

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 10/2022. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Juhász Imre*, *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.40.792/2021/10. 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 magánszemély az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság a kúriai végzés meghozatalát követő, folyamatban lévő aláírásgyűjtési eljárás felfüggesztéséről is rendelkezzen, mert annak alapja egy alaptörvény-ellenes bírói döntés.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzményeként a szervező magánszemélyként országos népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be 2021. július 21. napján a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB), a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.
- [3] Az NVB a Magyar Közlönyben 20/2021. (VIII. 31.) számon közzétett határozatával (a továbbiakban: NVB Határozat) az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?” népszavazásra javasolt kérdést az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján hitelesítette. Az NVB Határozat megállapította, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel.
- [4] 1.2. Az I., II. és III. rendű kérelmezők (így az I. rendű kérelmező is, aki jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) külön-külön eljárva bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be az NVB Határozat ellen, kérték annak megváltoztatását, és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének a megtagadását.
- [5] Az I. rendű kérelmező (a jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) a felülvizsgálati kérelem jogalapjaként az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának megsértését jelölte meg. Előadta, hogy a hivatkozott rendelkezés kizárja az országos népszavazás kezdeményezését nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tekintetében, ugyanakkor Magyarország és a Kínai Népköztársaság között megállapodás jött létre a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról, amelyet a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2018. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Fudan tv.) hirdetett ki, elismerve a nemzetközi szerződés kötelező hatályát.
- [6] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 1. Cikkében a felek vállalják, hogy biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének a támogatását, a Megállapodásban foglaltak végrehajtásáért Magyarország nevében az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: Minisztérium), a Kínai Népköztársaság részéről pedig a Fudan Egyetem felel. A Fudan tv. szerinti Megállapodás végrehajtásának következő lépése a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyon-

juttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Alapítványi tv.), amely a vagyonkezelői alapítvány létrehozásáról, működésének vagyonjuttatással, támogatással, adománnyal történő segítéséről szól.

- [7] Az Alapítvány feladata a Fudan Egyetem magyarországi létrehozása, működtetése. Az indítványozó álláspontja szerint azáltal, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére vonatkozik, egy érvényes és eredményes, „igen” többséggel záruló népszavazás következtében az Alapítványi tv.-t az Országgyűlésnek hatályon kívül kellene helyeznie, ami közvetlenül érinti a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés végrehajtását. Rámutatott, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem csupán összefüggésben áll a nemzetközi kötelezettségvállalással, hanem annak elfogadásának és végrehajtásának útján valósulhat meg, így az Országgyűlés jogalkotói szerepének mellőzése önmagában is a vállalt kötelezettség sérelmét jelenti. Álláspontja szerint az Alapítványi tv. a megvalósítás kereteit biztosítja a Fudan tv. szerinti Megállapodás általános céljainak és több, konkrétan meghatározható együttműködési elemének. Érvélese szerint ebből az következik, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés közvetlen kapcsolatban van a Fudan tv. szerinti Megállapodással, az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése pedig nyilvánvalóan felvetné a nemzetközi szerződés megváltoztatását, feltételeinek, végrehajtásának az újratárgyalását, de akár a felmondás lehetőségét is, ami az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütköző, ezáltal népszavazásra nem bocsátható.
- [8] 1.3. A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésével az I–III. rendű kérelmezők érintettségét megállapította, az általuk benyújtott felülvizsgálati kérelmeket érdemben vizsgálta mind a népszavazásra javasolt kérdésnek az alaptörvényi tilalomba ütközése [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont], mind annak egyértelműsége kérdésében, és megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak, ezért az NVB Határozatot – az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján – helybenhagyta. A Kúria döntésében azt is rögzítette, hogy a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) perbelépés iránti kérelmet nyújtott be, a kérelmezők pernyertességét kívánta érdekeltként támogatni, amely kérelmet a Kúria 6. sorszámú végzésével elutasította.
- [9] 1.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a kúriai eljárás során – a kérelmezők pernyertességének elősegítésére – az Alapítvány és a Kormány érdekeltként perbelépési kérelmet nyújtott be, azonban a Kúria a Knk.I.40.792/2021/6. számú és a Knk.I.40.793/2021/6. számú végzésekben a kérelmeket elutasította. Az indítványozó szerint a Kúria tévesen értelmezte az Nsztv. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény perbelépésre vonatkozó rendelkezéseit, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a Kormány és az Alapítvány nem léphetett perbe a pernyertességét elősegítve, ugyanis a szabályrendszer az érdekeltként történő perbelépési kérelem kapcsán nem tartalmaz korlátozó vagy kizáró rendelkezést. A Kúria a Kormány és az Alapítvány tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alapvető jogát is megsértette, amikor a perbe érdekeltként nem engedte be őket. Az indítvány szerint az érdekeltkénti perbelépési kérelmek megtagadásával a Kúria a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jog részelemének tekinthető fegyveregyenlőség alkotmányos elvét is megsértette, mert önkényes jogértelmezés és jogalkalmazás útján fosztotta meg a Kormánnyal és az Alapítvánnyal történő együttes perbeli jogérvényesítés lehetőségétől.
- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti alaptörvényi tilalommal összefüggésben hivatkozott arra, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésében elvi tartalommal megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalom megsértését nem a nemzetközi szerződés létrehozásához vezető szerződéskötési folyamatban keletkező megállapodásra, hanem törvénnyel vagy kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozóan kell vizsgálni”, valamint hogy „[a] népszavazásra javasolt kérdés bírósági felülvizsgálata során a Kúriának akkor is magából a kérdésből kell kiindulnia, ha a kérelmezők egyes megállapodásokat és egyes felsőoktatási intézményeket a kérelmükben annak ellenére azonosként kezelnek, hogy tényszerűen különböző megállapodásokról és különböző felsőoktatási intézményekről van szó”.
- [11] Az indítvány szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét az is megalapozza, hogy a Kúria nem fordított kellő figyelmet a népszavazási kérdés egyértelműségének alkotmányos vizsgálatára, ezáltal egy olyan kérdés népszavazásra bocsátását hagyta jóvá, ami álláspontja szerint sérti a népszavazási kérdés alkotmányosságára vonatkozó követelményeket. A népszavazási kérdés egy magánjogi jogalany magánjogi jogviszonyait érinti, mivel tevékenységére, alapító okiratban meghatározott céljaira, vagyoni viszonyaira egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás kihatással lenne. Az indítványozó szerint a népszavazási kérdés a jogalkotó oldaláról sem egyértelmű: mert nem egyértelmű, hogy a törvény hatályon kívül helyezése mellett más jogalkotói kötelezettsége az Országgyűlésnek felmerül-e. A választópolgári egyértelműség követelményének sem felel

meg, az alábbiak szerint. A törvény hatályon kívül helyezése nem a Fudan Egyetem magyarországi létrehozását akadályozza meg, hanem az Alapítvány jelenleg közjogilag korlátozott vagyoni jogviszonyait módosítja, úgy, hogy a közjogi kötöttségeket hatályon kívül helyezi. A Kúria egy olyan kérdést talált egyértelműnek, amely bizonytalan állapotot teremt, és amely szembe megy az Alaptörvény jogállamisági követelményével [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].

- [12] 1.5. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyi minisztert.
- [13] Az igazságügyi miniszter a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy „a Kormány a Fudan Hungary Egyetem Alapítványról szóló népszavazás során kifejezendő népakaratot tiszteletben tartja”. Ugyanakkor az alábbiakra mutatott rá. A Kormány a tárgyi kúriai felülvizsgálati eljárásban nem kívánt részt venni, így perbelépési kérelmet sem nyújtott be. Kiemelte, hogy a népszavazási kérdés egy magánjogi jogalany magánjogi viszonyait érinti, továbbá az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésével számos sarkalatos törvényi rendelkezéssel meghatározott garanciális – a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodást és az állami alapító jogait biztosítani hivatott – törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezésére kerülne sor. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy az Alapítványt a Fővárosi Törvényszék bejegyezte, amely döntés 2021. április 18-án jogerőre emelkedett, így az Alapítvány magánjogi jogalanyisága fennáll. Jogalkotói oldalról a népszavazás tárgyát képező Alapítványi tv. deregulációja nem vonja maga után az Alapítvány megszűnését, amire viszont a választópolgár okkal következtethetne a népszavazásra javasolt kérdés jellegéből, megfogalmazásából.

II.

- [14] Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott, érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„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

[...]

d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;”

III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében (a továbbiakban: Abv.) áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési, hatásköri szabályokat. Az Abv. 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 {lásd: Abv., 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]}.
- [17] 3. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai

végzést az indítványozó jogi képviselője 2021. december 8-án vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt az indítványozó személyesen 2022. január 19-én, határidőben nyújtotta be. A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs [Nsztv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

- [18] 4. Az indítványozó nemcsak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert a kúriai eljárásban I. rendű kérelmező volt [Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pont].
- [19] 5. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumainak részben eleget tesz.
- [20] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor következetes gyakorlatot követ a tekintetben is, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; továbbá lásd még például: 3066/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az indítványozó nem e kivételes körre alapította a panaszát.
- [21] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszában hivatkozott, a perbelépési kérelmet elbíráló kúriai végzést beadványához nem csatolta, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kifejezetten nem kérte. Egyebekben a megsemmisíteni kért, Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzésnek ezen perbelépési kérelem elbírálása nem képezte a tárgyát, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet [perbelépés iránti kérelem mikénti elbírálása] érdemben nem vizsgálta, figyelemmel arra, hogy az indítványozó valójában nem a saját, hanem más alapjogának sérelmére hivatkozva kifogásolta azt, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti feltételnek.
- [22] Az indítványozó a Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzést azért is kifogásolta, mert a Kúria az indítványozó álláspontja szerint az eljárása során az NVB Határozat szerinti népszavazás alkotmányosságát érdemben nem vizsgálta megfelelően, így az NVB Határozatot helybenhagyó döntésével mind az Alapítvány, mind a választópolgárok számára – így az indítványozó számára is – jogbizonytalanságot teremt. Álláspontja szerint a népszavazási kérdés célja és tartalma nem egyértelmű, szemben a Kúria döntésében foglaltakkal. Az indítványozó tartalmilag tehát a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai döntés kapcsán az egyértelműség követelményének [Nsztv. 9. § (1) bekezdés] fennállását vitatta.
- [23] Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés egyértelműségének vizsgálata a Kúria hatáskörébe tartozik (vö. Abh1., Indokolás [28]). Ezt a vizsgálatot a Kúria elvégezte, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet sem vizsgálta érdemben.
- [24] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát a továbbiakban kizárólag a Knk.I.40.792/2021/10. számú, az NVB Határozatot helybenhagyó kúriai végzés kapcsán, az alábbi összefüggésben vizsgálta.
- [25] A felülvizsgálati eljárásának mint az Nsztv.-ben rögzített jogorvoslati eljárásnak a tárgya a hitelesíteni kért kérdés alkotmányosságának és törvényességének a vizsgálata volt. Az indítványozó jelen ügyben alapjogi sérelmet állított (a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog sérelmére hivatkozott), továbbá beadványában a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése kapcsán kifejezetten hivatkozott a döntés elvi tartalmára, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti (tiltott népszavazási tárgykör) alaptörvényi tilalom fennállásának kérdését is vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is nyomatékkal kíván utalni arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelem (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme) alapozza meg. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az indítványozó által állított alapjogi sérelemmel összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadási ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. A Kúria a kifogásolt végzésében nemcsak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, de annak alkotmányosságát is vizsgálta a felülvizsgálati kérelem keretei között. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó (vö. Abh1., Indokolás [28]).

- [26] 7. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [27] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a népszavazásból kizárt, tiltott tárgykör a közvetlen hatalomgyakorlás és a népszavazáshoz való jog mint politikai alapjog alaptörvényi korlátja is egyben [mind a népszavazást kezdeményező(k) és azt támogatók, mind az azzal egyet nem értők tekintetében], vagyis a népszavazás mint kivételes hatalomgyakorlás természetéből fakadó sajátos alaptörvényi védelem alatt áll, hogy kizárt tárgykörben ne lehessen népszavazást tartani.
- [28] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásához való jogot. A jogértelmezési hiba *contra constitutionem* akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja [pl. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh2., Indokolás [30]]. Az Alaptörvény 28. cikke pedig az alkotmánykonform értelmezés követelményét támasztja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykörök tekintetében (vö. Abh2., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek annak vizsgálatát tekintette, hogy a Kúria az Alaptörvény tiltó rendelkezését [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont] értelmező döntése során alkotmánykonform módon, az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, hogy a hitelesíteni kért kérdés népszavazásból kizárt tárgykört érint-e, ezzel összefüggésben a kifogásolt hitelesítő döntés a tisztességes eljárásához való joggal összefüggésben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalom sérelmére vezethet-e.
- [29] 8. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz érdemi (tartalmi) elbírálása során azt kellett vizsgálnia, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt, Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe. Ebben az alkotmányossági kérdésben az Alkotmánybíróságnak el kellett végeznie a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát (vö. Abh1., Indokolás [29]).
- [32] 2. A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésében a népszavazási kérdés egyértelműsége mellett (amely a korábban kifejtettek szerint jelen alkotmányossági vizsgálatnak nem tárgya) azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközik-e a népszavazásra javasolt kérdés.
- [33] A Kúria ebben a körben lényegében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. év május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény), valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) vizsgálata alapján az Eljárási tv. szerinti jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésből eredhet olyan kötelezettség, amelyre nézve az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalom fennállását vizsgálni kell. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem áll közvetlen kapcsolatban a Fudan tv. szerinti Megállapodással mint kötelező hatályú nemzetközi szerződéssel, továbbá nincs olyan, a népszavazási kérdéssel érintett, az Alapítványi tv. szabályozási tárgyát érintő kötelezettségvállalást tartalmazó nemzetközi szerződés, amelyet az Alaptörvény és az Eljárási tv. szerint megkövetelt jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) kihirdetett volna (a Magyarország Kormánya és a Fudan Egyetem közötti, 2021. április 27-én kelt Stratégiai Együttműködési Megállapodás nem tekinthető ilyennek), ezért a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalomba.
- [34] A Kúria – a jogi szabályozási környezet részletes bemutatása mellett – tehát kiemelte, hogy az Alapítványi tv. nem a Fudan tv. szerinti Megállapodás megvalósítási kereteit biztosítja, azzal közvetlen összefüggés nem áll fenn. A szervező által feltenni javasolt kérdés nem érint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget, az Alapítványi tv.-nek egy esetleges érvényes és eredményes, „igen” többséggel záruló

népszavazás folytán bekövetkező hatályon kívül helyezése nem vetné fel a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint kötelező hatályú nemzetközi szerződés megváltoztatását vagy felmondását.

- [35] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kúria sem vitatta, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás kötelező hatályú nemzetközi szerződésnek minősül. Az Eljárási tv. értelmében „nemzetközi szerződés: más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e;” [Eljárási tv. 2. § a) pont]. A nemzetközi szerződés létrehozására a miniszterelnök ad felhatalmazást, míg a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása a Kormány vagy a miniszterelnök felhatalmazása alapján történik [Eljárási tv. 5. § (1) és (2) bekezdés]. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet (kihirdető jogszabály) tartalmazza [Eljárási tv. 7. § (2) bekezdés].
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mind a választójog, mind a népszavazáshoz való jog a népfelől következő alkotmányos alapjogok. A demokratikus hatalomgyakorlásban való részvétel módja szerint ugyan megkülönböztethetünk közvetett és közvetlen részvételi formát, azonban mind a választójog gyakorlásának, mind a népszavazáshoz való jog gyakorlásának célja a népképviselőt érvényre juttatása. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése a két hatalomgyakorlási formát nevesítve írja elő, hogy „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja” {3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [18]}.
- [37] 4. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdései alapján a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Ebből következően a népszuverenitást – főszabály szerint – az Országgyűlés juttatja kifejezésre, ugyanakkor a demokratikus hatalomgyakorlásnak része az is, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a választópolgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek (Abh2., Indokolás [23]). Az Alaptörvény 8. cikke a közvetlen hatalomgyakorlás két típusát különbözteti meg: egyrészt a kétszázézer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés által kötelezően elrendelendő népszavazást, másrészt a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére nem kötelezően elrendelendő (fakultatív, mérlegelésen alapuló) népszavazást. Utóbbi esetén a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükséges eleme, a népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik. A népszavazás elsődleges célja, hogy törvényhozási kötelezettséget vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodást határozzon meg az Országgyűlés számára, azonban fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlés mérlegelésén múlik, hogy elrendeli-e a népszavazást, azt kikényszeríteni semmilyen formában nem lehet. Amennyiben az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező, ennyiben tehát hatalmát ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma is korlátozza (vö. Abh2., Indokolás [24]).
- [38] 5. Az országos népszavazás tárgya az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése pedig felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet országos népszavazást tartani (Abh2., Indokolás [25]). Nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont]. Az Alaptörvény alapján ilyen tiltott tárgykör a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja tehát a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalások és azok teljesítése tekintetében népszavazási tilalmat állapít meg.
- [39] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében a nemzetközi jog azon forrásai, amelyek nem minősülnek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé {3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [20]}. A Fudan tv. szerinti Megállapodást mint nemzetközi szerződést Magyarországon a Fudan tv. hirdette ki, ekként az a magyar jogrendszer részét képezi. A vállalt, jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást mint a politikai alapjogok gyakorlását.
- [40] 6. A népszavazás elsődleges célja, hogy jogalkotási kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára (Abh2., Indokolás [32]). A vizsgált esetben az országos népszavazásra javasolt kérdés nem jogalkotásra, hanem

az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére irányul, vagyis a hatályos jogi szabályozási környezet ilyen irányú megváltoztatását célozza.

- [41] 7. Az Alkotmánybíróságnak ebből következően az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontjának az Alkotmánybíróság által a jelen határozat IV/5. pontjában (Indokolás [38] és köv.) feltárt alaptörvényi tartalmából következően azt kellett vizsgálnia, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás alapján az Alapítványi tv.-nek mint a népszavazásra javasolt kérdés által hatályon kívül helyezni kért törvénynek a Fudan tv. szerinti Megállapodásban vállalt nemzetközi kötelezettséggel, valamint az annak végrehajtását célzó jogi szabályozási környezettel mi a viszonya, az Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget, vagy annak teljesítését (végrehajtását) érinti-e.
- [42] A Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződés mint sajátos nemzetközi együttműködési megállapodás tartalmi vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki. Az Országgyűlés a Fudan tv.-nyel felhatalmazást adott Magyarországnak és a Kínai Népköztársaságnak között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kötelező hatályának elismerésére (Fudan tv. 1. §). Az Országgyűlés a Megállapodást a Fudan tv.-nyel kihirdette (Fudan tv. 2. §). A Megállapodás olyan kétoldalú akaratmegegyezésen alapul, amelynek tárgya és rendeltetése Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatása (Fudan tv. 3. §).
- [43] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 1. Cikke a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatásáról szól. Rögzíti, hogy a Felek biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatását a kölcsönös érdeklődésre számot tartó területeken, különösen a gazdaságtudományok, társadalomtudomány és informatika képzési területeken. Továbbá a Felek kijelentik, hogy a Fudan Egyetem a Kínai Népköztársaságban rendelkezésre álló akkreditációja keretében adja ki a felsőoktatási fokozatot adó okleveleket a Fudan Egyetem magyarországi képzéseiben részt vevő hallgatóinak.
- [44] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 2. Cikke meghatározza a Fudan Egyetem jogi státuszát. Rögzíti, hogy a Fudan Egyetem a Kínai Népköztársaságban államilag elismert, Shanghai tartományi jogú városban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény. A Felek megállapítják továbbá, hogy a Fudan Egyetem által jelen megállapodás alapján Magyarország területén folytatni kívánt képzés a Kínai Népköztársaság által államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek, a képzésre tekintettel kiállított oklevél a Kínai Népköztársaság által államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó oklevélnek felel meg. A Felek megállapítják és kijelentik, hogy a Fudan Egyetem a Magyarországon történő működéshez a származási ország jogrendszere szerint szükséges jogi felhatalmazással rendelkezik. A Fudan tv. szerinti Megállapodás 3. cikke meghatározza a Megállapodás végrehajtásáért felelős szerveket (Magyarország nevében a Minisztérium, a Kínai Népköztársaság nevében a Fudan Egyetem). A Fudan tv. 4. cikke értelmében a Felek a jelen Megállapodást és az abból fakadó intézkedéseket saját nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján teljesítik és értelmezik, továbbá Magyarország mindent megtesz annak érdekében, hogy a Megállapodás hatálybalépéséhez szükséges belső jogi eljárásokat 2019. február végéig lefolytassa.
- [45] A Fudan tv. indokolása hangsúlyozza, hogy „a törvény célja a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetése”. Az indokolás rögzíti, hogy a Fudan Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem közötti együttműködés tárgyában Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a tárgyalások lezárultak. A tárgyalási folyamat lezárását követően a Megállapodás szövegét a Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium a miniszterelnök elé terjesztette. A Megállapodás szövegének végleges megállapításához szükséges miniszterelnöki jóváhagyás a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 132/2018. (X. 30.) ME határozatban került közzétételre.
- [46] 8. A Fudan tv. szerinti Megállapodást mint a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződést követő jogi szabályozási környezet vizsgálata körében a Kúria is rámutatott az alábbiakra.
- [47] A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 64/2020. (VIII. 14.) ME határozat az Eljárási tv. 5. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazást megadta.

- [48] A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozatban [a továbbiakban: 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat] a Kormány egyetértett a Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás bemutatott szövegével. Felhatalmazta az innovációért és technológiáért felelős minisztert vagy az általa kijelölt személyt a megállapodás bemutatott szövegének – jóváhagyás fenntartásával történő – végleges megállapítására. Felhívta a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki. Jóváhagyta a megállapodás kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezetét, és elrendelte a megállapodás szövegének végleges megállapítását követően annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetését.
- [49] A Kúria kiemelte, hogy az 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat alapjául szolgáló megállapodás a Kúria előtt nem ismert, kihirdető jogszabályban még nem jelent meg. Ilyen előzmények után a stratégiai együttműködési megállapodás megkötéséről a Fudan Egyetemmel című 1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozattal [a továbbiakban: 1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozat] a Kormány felhívta a Budapest Diákváros megvalósításáért, valamint a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyarországi felsőoktatási intézmény működési környezete kialakításáért felelős kormánybiztost, hogy – szükség szerint az általa kijelölt személy útján – gondoskodik a Magyarország Kormánya és a Fudan Egyetem között kötendő stratégiai megállapodás (a továbbiakban: Stratégiai Együttműködési Megállapodás) Kormány nevében történő aláírásáról. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás aláírása megtörtént, azt a Kormány a honlapján kínai, angol és magyar nyelven nyilvánosságra hozta. Ennek 3. és 7. pontja foglal magában az I. rendű kérelmező által hivatkozott tárgyköröket. A Kúria ugyanakkor a korábban kifejtettek szerint úgy foglalt állást, hogy az nem minősül a Bécsi Egyezmény vagy az Eljárási tv. szerinti jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésnek.
- [50] 9. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodást a Felek (Magyarország Kormánya, a Fudan Egyetem és a Fudan Magyarország Kft.) 2021. április 27-én aláírták. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 8. pontja értelmében az a Felek kölcsönös aláírása napján lép hatályba. Továbbá előzményként az alábbiakat rögzíti: a megállapodásokat követő szoros kapcsolat eredményeként a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének megkezdésével kapcsolatosan közös oklevelet adó MBA/MF képzésről szóló szándéknyilatkozatot írt alá a Magyar Nemzeti Bank, a Budapesti Corvinus Egyetem képviselőivel 2018. október 5-én. A képzés elvégzésével a BCE „*Master of Business Administration*” oklevelet, a Fudan Egyetem „*Master of Economics in Finance*” oklevelet ad. A Fudan Egyetem jelenleg, mint külföldi egyetem Magyarországon, rendelkezik működési engedéllyel, és a Budapesti Corvinus Egyetemmel egy *double degree* programot hozott létre, melynek jelenleg már három évfolyama kezdte meg a tanulmányait. 2019. december 16-án a Minisztérium és a Fudan Egyetem között szándéknyilatkozat aláírására került sor, melyben a felek kölcsönösen megerősítették elkötelezettségüket a felsőoktatási kapcsolatok elmélyítése tárgyában. Továbbá 2021 februárjában a Minisztérium szándéknyilatkozatot kötött a Kínai Népköztársaság oktatási minisztériumával a Fudan egyetem támogatásáról egy magyar egyetem létrehozására a magyar jog alapján, Magyarországon.
- [51] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 1. pontja értelmében a Felek egyetértettek, hogy a Fudan Hungary Egyetem (a továbbiakban: Egyetem), megvalósítva a magyar és kínai kormányok közös oktatási célkitűzéseit, támogathatja és segítheti a magyar felsőoktatás képzési színvonalának növelését. A Magyar Kormány vállalja, hogy az Egyetem számára egy vagyonkezelő alapítványon keresztül biztosítja a területet, a működőképes campus és az egyéb létesítményeket, azaz benyújtja az ennek megvalósításához szükséges törvényjavaslatot az Országgyűlés elé (Stratégiai Együttműködési Megállapodás 3. pont). A Magyar Állam – az Egyetem Fudan Egyetemmel közösen történő létesítése céljából – létrehoz egy vagyonkezelő alapítványt, amelyhez a Fudan Egyetem csatlakozik. Az Alapítvány magyar felsőoktatási intézményként létrehozza az Egyetemet, melynek tulajdonosa és fenntartója az Alapítvány lesz [Stratégiai Együttműködési Megállapodás 7. pont].
- [52] 10. A 2021. június 24-én kihirdetett, a népszavazásra javasolt kérdéssel érintett Alapítványi tv.-t az Országgyűlés a gazdaság-, társadalom-, természet- és orvostudományi képzési területek, ezen keresztül az innovatív vállalkozásokat támogatni kész magyar felsőoktatási intézményrendszer és környezetének megerősítése, a képzést folytató oktatók, kutatók, tanárok, valamint a képzésben részt vevők támogatása érdekében alkotta meg.

- [53] Az Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket az Alapítvány közérdekű vagyonkezelő alapítvány formájában történő létrehozására. Az Alapítvány célja – többek között – a magyar felsőoktatás gazdasági, társadalmi és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése érdekében felsőfokú végzettségi szintet igazoló oklevél kiadására jogosult, kollégiummal rendelkező felsőoktatási intézmény (a továbbiakban: Intézmény) létesítése és fenntartása, felsőoktatási tevékenység ellátása érdekében, a magyar nemzet, valamint az Intézményben képviselt országok népei közötti szorosabb oktatási, kulturális kapcsolatok ösztönzése céljából [Alapítványi tv. 2. § (1) bekezdés]. Az Alapítványi tv. 9. §-a sarkalatosági záradékot tartalmaz.
- [54] Az Alapítványi tv. indokolása kiemeli, hogy a Kormány az Egyetem működési és fenntartási modelljéről hozott döntésében rendelkezett egyrészt az Egyetem fenntartójaként létrehozásra kerülő Alapítvány alapításával kapcsolatos feladatokról, másrészt az alapításhoz és működéshez szükséges állami vagyon biztosításával kapcsolatos feladatokról. Az indokolás rámutat, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény rendelkezéseire figyelemmel a vagyonjuttatásra e törvény rendelkezéseivel kerül sor.
- [55] 11. Az Alkotmánybíróság a korábban kifejtettek szerint megállapította, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás nemzetközi kötelezettségvállalás létesítésének szándékával megalkotott jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, ami nemzetközi kötelezettségvállalást tartalmaz (a Fudan Egyetem támogatása a Magyarországon folytatni kívánt képzés érdekében).
- [56] A népszavazásra javasolt kérdés az Alapítványi tv. tartalmát teljes egészében közvetlenül érinti (annak hatályon kívül helyezését célozza). Az Alapítványi tv. a Fudan Egyetem magyarországi tevékenységével összefüggésben a Fudan Hungary Alapítvány létrehozásáról rendelkezett, annak tárgyi és szervezeti alapját megteremtette, az Alapítvány részére átadásra kerülő, állami tulajdonú ingatlanok meghatározásával, az Alapítványi tv.-ben meghatározott közérdekű célok érdekében [Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdés, 5. §, 6. § és 9. §]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy az Alapítvány magánjogi jogalanyisága a jogerős bírósági bejegyzést követően fennáll.
- [57] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a Fudan tv. szerinti Megállapodást mint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződést az abból fakadó kötelezettségek végrehajtásának választott módját közvetlenül érinti, azzal szoros kapcsolatban van, az a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti kötelezettségvállalással (a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatása) összefüggésben az Alapítvány részére történő vagyonjuttatás végrehajtását célozza. A Fudan tv. szerinti Megállapodásból fakadó kötelezettségek végrehajtásával közvetlen összefüggésben áll az, hogy az Alapítványi tv. hatályban van-e, vagy azt népszavazás eredményeként hatályon kívül helyezik-e. A népszavazással hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség választott végrehajtási formáját tartalmazza, és hatályon kívül helyezése a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti célok védelmét és az abból fakadó kötelezettségek végrehajtását – figyelemmel a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban foglaltakra is – közvetlenül érinti.
- [58] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti népszavazási tilalom tárgyában – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a vizsgált esetben az alaptörvényi tilalom szempontjából nem annak van jelentősége, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás az Eljárás tv. vagy a Bécsi Egyezmény szerinti olyan nemzetközi szerződésnek minősül-e, amelyet az Eljárás tv.-ben meghatározott jogszabály kihirdetett (ez jogalkotási útra tartozó kérdés), hanem annak, hogy a népszavazási kérdéssel hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza, figyelemmel a Kúria döntésében is feltárt, szintén a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés végrehajtását célzó, egymásra épülő komplex jogi szabályozási környezetre is.
- [59] Az érvényes és eredményes népszavazás (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a fentiek szerint a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben (Fudan tv. szerinti Megállapodás) vállalt kötelezettségek végrehajtása tekintetében arra közvetlenül kihatna (lerontaná azt). Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának alaptörvényi tartalmából következően – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – nincs alkotmányos jelentősége annak, hogy az Alapítványi tv.-nek egy esetleges érvényes és eredményes, „igen” többséggel záruló

népszavazás folytán bekövetkező hatályon kívül helyezése felvetné-e a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint kötelező hatályú nemzetközi szerződés megváltoztatását vagy felmondását.

- [60] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontjából nem vezethető le, hogy a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése) népszavazási útra tartozna. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés jelen esetben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek minősül. A Kúria tehát olyan népszavazási kérdés hitelesítését hagyta helyben, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik.
- [61] 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.
- [62] Az Alkotmánybíróság ezen szempontok alapján rámutat, hogy a Kúria az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja szerinti tiltott tárgykört érintő, alapjogi relevanciával bíró jogértelmezése során az Alaptörvény 28. cikke szerinti alkotmánykonform értelmezés követelményét a fentiek szerint figyelmen kívül hagyta, döntése *contra constitutionem* önkényessé vált, ami a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezte. A Kúria *contra constitutionem* jogértelmezésével összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül az, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.
- [63] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény-védelmi funkciójából következik, hogy érvényre kell juttatnia az Alaptörvényben védett értékeket, illetve tilalmakat {vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [70]; Abh2., Indokolás [42]}.
- [64] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának elvi tételeként az alábbiakat emeli ki.
- [65] A jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalások és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást.
- [66] Az indítványozónak az eljárás felfüggesztésére vonatkozó kérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhatja fel a bíróságot, a kúriai döntés meghozatalát követő eljárás felfüggesztésére az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.
- [67] Mivel a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik, ezért a kérdésről az Országgyűlés országos népszavazást nem rendelhet el.

V.

- [68] 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. Hörcherné 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

- [69] Egyetértek a határozattal és annak indokolásával, mely utóbbit az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.
- [70] 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.
- [71] 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. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [72] A többségi határozatot nem támogattam az alábbiak miatt.
- [73] 1. Álláspontom szerint téves a határozat azon megállapítása, amely szerint a népszavazásra feltenni szándékolt kérdésnek nemzetközi jogi relevanciája van, és ezért ütközne a népszavazás tilalomba.
- [74] 1.1. A Fudan tv.-nyel kihirdetésre került Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi működéséről szóló nemzetközi szerződés.
- [75] A Fudan tv.-nyel Magyarország a Fudan Egyetem magyarországi működésének támogatására adott elvi engedélyt [lásd a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 76. § (1) bekezdés a) pontját]. E törvény alapján a Fudan Egyetem kínai akkreditációja birtokában 2019-ben megkezdte magyarországi működését.

- [76] Ez a nemzetközi szerződés (illetve a Fudan tv.) bár kijelöl végrehajtásért felelős szerveket, egyben arról is rendelkezik, hogy a szerződő felek e szerződést és az abból fakadó intézkedéseket saját nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján teljesítik és értelmezik.
- [77] 1.2. 2021-ben a magyar kormány határozatot hozott arról, hogy együttműködési megállapodást kíván kötni a – Magyarországon már *Master of Economics in Finance* oklevelet adó szakot működtető – Fudan Egyetemmel egy közösen létrehozandó felsőoktatási intézmény létrehozásáról [1186/2021 (IV. 21.) Korm. határozat]. Ezt a célt szolgálta az a magánjogi szerződés (Stratégiai Együttműködési Megállapodás), amely a Magyar Kormány, a Fudan Magyarország Kft. és a Fudan Egyetem között jött létre, és egy olyan önálló magyarországi felsőoktatási intézmény (Egyetem) létrehozásáról szól, amely magyar akkreditációval rendelkezik, magyar diplomát ad ki, és tevékenysége során szorosan együttműködik a Fudan Egyetemmel. A Fudan Egyetem számára azt a kötelezettséget is tartalmazta e magánjogi szerződés, hogy a létrehozandó Egyetemen folyó oktatás minőségéért a Fudan Egyetem felelősséget vállal. Ezt követte az Alapítványi tv., amely Alapítvány majd az új egyetem fenntartásáról is gondoskodni fog közérdekű vagyonkezelőként. A tárgyi népszavazási kérdés e törvényt támadja.
- [78] 1.3. A fentiekből az alábbi konklúziók vonhatók le.
- [79] 1.3.1. A Fudan tv.-nyel kihirdetett Megállapodás nemzetközi szerződés jellegét az eljárás során mindenki elismerte, ezzel szemben a többségi határozat indokolása csak állítja, de nem magyarázza meg, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás és az Alapítványi tv. miért és mennyiben szolgálja a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtását.
- [80] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás megkötésekor az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Magyar Kormány képviseletében járt el (ezt maga a Stratégiai Együttműködési Megállapodás is tartalmazza), de a Fudan Egyetem saját jogán, és nem a Kínai Népköztársaság képviseletében vett részt a szerződés megkötésében (ennek megfelelően nincs is utalás nemzetközi közjogi viszonyra vonatkozó képviseletre a Stratégiai Együttműködési Megállapodás személyi részében). Ezen túlmenően pedig egy Magyarországon bejegyzett Kft. (Fudan Magyarország Kft.) is szerződő partner, amelynek nemzetközi közjogi jogalanyisága szintén hiányzik.
- [81] A képviselet egyértelmű hiányán túlmenően a nemzetközi közjog által a jogalanyok vonatkozásában megkívánt feltételek sem teljesülnek. Jogalanyok lehetnek ugyanis az államok, egyes nemzetközi szervezetek (pl. Egyesült Nemzetek Szervezete) és sajátos szabályok szerint magánszemélyek (pl. a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához jogorvoslatért forduló személyek).
- [82] A fentiekből következik, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás vonatkozásában a nemzetközi jogi dogmatika szerint nincs szó nemzetközi szerződésről, így az annak alapján meghozott Alapítványi tv.-re vonatkozó inkriminált kérdés értelemszerűen nem eshet az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt népszavazási tilalom alá.
- [83] 1.3.2. A többségi határozat szerinti narratívát gyengítik a Stratégiai Együttműködési Megállapodásra mint nemzetközi szerződésre vonatkozó alábbi tartalmi kérdések/felvetések is.
- [84] A Fudan Egyetem magyarországi státusát rendező nemzetközi jogi szerződés egyáltalán nem rendelkezik magyarországi egyetem alapításáról, továbbá végrehajtásának nem része az új egyetem alapítása, és legfeljebb közvetett összefüggés mutatható ki a Fudan Egyetem magyarországi működése és az Egyetem létrehozása között.
- [85] A többségi határozat a Stratégiai Együttműködési Megállapodás előzményként a Fudan Egyetemen folyó képzésre vonatkozó szándéknyilatkozatokat (a Magyar Nemzeti Bankkal és a Corvinus Egyetemmel, illetve az Egyetem létrehozására vonatkozó a Minisztérium és a Kínai Népköztársaság Oktatási Minisztériuma között) említi, ugyanakkor nem hivatkozik a Magyar Kormány és a Kínai Népköztársaság közötti nemzetközi szerződésre és az azt kihirdető Fudan tv.-re.
- [86] Felmerülhetett volna – a többségi határozatban és a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban előzményként hivatkozott – a Minisztérium és a Kínai Népköztársaság Oktatási Minisztériuma között az Egyetem „támogatására” 2021 februárjában aláírt szándéknyilatkozat nemzetközi szerződésként való identifikálása, de ezt a szándéknyilatkozatot a többségi határozat nem vizsgálta.

- [87] Megjegyzem, a többségi határozat döntést meghatározó fogalmai, úgymint a „végrehajtás szolgálata” és a „közvetlen összefüggés”, az Alaptörvényben nem szerepelnek. Ezzel kapcsolatban, illetve ezen túlmenően is a többségi határozat nem léphetett volna át a Bécsi Egyezmény vonatkozó rendelkezésein sem.
- [88] A fentiek alapján a többségi határozatból – kétséget kizáró módon – nem állapítható meg, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozna, illetve annak végrehajtását szolgálná, és/vagy azzal közvetlen összefüggésben állna, és ezért tilalmazott népszavazási tárgykörbe esne.
- [89] 1.4. A többségi határozat indokolásának azon része, amely szerint az „Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjából nem vezethető le, hogy a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése) népszavazási útra tartozna” (Indokolás [60]), nemcsak azért hibás, mert nincs szó „nemzetközi szerződés végrehajtásának szolgálatáról” vagy „közvetlen összefüggésről”, hanem azért is, mert teljességgel félreérti, önhatalmúlag kiterjeszti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amely legfeljebb arra vonatkozik, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa: tilalmi körbe esik-e a népszavazási kérdés, vagy sem, de a szerződés „végrehajtásának szolgálatára”, illetve a „közvetlen összefüggő” körülmények vizsgálatára már nincs hatásköre. Ezen túlmenően a többségi határozat a fenti idézettel olyan szabályt kér számon, ami tiltás esetén értelmezhetetlen. Azzal, hogy „a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése)” kérdésben nem tartja levezethetőnek a népszavazási utat, a többségi határozat is leválasztja a nemzetközi szerződésről az általa kreált fogalmakkal operáló további szabályozást.
- [90] 2. Végezetül hivatkozom az igazságügyi miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában foglaltakra, amely a magánjogi jogalanyiságra utal az Alapítványi tv. kapcsán, és felveti, hogy a már bejegyzett Alapítvány nem szűnne meg az Alapítványi tv. esetleges népszavazási deregulálásával. Az inkriminált népszavazási kérdés viszont erre nem tér ki. A többségi határozat érdemben nem reagált erre a kérdésre, arra hivatkozással, hogy a népszavazási kérdés egyértelműségének vizsgálata a Kúria, és a nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Álláspontom szerint az érdemi elbírálás szempontjából is fontos lett volna tisztázni azt a kérdést, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése érintette volna-e – és ha igen, akkor miként – a törvény által már létrejött jogviszonyokat (pl. az Alapítvány jogalanyiságát, vagyoni helyzetét).

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [91] A jelen ügy bírósági felülvizsgálati elbírálására a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 229. § (2) bekezdése értelmében nemperes eljárásban került sor. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése védelmének peren kívüli eljárásokra történő automatikus kiterjesztését kétségesnek tartom.
- [92] E problémával már több korábban elbírált ügyszöveghez [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 újjól 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]].

- [93] 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. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg.
- [94] A határozat ezúttal is anyagi jogi jogsértést állapított meg, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében védett jogok megsértésének körébe nem vonható.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Nem értek egyet a határozattal és annak indokolásával.
- [96] 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 megkötevéseket, amelyek a népszavazási kezdeményezés gátját képezik.
- [97] 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 kérdésen, politikai és társadalmi értékválasztást is kifejezett, illetve jogilag szabályozott kereteket adott társadalmi feszültségek kezeléséhez.
- [98] A népszavazás kezdeményezése (a 200 ezer választópolgár aláírásának összegyűjtése) komoly szervezést 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.
- [99] 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.
- [100] A Kúria döntésének 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 döntene 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.
- [101] 2. A vizsgált ügyben álláspontom szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani, mivel az nem tartalmazott részletes indokolást a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vonatkozóan. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmére csak a Kormány és az Alapítvány perbe lépésével összefüggésben hivatkozott, a kérdés megengedhetőségével kapcsolatban nem. Érdemi elbírálás esetén pedig az indítvány elutasításának lett volna helye: a Kúria érvelését meggyőzőnek találom, hogy egy eredményes népszavazás nem lehetetlen-

tené el a Fudan Megállapodás végrehajtását, így nem ütközik vállalt nemzetközi kötelezettségbe. A végrehajtás módjában ugyanis a magyar jogalkotónak mozgástere van, annak nem csupán a Fudan tv. szerinti módon tehet eleget.

- [102] 3. A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság döntésével egy hipotetikusán érintett magánszemély tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme miatt (amely jogsérelem abból állt, 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

- [103] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [104] 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 részen, 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.”
- [105] 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.
- [106] 2. Amikor az indítványozó (egyébként az Abtv. szerint formálisan kétségtelenül határidőben előterjesztett) alkotmányjogi panasza az Alkotmánybírósághoz érkezett, az aláírásgyűjtés már hivatalosan is befejeződött, a szervező az aláírásgyűjtő ívet benyújtotta a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából, az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelően.
- [107] 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 megkezdhette volna) „túlhaladtak”.

- [108] 4. Éppen ezért meggyőződésem szerint az ügy egyedi körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróságnak az eljárást 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/234/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 92. számában.

