem következik, hogy a népszavazási kérdés nem áll a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban, illetve hogy nem jelenti a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását.
- [20] „Akkor, amikor arról kell döntenie, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni.” (Abh1., Indokolás [32]) A jelen eljárás tárgyát képező kérdés a Kúria által sem vitatottan az álláskeresői járadék folyósítási idejének meghosszabbítására irányul. Ezzel a kérdés pedig közvetlenül a folyósított összeg, s így az erre szánt előirányzat növelésére vezet. Az álláskeresői járadéknak a meghosszabbított folyósítási időtartamra nézve a központi költségvetésből történő biztosítása a felülről nyitott előirányzat összegszerű változása nélkül is megalapozza az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt tilalom fennállását. Ennek oka, hogy a népszavazásra bocsátandó, az álláskeresői járadék folyósítási idejének növelésére vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen és matematikailag következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény tartalmának – a költségvetési törvényben a Gazdaság-újraindítási

Foglalkoztatási Alap kiadási főösszegének – megváltozása. A népszavazásra szánt kérdésből érvényes és eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a passzív kiadásokra, álláskeresési támogatásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelkedése, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Annak ellenére tehát, hogy a felülről nyitott előirányzatok esetén a költségvetési törvény módosításának szükségessége kényszerűen nem merül fel, a kérdés tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen.

- [21] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése olyan kérdést hitelesített, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b)* pontjában foglalt tiltott tárgykörbe ütközik. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet meghozatala során a Kúria ugyanis nem alkalmazta helytállóan a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezését. *In concreto* az álláskeresési járadék folyósítási idejére vonatkozó, *in abstracto* a költségvetés felülről nyitott előirányzatait érintő népszavazási kérdés tehát ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [22] 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. A preventív kontroll az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben azzal a korláttal jár, hogy adott esetben a Kúria hitelesítő döntését követően a választópolgárok már aláírásukkal támogatták a kérdést, és arról az Alkotmánybíróság döntését követően (utólag) derül ki az, hogy alaptörvényi tilalomba ütközött. A választópolgári akarat (ami az aláírásokban ölt testet) figyelmen kívül hagyása épp a mondott preventív alkotmányos jogvédelemből kell, hogy következzen.
- [23] 2.3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kúria tiltott népszavazási tárgykörre vonatkozó értelmezést tartalmazó döntése előidézett-e alapjogsérelmet. E körben először rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.” [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26], megerősítve: Abh2., Indokolás [29]] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az önkényes bírói jogértelmezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazói önkény fennállásából fakadóan azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Amennyiben a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával jár el, a jogértelmezési hiba *contra constitutionem* önkényessé válik (Abh2., Indokolás [30]). Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságokra nézve *expressis verbis* rögzíti az Alaptörvénnyel összhangban lévő, alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét. „Az Alaptörvény 28. cikke az alkotmánykonform értelmezés követelményeit a jogszabályok bíróság általi alkalmazása körében határozza meg, mivel azonban a népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás megnyilvánulásaként – főszabályként – jogalkotásra irányul, a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor sem tekinthet el ezen alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatásától.” (Abh2., Indokolás [31])
- [24] Az Alkotmánybíróság jelen panaszjárásban azt vizsgálhatta, hogy a felülről nyitott költségvetési előirányzatokat érintő népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe ütközésére vonatkozó kúriai jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmánykonform értelmezési kötelezettség alapján összhangban van-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjának alkotmányos tartalmával, és ennek következtében megvalósult-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme.
- [25] Ezen vizsgálat eredményeképp az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – szemben a Kúria értelmezésével – a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában megfogalmazott, „A közpénzek” cím alatti cikkek, valamint az N) cikk (1) és (3) bekezdései fényében értelmezendő tiltott tárgykörbe ütközik, mivel tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen, illetve annak végrehajtásán, így közvetlenül és jelentősen érinti az ország éves költségvetéséről szóló törvényt. A kérdés te-

hát a folyó évi költségvetési törvényben szereplő, felülről nyitott előirányzat meghatározására irányul, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontja alapján tiltott, mivel úgy érinti a folyó évi költségvetési törvény tartalmát, hogy egy, az abban meghatározott felülről nyitott előirányzatra vonatkozik, annak számszaki változását eredményezi. Érvényes és eredményes népszavazáson az „igen” válaszok többsége esetén az álláskeresési járadék folyósítási idejének törvényi felemelése a népszavazás hároméves kötőereje miatt pedig nemcsak a folyó évi költségvetésre nézve jelent változást, hanem az ezt követő költségvetésekre is kihatással van. A Kúria tehát az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el, a jogértelmezési hiba ebből következően *contra constitutionem* önkényessé vált, amellyel megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásról való jogot. A Kúria döntése alaptörvény-ellenes, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

[26] 2.4. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése sérelmére is. Tekintettel arra, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére tekintettel megsemmisítette, az állandó alkotmánybírói gyakorlata alapján a megjelölt egyéb cikkek sérelmét már nem vizsgálta.

[27] 3. Mivel a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik, ezért a kérdésről az Országgyűlés országos népszavazást nem rendelhet el.

V.

[28] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. május 17.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [29] Egyetértek a határozattal és annak indokolásával, mely utóbbit az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.
- [30] A határozat rendhagyó indítványkezeléssel, illetőleg értelmezéssel, az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz funkciójától némileg eltérően, de az Abtv. 28. § (1) bekezdése által lehetővé tett módon és érveléssel összhangban vizsgálja a bírói döntés *contra constitutionem* önkényessé válását.
- [31] A határozat fentiek szerinti alkotmányértelmezését az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tárgykörre vonatkozó imperatív jellegű alkotmányos tilalom érvényesülése érdekében és az Alkotmánybíróság jogállására, illetőleg általános hatáskörére vonatkozó szabály, az Abtv. 2. §-a alapján fogadtam el. A választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlásához a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéséből eredő alkotmányos elvárás és követelmény ugyanis a népszavazás teljes folyamatában lehetővé, valamint szükségessé tette ennek az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló eszköznek a Kúria hitelesítésére is kiterjedő kivételes alkalmazását.

Budapest, 2022. május 17.

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [32] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.
- [33] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal. Az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz, elsődleges célja pedig az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása.
- [34] Amennyiben tehát az indítványozó – mint jelen esetben is – az alkotmányjogi panaszt népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés ellen terjesztette elő, az Alkotmánybíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a Kúria határozata az indítványozó valamely, indítványban nevesített alapvető jogát sérti-e.
- [35] A konkrét esetben az indítványozó az alapjogsérelem körében az Alaptörvény következő rendelkezéseit jelölte meg: II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése. Az indítványozó panaszában kifejezetten nem hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére. Annak állított sérelmét az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmából olvasta ki.
- [36] Álláspontom szerint ugyanakkor az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.
- [37] 2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében megerősített és továbbfejlesztett {lásd: 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]; 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [38] A tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan avagy nem tisztességes {6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság több döntésében hangsúlyozta, hogy következetes értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti {például: 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ebből következően az alapjogvédelem az eljárásban részt vett személyek eljárási jogait védi.
- [40] Az adott ügyben ezért véleményem szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy az indítványozó a megelőző bírósági eljárásban nem vett részt. Így a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó vonatkozásában a konkrét esetben álláspontom szerint nem lehet értelmezni. Ez következik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése – kizárólagosan – processzuális jellegéből is. Hiányzik az az alkotmányjogi össze-

függés, amely az indítványozó esetében ezen alapjog – illetőleg annak valamely, a konkrét esetben nem megjelölt részjogosítványa – sérelmét érdemben vizsgálhatóvá tenné.

- [41] Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő álláspontom szerint ezért nem minősül érintett személynek, mert a megelőző bírósági eljárásban egyáltalán nem vett részt. Az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának abban az esetben lehetne helye, ha olyan személy fordulna az Alkotmánybírósághoz, aki a bírósági eljárásban részt vett.
- [42] 3. Lényegesnek tartom kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság önmagában a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – érdemben jellemzően nem vizsgálja {3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]}. Az Alkotmánybíróság csak rendkívül kivételes esetekben ismeri el: a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének a megállapíthatóságára vezessen {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]; lásd még: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]}.
- [43] Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban arra mutatott rá, hogy a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája akkor merülhet fel, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe, és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza (Indokolás [29]).
- [44] Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a bírói jogértelmezés akkor is alaptörvény-ellenessé válik, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja (Indokolás [28]). Ezzel összefüggésben ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.” (Indokolás [30])
- [45] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája azzal összefüggésben merülhet fel, ha a bíróság nem a jogvitára irányadó jogi normákat alkalmazza, illetve a bíróság kifejezetten szembe helyezkedik az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési elvével (vagyis nem az a vizsgálat tárgya, hogy a jogértelmezés tartalmában megfelel-e a 28. cikk értelmezési elveinek).
- [46] 4. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott – az érdemi vizsgálatot megalapozó – feltételek az adott ügyben nem állnak fenn. Az indítványozó egyrészt a megelőző bírósági eljárásban nem vett részt, másrészt nem hivatkozott olyan indokra, amely a Kúria döntésével összefüggésben a *contra constitutionem* jogértelmezés kételyét felvetné. Ebből következően úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [47] A népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott kúriai döntést megsemmisítő határozatot az alábbi indokok miatt nem támogattam.
- [48] 1. A népszavazási kérdés hitelesítésére vonatkozó döntés elleni kifogás elbírálása a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-ának 2012. január 1-jétől hatályos módosítása nyomán az Alkotmánybíróságtól

a Kúria hatáskörébe került át, és az a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályai szerint jelenleg is a Kúria hatáskörébe tartozik.

- [49] A 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés (Indokolás [13]) – majd ezt követően számos más alkotmánybírói döntés – rögzítette, hogy ez a módosítás nem feltétlenül zárja ki a Kúria népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntésének alkotmányjogi panasszal való megtámadását, de ilyenkor az Alkotmánybíróság – a korábbiakkal ellentétben – hangsúlyozottan nem hagyományos jogorvoslati fórumként jár el, hanem kizárólag a bírósági döntés által okozott esetleges alapjogi sérelmek tekintetében rendelkezik hatáskörrel.
- [50] Az, hogy egy konkrét népszavazási kérdés érinti-e a központi költségvetést avagy sem [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pont], és emiatt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik-e, nyilvánvalóan alkotmányos, de nem alapjogi dilemma, ezért utoljára a Kúria előtt vitatható. Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz alapján ugyanis az Alkotmánybíróság az alapjogi – és az Alaptörvényben biztosított jogban elszenvedett esetleges – jogsérelmeket bírálja el, a Kúria fenti tárgykörben hozott döntését nem.
- [51] 2. Nem tartottam meggyőzőnek a többségi döntésnek az indítványozó érintettségére vonatkozó megállapításait sem.
- [52] Az indítványozó a panasz benyújtásakor álláskeresői járadékban részesülő munkanélküli személy volt. A népszavazási kérdés az álláskeresői járadék folyósítása időtartamának felemelésére irányult. Az indítványozó és a népszavazási ügy közötti tehát tárgyakat tekintve létezik kapcsolat.
- [53] Mindazonáltal a precedensként hivatkozott Abh1. népszavazási ügyben ennél többet, mégpedig azt kívánja meg az érintettség megállapíthatóságához, hogy a hitelesítő döntés – a hitelesített kérdés, illetve az annak alapján megalkotandó jogszabály – kihasson a „panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására” (Abh1., Indokolás [22]). Mivel az alkotmányjogi panasz az alapjogi sérelmek orvoslásának az eszköze, a „kihatásnak” értelemszerűen negatív irányúnak kell lennie.
- [54] Mindezt nem láttam igazoltnak ebben az ügyben, az indítványozó oldalán semmilyen negatív hatás, sérelem vagy annak a veszélye nem volt megállapítható. A vitatott népszavazási kérdés éppen az álláskeresői járadékra való jogosultság időtartamának a kiterjesztésére irányult. Emellett annak ellenére, hogy az álláskeresői járadéknak van alaptörvényi háttere [XIX. cikk (1) bekezdés], az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata értelmében az nem minősül alapjognak vagy Alaptörvényben biztosított jognak.
- [55] 3. A kúriai döntés megsemmisítésének közvetlen indoka az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak – a sérelme, amelyet a magam részéről nem láttam megalapozottnak.
- [56] 3.1. Több ízben kifejtettem már arra vonatkozó álláspontomat, miszerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése processzuális természetű alapjog. Az eljárás tisztességességének – fair, méltányos, kiegyensúlyozott jellegének – nincs köze ahhoz, hogy a jogvitát helyes jog alapján, illetve megalapozottan, helyesen döntötte-e el a bíróság {például 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [16]}. Értelmezésemben ez azt jelenti, hogy – amint arra például a 20/2017. (VII. 18.) AB határozathoz és a 3002/2021. (I. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményeimben is utaltam – az Alkotmánybíróság törvényértelmezési kérdésben nem foglal állást, az objektív mérce szerint hibás bírói döntés nem ad alapot az Alkotmánybíróság beavatkozására. Az esetlegesen *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás alapvetően még az Alaptörvény 28. cikkében írt értelmezési szabály alkalmazásán keresztül sem vezet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint processzuális alapjog sérelmére. Ha ugyanis a bíróság jogi tévedése, hibája önmagában megvalósítaná a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, akkor végső soron minden jogalkalmazói jogsértés alapjogsértésként manifesztálódna, és az Alkotmánybíróság – hatáskörét túllépve – hagyományos jogorvoslati, felülbírálati fórummá válna.
- [57] Amint azt az Alkotmánybíróság számtalanszor megerősítette: a tisztességes eljárás alapjoga „nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza” {lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

- [58] 3.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes bírósági eljáráshoz való jog védelmi körébe részben a bírósági eljárás alapjogilag egységként értékelt és védett minősége tartozik, részben pedig azok a részjogosítványok, amelyeket az Alaptörvény maga nevesít, és amelyeket az Alkotmánybíróság bontott ki gyakorlata során. Figyelembe véve az alapjog lényegét és funkcióját, a bírósági eljárások fair, méltányos, kiegyensúlyozott minősége – összességében „tisztesleges” karaktere – kizárólag az eljárásban részt vevő személyek tekintetében értelmezhető, a bírósági eljárásnak velük szemben kell tisztességesnek lennie. A tisztességes eljáráshoz való jognak nincs ezen a személyi körön túlmutató dimenziója.
- [59] Erre tekintettel a konkrét ügyben azért sem tartottam megalapozottnak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a megállapítását, mert az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően egyáltalán nem vett részt a népszavazási eljárásban, így a kúriai eljárásban sem. Az pedig fogalmilag kizárt, hogy egy, az eljárásban részt nem vett személy tisztességes eljáráshoz való jogát a legfőbb bírói fórum, a Kúria megsértse.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

- [60] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [61] A jelen ügy bírósági felülvizsgálati elbírálására a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 229. § (2) bekezdése értelmében nem peres eljárásban került sor. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése védelmének peren kívüli eljárásokra történő automatikus kiterjesztését kétségesnek tartom.
- [62] E problémával már több korábban elbírált üggyhez [pl. 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, 3340/2017. (XII. 8.) AB végzés, 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat] csatolt párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben foglalkoztam. A 3375/2018. (XII. 5.) AB határozathoz írt különvéleményemben újólag kifejtettem, és az Abh2.-höz csatolt különvéleményemben megerősítettem, hogy – tekintettel az alaptörvényi rendelkezés pontos szövegére, miszerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy [...] valamely perben a jogait és kötelezettségeit [a] bíróság tisztességes [...] tárgyaláson [...] bírálja el” – az említett határozat „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított megsemmisítéssel túllép ezen alaptörvényi rendelkezés textuális értelmezésén, azonban továbbra is adós marad ezen – nézetem szerint – kiterjesztő alaptörvény-értelmezés magyarázatával, dogmatikai levezetésével” {3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [148]}.
- [63] Változatlan az a számos határozathoz [pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Abh2.] csatolt különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtett álláspontom is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg.
- [64] A határozat ezúttal is anyagi jogi jogsértést állapított meg, amely az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésében védett jogok megsértésének körébe nem vonható.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [65] Nem értek egyet a határozattal és annak indokolásával.
- [66] 1. Az ügy eldöntéséhez szükségesnek tartom annak megfontolását, hogy az Alkotmánybíróságnak mi a szerepe a Kúria hitelesítő döntése esetén. A népszavazás kezdeményezése Alaptörvényben biztosított jog. Főszabály szerint minden, Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben helye lehet népszavazásnak [Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés], ám maga az Alaptörvény, illetve az Nsztv. meghatároz olyan tárgyköröket, korlátokat és megkövetéseket, amelyek a népszavazási kezdeményezés gátját képezik.
- [67] Az országos népszavazás a magyar demokrácia fontos intézményévé vált: 1989-ben a „négyigenes” népszavazás hozzájárult a demokratikus berendezkedés kiépítéséhez, népszavazás döntött nemzetközi katonai szövetséghez, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásokról, vagy épp 2008-ban szociális kérdésekről. Mind-egyik esetben a népszavazás túlmutatott a konkrét, szavazólapon szereplő kérdésem, politikai és társadalmi értékválasztást is kifejezett, illetve jogilag szabályozott kereteket adott társadalmi feszültségek kezeléséhez.
- [68] A népszavazás kezdeményezése (a kétszázézer választópolgár aláírásának összegyűjtése) komoly szervezési igényel, erre tekintettel az Nsztv. úgy rendelkezik, hogy még az aláírások előtt döntenie kell a Nemzeti Választási Bizottságnak, illetve jogorvoslat esetén a Kúriának, hogy van-e helye a kezdeményezésnek. Pozitív döntés esetén meg lehet kezdeni az aláírások gyűjtését.
- [69] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabály értelmezése során a „jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. Az Nsztv. megalkotásakor a jogalkotói cél egyértelműen az volt, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése egyértelműen döntse el, hogy a kérdésben tartható-e népszavazás, megfordítva: a jogerős hitelesítést követően ne legyen vitatható, hogy van-e helye a kérdésben népszavazásnak.
- [70] A Kúria döntésének az Abtv. 27. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági felülvizsgálatát ugyan semmi nem zárja ki, azonban ilyen esetben úgy hoz döntést az Alkotmánybíróság a kérdés megengedhetőségéről, hogy az aláírásgyűjtés már rég megkezdődött, esetleg be is fejeződött. Ad absurdum az is lehetséges lenne, hogy a már megtartott népszavazást követően döntené az Alkotmánybíróság úgy, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése valakinek az alapjogát sértette. Ilyenkor a megsemmisítés azt vonja maga után, hogy nem csupán a népszavazási kérdés megfogalmazóinak, hanem a népszavazás szervezésében közreműködőknek, sőt a több százezer kezdeményező választópolgárnak a politikai akaratnyilvánítását és alapjoggyakorlását teszi utólag feleslegessé az alkotmánybírói döntés. Mindez azt indokolta volna, hogy az Alkotmánybíróság a saját hatáskörét az adott eljárás tekintetében szűken értelmezze.
- [71] 2. A Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítést helybenhagyó végzésének felülvizsgálatára az Abtv. nem hozott létre külön hatáskört, e döntéseket is az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Ebből az is következik, hogy az indítványozó érintettségére vonatkozó szabályainak meg kell felelnie, továbbá az indítványozónak nem az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében vett tiltott tárgyakat kell igazolnia (hiszen azok nem alapjogok), hanem alapjogi sérelmet kell bemutatnia. Nem tartom meggyőzőnek azt a logikai lépéssort, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében rögzített tiltott tárgykört először az Alaptörvény 28. cikkéhez kapcsolja, majd pedig ezen keresztül az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmét állítja. Röviden tehát azt mondja ki a tervezet: a tiltott tárgykörbe tartozó népszavazás kezdeményezése ab ovo tisztességes eljáráshoz való jogot sért.
- [72] Ezek alapján az indítvány befogadhatóságát kérdésesnek gondolom, a vizsgált ügyben véleményem szerint nem áll meg az indítványozó érintettsége. Amennyiben az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtásakor álláskereső volt, akkor a jelenlegi szabályok szerint már nem az (hiszen annak időtartama 90 nap). Az az érv, hogy ha egyszer álláskereső lenne, akkor kisebb összegben kapna támogatást, nem csupán hipotetikus, hanem tényszerűen nem igaz: a népszavazási kérdés csupán az álláskeresési járadék időtartamáról szól, annak összegszerűségére még közvetetten sem utal. Épp ezért nem értek egyet a döntésnek azzal a részével sem, amely szerint a népszavazásra szánt kérdés költségvetési kérdést érint: az álláskeresési járadék összegszerűsége továbbra is a költségvetési gazdálkodásért felelős Kormány hatásköre marad.
- [73] 3. A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság döntésével egy hipotetikusán érintett magánszemély tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme miatt (amely jogsérelem abból áll, hogy egy tiltott tárgykörbe tartozó

kérdést hitelesített a Kúria) több százezer választópolgár politikai alapjogának a hatása vesz el. Ez a végeredmény álláspontom szerint nem egyeztethető össze sem a népszavazás rendeltetésével, sem az alkotmányjogi panasz funkciójával.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [74] 1. A hágai Nemzetközi Bíróság a bős–nagygyarosi vízlépcsőperben született ítéletének 136. pontjában így fogalmaz: „Elmondható, hogy a vízlépcsőrendszer építésére vonatkozó teljesítési kötelezettségeknek azon a részén, amelyet 1992 előtt nem építettek meg, az események túlhaladtak. A valóságtól teljesen elrugaszkodott igazságszolgáltatás lenne, ha a bíróság elrendelné ezeknek a kötelezettségeknek a teljes helyreállítását és a dunacsúni létesítmények lebontását, amikor a szerződés céljai megfelelően szolgálhatóak a meglévő építményekkel.”
- [75] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jelen esetben, az ügy egyedi körülményeire tekintettel, ugyanazt a gondolatmenetet kellett volna követnie, amelyet a hágai Nemzetközi Bíróság választott 25 évvel ezelőtt, és az eljárását az indítvány érdemi vizsgálata nélkül, okafogyottság címén meg kellett volna szüntetnie, az alábbi szempontokra figyelemmel.
- [76] 2. Amikor az indítványozó (egyébként az Abtv. szerint formálisan kétségtelenül határidőben előterjesztett) alkotmányjogi panasz az Alkotmánybírósághoz érkezett, az aláírásgyűjtés már hivatalosan is befejeződött, a szervező az aláírásgyűjtő íveket benyújtotta a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából, az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelően.
- [77] 3. Az Abtv. 30. § (5) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról észszerű határidőn belül hoz döntést”. Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak a panasz benyújtásához képest objektíve nem volt arra lehetősége, hogy „észszerű időn belül” hozhasson döntést, ugyanis az indítványban megjelölt alkotmányossági problémán az események az Alkotmánybíróságtól teljes mértékben független okból (részben az indítvány benyújtásának időpontja, részben az aláírásgyűjtés befejeződése és az aláírások ellenőrzés céljából történő benyújtása miatt, melyek mind lezajlottak azt megelőzően, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálatát megkezdhetné volna) „túlhaladtak”.
- [78] 4. Éppen ezért meggyőződésem szerint az ügy egyedi körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróságnak az eljárását az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alkalmazásával meg kellett volna szüntetnie. Az Ügyrend ezen hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis okafogyottá válik az indítvány, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/210/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 92. számában.

