

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 33/2021. (XII. 22.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.II.40.646/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.II.40.646/2021/9. 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. Magyarország Kormánya indítványozó meghatalmazott jogi képviselője (dr. ifj. Balsai István ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Kúria Knk.II.40.646/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Dr. Varga Judit igazságügyi miniszter 2021. július 21-én öt népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). Az NVB 2021. július 30-án kelt, 16/2021. számú határozatával a „Támogatja-e Ön, hogy a kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek nemátalakító kezelések?” népszavazásra javasolt kérdést a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. §-a alapján hitelesítette.
- [3] 3. A Kúria 2021. október 22. napján kelt Knk.II.40.646/2021/9. számú végzésével az NVB 16/2021. számú határozatát megváltoztatta, és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadta, mivel álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdésben megtartott érvényes és eredményes népszavazás olyan alapjogi kollíziót eredményezne, amelyet csak az Alaptörvény módosításával lehetne feloldani, ezért az adott kérdésben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján a népszavazás kizárt.
- [4] 4. A Kúria annak vizsgálata során, hogy a népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykörökbe ütközik-e, vizsgálta az érvényes és eredményes népszavazás mindkét lehetséges kimenetelét, vagyis ha a népszavazás esetén az „igen”, valamint azt is, ha a „nem” szavazatok kerülnek többségbe. A Kúria megítélése szerint, amennyiben a feltenni szándékozott népszavazási kérdés alapján a „nem” válaszok kerülnek többségbe, az Országgyűlés olyan jogalkotásra lenne köteles, amely a kiskorúak minden csoportja tekintetében – függetlenül döntési-belátási képességeiktől és az orvosi kezelés típusától – tiltaná a nemátalakító kezelések elérhetőségét nem csupán az állami ellátás kereti között, hanem generálisan is, amely által minden kiskorú alapjoggyakorlását, önrendelkezési jogát és a testi integritáshoz való jogát korlátozná. A Kúria álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jog érvényesülésének biztosítása a korlátozást ugyan legitim módon igazolja, ugyanakkor a kiskorúak minden csoportjára és minden kezelésére kiterjedő korlátozás az elérni kívánt céllal nem áll arányban, az életkori és döntési képességektől független sommás tiltás az emberi méltóságból levezetett önrendelkezési jog lényegi magját vonná el.
- [5] 5. A Kúria szerint, amennyiben egy érvényes és eredményes népszavazáson a népszavazásra javasolt kérdésre az „igen” válaszok kerülnének többségbe, az Országgyűlés a feltett kérdés alapján olyan jogalkotásra lesz köteles, amellyel minden gyermek részére általánosan, korlátok nélkül elérhetővé kell tennie a nemátalakító keze-

léseket, amely az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés második mondatába szükségszerűen beleütközik. Egy ilyen jogalkotás álláspontja szerint a születési nemhez való önzonosság védelmét teljes egészében kiüresítené.

- [6] 4. Az indítványozó szerint a Kúria végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát. Álláspontja szerint a Kúriának a felülvizsgálati eljárása során szigorúan csakis a népszavazási kérdést kell értelmeznie, nincs törvényes lehetősége a kérdés tartalmának kibővítésére, a szövegtől nem szakadhat el. A kérdés értelmezése során a lényeges értelmének a megváltoztatása, annak feldúsítása vagy egyes elemeinek a kihagyása, illetve ahhoz nyelvtanilag nem kapcsolható tartalom párosítása azzal az eredménnyel jár, hogy a Kúria végső soron nem a szervező által népszavazásra javasolt kérdés, hanem egy fikció hitelesítéséről dönt. Az indítványozó álláspontja szerint az ilyen jogértelmezés az Nsztv. 28. §-ára vonatkozó, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja, emiatt *contra legem* válik önkényessé, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozva.
- [7] Az indítványozó szerint a Kúria az „igen” szavazatok esetleges többségének vizsgálata során a népszavazási kérdést kibővítette, azt az abban szereplő „elérhetővé” szó helyett a saját maga alkotta „korlátok nélkül elérhetővé” kifejezéssel értelmezte az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjával összefüggésben. A Kúria tehát az indítványozó érvelése alapján a népszavazásra javasolt kérdéshez olyan, a hitelesítés szempontjából perdöntő, annak lényeges értelmét megváltoztató többlettartalmat társított (elérhetőség helyett korlátok nélküli elérhetőség), amelyet egyáltalán nem tartalmazott, majd döntésében éppen ennek az általa hozzátársított tartalomnak az Alaptörvénybe ütközését kérte számon.
- [8] Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a kérdéshez társított többlettartalom azért járt a kérdés értelmének lényeges megváltoztatásával, mert az „igen” szavazatok többsége esetén az Országgyűlés jogalkotási kötelezettsége nem jelentene korlátok nélküli elérhetővé tételt, mindössze arra terjedne ki, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) keretei között megteremtse a kiskorúak nemátalakító kezelései szabályozásának feltételeit, a művi meddővé tétel szabályaihoz hasonlóan, szigorú garanciális rendelkezések és feltételek mellett.
- [9] Az indítványozó szerint a „nem” szavazatok többségének vizsgálatával összefüggésben a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája azért állapítható meg, mert a Kúria nem indokolta meg, hogy miért lépett ki a kiskorúak Alaptörvény II. cikkébe foglalt emberi méltósághoz való joga alkotmánybírói gyakorlatának kereteiből, mellőzve a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban és a 43/2005. (XI. 14.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelményeket.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint érvényes és eredményes népszavazás során a feltett kérdésre adott bármelyik válasz többsége esetén az Országgyűlés az Alaptörvénnyel összhangban álló módon tud eleget tenni a jogalkotási feladatának. Kiemelte, hogy a két eset közötti érdemi különbségtételt csupán az állam védelmi kötelezettségi szintjének megállapításában lehet tenni.

II.

- [11] Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

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

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

III.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.

- [13] 2. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében (a továbbiakban: Abv.) áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírói 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. § (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, Indokolás [18]].
- [14] Az indítványozói jogosultság [Abtv. 51. § (1) bekezdés] vizsgálata körében az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében a közhatalmat gyakorló szervezet {jelen esetben a Kormány, mint a végrehajtó hatalom általános szerve és a közigazgatás legfőbb szerve [Alaptörvény 15. cikk (1) és (2) bekezdés] képviselőjében az igazságügyi miniszter} is jogosult az Abtv. 27. §-ában foglalt panasz előterjesztésére.
- [15] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló kúriai végzés 2021. október 22-én kelt, az alkotmányjogi panaszt pedig 2021. október 27-én, határidőben nyújtották be. Az indítványozó jogi képviselője meghatalmazását csatolta.
- [16] Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f*) pontjaiban foglalt kritériumainak eleget tesz.
- [17] Az indítványozó mint a népszavazásra javasolt kérdés benyújtója nemcsak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert mint a kúriai eljárásban érdekeltre a népszavazásra javasolt kérdés Kúria általi hitelesítésének megtagadása rá kiterjed [Abtv. 27. § (2) bekezdés *c*) pont].
- [18] Az Abtv. 27. § (3) bekezdése a közhatalmat gyakorló indítványozók esetében további törvényi feltételként írja elő annak a vizsgálatát, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog (jelen esetben az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) megilleti-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik. Az Alkotmánybíróság a fenti szempontok alapulvételével megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amely természeténél fogva nem csak az emberre vonatkozik. Erre tekintettel az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel [vö. 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]].
- [19] 3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek annak vizsgálatát tekintette, hogy a Kúriának azon jogértelmezése, amellyel a népszavazási kérdés hitelesítése során a jogalkotó alkotmányos mozgásterére tekintet nélkül csak alaptörvény-ellenes megoldásokat vesz alapul, és ebből fakadóan tagadja meg a hitelesítést, összegeztethető-e a tisztességes eljáráshoz való joggal.
- [20] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapítja, hogy a Kúria népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelem alapozza meg. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az indítványozó által állított alapjogi sérelemmel [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadási ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *a*) pontjában foglalt, tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. A Kúria a kifogásolt döntésében nem csak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, hanem annak alkotmányosságát is vizsgálta. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében

az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó {vö. 28/2015. AB határozat, Indokolás [28]}.

- [23] 2. 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.
- [24] Az Alaptörvény 8. cikke a közvetlen hatalomgyakorlás két típusát különbözteti meg: egyrészt a kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés által kötelezően elrendelő népszavazást, másrészt a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére nem kötelezően elrendelendő (fakultatív, mérlegelésen alapuló) népszavazást. Utóbbi esetén – ahogy a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, Kormány által kezdeményezett népszavazásnál – 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.
- [25] 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. Jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a Kúria azért tagadta meg a fakultatív népszavazásra benyújtott kérdés hitelesítését, mert álláspontja szerint mind az „igen”, mind a „nem” szavazatok esetén az Országgyűlés olyan jogalkotásra lenne köteles, amely az Alaptörvény módosítására irányul, azaz a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykört érint. A Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor azt vizsgálta, hogy a kérdésből olyan jogalkotás következik-e, amely az Alaptörvény módosítására irányul, tehát a hitelesítésről szóló döntés alapja az Országgyűlés jogalkotási feladata teljesítésének értelmezése volt.
- [26] A Kúria a népszavazási kérdés értelmezésekor arra a következtetésre jutott, hogy ha a „nem” válaszok kerülnének többségbe, akkor az Országgyűlés olyan jogalkotásra lenne köteles, amely a kiskorúak minden csoportja tekintetében általában, döntési-belátási képességeiktől és az orvosi kezelés típusától függetlenül tiltaná a nemátalakító kezelések elérhetőségét, amely a kiskorúak önrendelkezési jogát és a testi integritáshoz való jogát korlátozná. A Kúria álláspontja szerint az „igen” válaszok többsége esetében pedig az Országgyűlés olyan jogalkotásra lenne köteles, amellyel minden gyermek részére általánosan, korlátok nélkül elérhetővé tenné a nemátalakító kezeléseket, amely az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés második mondatába ütközik. A Kúria tehát az érvényes és eredményes népszavazás mindkét lehetséges kimenetelét figyelembe véve azokat a jogalkotási megoldásokat tekintette a kérdés hitelesítése szempontjából döntő jelentőségűnek, amelyek értelmezése szerint alaptörvény-ellenes megoldásra vezetnek.
- [27] Mivel az indítványozó arra hivatkozott, hogy a Kúria a népszavazási kérdés tartalmát kibővítve és értelmét megváltoztatva az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyta, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos eljárása során a kérdés értelmezésekor megvalósította-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.
- [28] 3. Az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [29] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az egyéni jogvédelem mellett és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is, hogy

a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az 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]}.

- [30] Az Alkotmánybíróság szerint „[a]z önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. [...] Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.” A jogértelmezési hiba *contra constitutionem* akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [31] Az Alaptörvény 28. cikke az alkotmánykonform értelmezés követelményeit a jogszabályok bíróság általi alkalmazása körében határozza meg, mivel azonban a népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás megnyilvánulásként – főszabályként – jogalkotásra irányul, a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor sem tekinthet el ezen alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatásától. A Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor a jogalkotásra irányuló kérdést értelmezi, és egyrészt azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e, valamint nem érint-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykört, továbbá eleget tesz-e az Nsztv.-ben foglalt, a népszavazási kérdéssel szemben támasztott törvényi követelményeknek. E körben az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a népszavazási kérdés értelmezésére is irányadó követelmény, hogy a bíróság a népszavazási kérdés szövegéből következő lehetséges jogalkotási megoldást az Alaptörvénnyel összhangban értelmezze.
- [32] 4. A népszavazás elsődleges célja, hogy jogalkotási kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára, azonban a népszavazási kérdés a megalkotandó konkrét normaszöveget általában nem foglalja magába. „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.” {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [28]} A népszavazáshoz való jog megfelelő érvényesülése azt követeli meg, hogy a választópolgárok egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó kérdésről, továbbá hogy az Országgyűlés el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A népszavazási kezdeményezés sajátossága, hogy e követelmények érvényesülése mellett a jogalkotónak a népszavazási kérdés értelmezési keretén belül mozgástere van a népszavazási kérdésnek megfelelő jogszabály megalkotására. A népszavazási kérdés hitelesítésre való alkalmasságát azonban nem befolyásolja, ha a választópolgár nem ismeri előre, hogy a kérdésből következő jogalkotási kötelezettségének az alkotmányos keretek betartásával a jogalkotó pontosan miként tesz eleget.
- [33] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja mint tiltott tárgykör esetében a Kúriának arról kell döntenie, hogy a népszavazásra javasolt kérdés érvényes és eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítására irányul-e. Az Alaptörvény módosítására ugyanis kizárólag az Országgyűlés jogosult az Alaptörvény módosítására irányuló eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, ezért ezekben a kérdésekben nem lehet népszavazást tartani. E kötelezettségének az Alaptörvény 28. cikkével összhangban – figyelemmel a népszavazás alkotmányos rendeltetésére és a népszavazási kérdéssel érintett alaptörvényi rendelkezésekre – a Kúria a jogalkotásra irányuló népszavazási kérdés értelmezésekor úgy tud eleget tenni, ha a kérdést aszerint vizsgálja, hogy az vezethet-e alkotmánykonform jogalkotásra.
- [34] Az Alaptörvény 28. cikke alapján *mutatis mutandis* a jogszabályalkotásra irányuló népszavazási kérdés Alaptörvénynek megfelelő értelmezése a bíró számára nem csupán jog, hanem magából az Alaptörvényből fakadó kifejezett kötelezettség: amennyiben a bíró a népszavazási kérdésből alkotmánykonform jogalkotási megoldást le tud vezetni, a kérdés hitelesítését az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján nem tagadhatja meg. A lehetséges jogalkotási megoldások közül a népszavazási kérdés hitelesítésekor – ha van ilyen – azt kell figyelembe venni, amelyik összhangban van az Alaptörvénnyel. A népszavazás mint a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás jogintézménye kiüresítéséhez vezetne, ha olyan népszavazási kérdés hitelesítését tagadja meg a Kúria, amelyből az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkotási megoldás is következhet. A jogalkotói egyértelműség követelményének megfelelő, de többféle jogalkotási megoldást magában hordozó népszavazási kérdés normatartalommal kitöltésekor a Kúriának nemcsak lehetősége, de kötelessége is, hogy a kérdés hitelesíté-

se szempontjából az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást figyelembe vegye, és félretegyen bizonyos, az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető lehetséges normatartalmakat.

- [35] 5. A Kúria jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló népszavazási kezdeményezésnél a népszavazási kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert mind az „igen”, mind a „nem” szavazatok többsége esetén olyan jogalkotási megoldást vett figyelembe, amely – álláspontja szerint – az Alaptörvénnyel nem összeegyeztethető, tehát az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykört érint. Az „igen” szavazatok többsége esetén az alaptörvény-ellenes jogalkotói megoldást a nemátalakító kezelések generális, minden gyermek számára korlátok nélküli elérhetőségben, míg a „nem” szavazatok esetén a generális, minden gyermek számára korlátok nélküli tiltásban találta megvalósulónak. A Kúria e két, a lehetséges jogalkotási megoldások végpontjain szereplő alternatíván kívüli egyéb normatartalmat a kérdésből nem tartott levezethetőnek. Az indítványozó mint a népszavazás kezdeményezője alkotmányjogi panaszában azonban egyrészt bemutatott olyan, a népszavazási kérdésből levezethető jogalkotási megoldást (az „igen” szavazatok többsége esetén), amelyre a Kúria nem volt tekintettel, másrészt álláspontja szerint a Kúria által vizsgált (a „nem” szavazatok többsége esetén) lehetséges normatartalom az Alaptörvénnyel összhangban van. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozó által felhívott, a népszavazási kérdés hitelesítése szempontjából döntő jelentőségű normatartalmak a kérdésből alkotmánykonform értelmezéssel levezethetőek-e.
- [36] 6. Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését az alábbiak szerint módosította: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.”
- [37] A 2020. december 23-tól hatályos Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításának indokolása szerint: „Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése kifejezetten a gyermekek jogaként rögzítette eddig is a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. Az Alaptörvény módosításával az alkotmányozó az államra további intézményvédelmi kötelezettséget hárít, vagyis a jogalkotónak olyan jogszabályi környezetet és intézményrendszert megalapozó szabályokat kell kialakítania, amelyek garantálják a gyermek születésétől fogva megváltoztathatatlanul fennálló önazonosságának megőrzését, illetve megóvását. A nyugati világban tapasztalható modern ideológiai folyamatok, amelyek a férfi és női nem teremtettsége iránt ébresztenek kétségeket, veszélyeztetik a gyermekek Alaptörvényben foglalt egészséges fejlődéshez való jogát. Ahhoz, hogy garantálható legyen a gyermekeknek ez a külön nevesített joga, biztosítani szükséges a gyermek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, amelyet az államnak a rendelkezésére álló összes eszközzel meg kell védenie. A születési nem adottság, amelyet megváltoztatni nem lehet: az emberek férfinnak vagy nőnek születnek. Az emberi méltósághoz pedig az is hozzátartozik, hogy minden gyermeknek joga van a születési nemének megfelelő önazonosságához, melynek része, hogy védelmet élvezzen a testi-lelki integritása ellen ható szellemi vagy biológiai beavatkozásokkal szemben.”
- [38] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy számára az Alaptörvény az alkotmányos mérce, az Alaptörvény tételes rendelkezéseit és annak módosítását tartalmi szempontból – az ezt lehetővé tevő hatáskör hiányában – nem ítélni meg. Ebből következően a Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításával érintett XVI. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó mérce jelen ügyben is. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolt indokolásban kifejezésre juttatott alkotmányozói szándékot, illetve célt is figyelembe kell vennie. Ebben a körben, a megváltozott alaptörvényi szabályozási környezetben kiemelt jelentősége van az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alaptörvényi tartalmának {vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [54]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének alkotmányos tartalmát kizárólag a népszavazási kérdés hitelesítésének megítéléshez szükséges mértékben vizsgálta, figyelemmel az ezen alaptörvényi rendelkezéshez kapcsolódó, az Alaptörvény fent hivatkozott módosításához fűzött alkotmányozói célra is {vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [40] Az alkotmányozói szándék értelmében az államot az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermekeket megillető testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alapjogok védelmében objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli, mivel a gyermeknek joga van a születési nemének megfelelő önazonosságához, és védelmet kell biztosítani számára a testi-lelki integritása ellen ható szellemi vagy más egyéb biológiai beavatkozások-

kal szemben. Ezzel összefüggésben ugyanakkor alkotmányos kötelezettsége az államnak olyan jogi szabályozást kialakítani és fenntartani, amely megfelelő védelmet nyújt a gyermekek számára a nemátalakító kezelésekkel szemben, figyelemmel az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésben fogalt alapjog érvényre juttatására és annak alkotmányos tartalmára.

- [41] Az Alkotmánybíróság értelmezésében az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia az emberi méltósághoz való alapjog részjogosultságai. Ezen jogok állított sérelme kapcsán figyelembe kell venni az alkotmányos jogok (önrendelkezés, cselekvési autonómia), illetve tilalmak szoros összetartozását, és azt is, hogy az Alaptörvényben tiltott magatartások mindenkor korlátját képezik a mondott részjogosultságoknak. Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos tilalmak megtartásától. Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia nem terjed ki az Alaptörvényben tiltott magatartás választására {vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [101]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény „legfőbb öre”, az Alaptörvény védelmi funkciójából következik, hogy érvényre kell juttatnia az Alaptörvényben védett értékeket, illetve tilalmakat {vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [70]}.
- [43] Jelen – az Abtv. 27. §-ára alapított – alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság azt vizsgálhatta, hogy a népszavazási kérdésből eredő lehetséges jogalkotási megoldásokra vonatkozó kúriai jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmánykonform értelmezési kötelezettség alapján összhangban van-e az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének alkotmányos tartalmával és ennek következtében megvalósult-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme.
- [44] 7. Ezen vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy szemben a Kúria határozatában foglaltakkal, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből – figyelemmel az Alaptörvény hivatkozott módosításához fűzött alkotmányozói célra, valamint az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségére is – nem vezethető le alkotmányosan a Kúria határozatában követett azon értelmezés, amely szerint az állam a gyermekek számára nem tilthatja meg a nemátalakító kezeléseket. Éppen ellenkezőleg, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének az Alkotmánybíróság által feltárt alkotmányos tartalma alapján az állam az intézményvédelmi kötelezettségéből következően olyan jogszabályi környezetet és intézményrendszert alakíthat ki, amely meghatározott nemátalakító kezelésekkel szemben garantálja a gyermekek számára az alaptörvényi védelmet, tekintettel a gyermekek Alaptörvényben foglalt egészséges fejlődéshez való jogára is. Ez az értelmezés van összhangban az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének alkotmányos tartalmával. Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „nem” szavazatok többsége önmagában nem eredményezne alkotmányos kollíziót, nem ütközne az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének alkotmányos tartalmába, és nem indokolja az Alaptörvény módosítását, szemben a Kúria határozatában foglaltakkal.
- [45] Ugyanakkor az „igen” szavazatok többségének vizsgálatakor a Kúria a kérdéshez a korlátlanul elérhetővé tétel kizárólagos figyelembevételével olyan többlettartalmat társított, amely a kérdésből automatikusan nem következik. Az Alkotmánybíróság a kúriai határozatban foglaltaktól eltérően megállapította, hogy amennyiben az érvényes és eredményes népszavazáson a vizsgált népszavazásra javasolt kérdésre az „igen” válaszok kerülnének többségbe, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével összhangban az Országgyűlés olyan korlátozott jogalkotásra lenne köteles, amely az esetleges nemátalakító kezelésekhöz való hozzáférést és annak tényleges megkezdését, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel 18. életévüket be nem töltött személyek esetén egészen kivételes esetekben, szigorú garanciális rendelkezések mentén tenné lehetővé. Ez a jogalkotási megoldás szintén nem ütközne az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjában foglalt tilalomba. A konkrét jogalkotási megoldás alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság arra irányuló indítvány esetén a jogszabály szövegének ismeretében dönthet.
- [46] 8. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a népszavazásra javasolt kérdésből jelen ügyben sem állapítható meg pontosan a születő jogi norma tartalma. A Kúriának a népszavazási kérdés hitelesítésekor – figyelemmel a népszavazási kérdéssel szemben támasztott alaptörvényi és törvényi követelményekre – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alkotmánykonform jogértelmezési követelményre tekintettel azt kellett megvizsgálnia, hogy a népszavazási kérdésből alkotmánykonform jogalkotói megoldás következhet-e. Jelen ügyben, a konkrét jogszabályi szöveg ismeretének hiányában a népszavazási kérdésből nem volt kiolvasható, hogy a jogalkotó az Alaptörvény XVI. cikkében foglalt állami intézményvédelmi kötelezettségének érvényes és eredményes népszavazás esetén ne tudna eleget tenni.

[47] Az Alkotmánybíróság fentiekre tekintettel megállapította, hogy a Kúria a népszavazási kérdés alapján megalkotandó jogszabály alaptörvény-konformitását az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak figyelmen kívül hagyásával annak ellenére zárta ki, hogy arra a kérdésből kényszerítően következtetni lehetne, amellyel az megsértette az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát. A Kúria döntése alaptörvény-ellenes, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

V.

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

Budapest, 2021. december 14.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[49] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.

[50] 1. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a bírói döntés alaptörvény-ellenességét a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog megsértésére tekintettel állapította meg.

[51] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján (az Abtv. 27. §-án) alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos korábbi gyakorlatát és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó

- az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).
- [52] 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]}.
- [53] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy eljárás tisztességességét mindig esetről esetre lehet csak megítélni, a konkrét ügy körülményeinek figyelembevételével. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismerveket. Nevesíteni lehet ugyanakkor számos olyan követelményt (részjogosítványt), amelyeknek egy eljárásnak meg kell felelnie ahhoz, hogy tisztességesnek minősüljön {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [54] Az Alkotmánybíróság jellemzően hangsúlyozza, 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 {5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 3368/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [15]; 3367/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [17]; 3295/2019. (XI. 18.) AB végzés; Indokolás [36]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat; Indokolás [42]; 3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [55] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellege miatt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog védelmi körén ezért kívül esnek a bizonyítékok mérlegelésével és mikénti értékelésével, valamint a bizonyítási teher megítélésével kapcsolatos tartalmi kérdések {3063/2019. (III. 25.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [56] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegéből fakadóan az Alkotmánybíróság nem foglal állást a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben {3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „önmagában az, hogy a bíróság jogértelmezése valamely peres fél jogértelmezésétől – a jogviták elbírálására irányuló ítélkező-jogalkalmazó tevékenység természetéből fakadóan legalább az egyik fél jogértelmezésétől szükségképpen – eltér, nem alapozza meg az alapvetően processzuális természetű előírásokat tartalmazó tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének megállapíthatóságát” {3387/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [17]; lásd még: 3080/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [57] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rendkívül kivételes esetekben elismerte, hogy 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]}. Mindazonáltal pusztán a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálja {3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]}.
- [58] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírói jogértelmezés kirívó hibájának a vizsgálata elsőként a jogbiztonság követelményével összefüggésben merült fel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben leszögezte azt is, hogy egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a „jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [59] Az Alkotmánybíróság a jogbiztonsággal összefüggésben hangsúlyozta azt is, hogy a jogalkalmazást érintően alaptörvény-ellenesség a visszaható hatályú szabályalkalmazással összefüggésben vethető fel. A jogalkalmazás alaptörvény-ellenességére vezet ezért, ha „a jogvitára okot adó eseménykor még nem létező – vagy nem hatályos – előírás alapján bírálnak el egy ügyet. Önmagában azonban a jogvitáknak az irányadó jogszabályi rendelkezések alapján történő eldöntése – akkor is, ha a bíróság esetleg tévesen értelmezte az alkalmazott előírást –

- a visszaható hatály Alaptörvényből levezetett tilalmával nem hozható összefüggésbe.” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}
- [60] Az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában a bírói jogértelmezés alaptörvény-ellenességét a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog körében vizsgálja. Emellett azonban a jogbiztonság elvével való összefüggésre utal annak megállapításával, hogy „[a]z a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével” {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [61] 3. Az utóbbi időszakban az alkotmányjogi panaszokban egyre gyakrabban hivatkozott érveléssé vált, hogy a támadott bírói döntés azért sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], mert *contra legem* jogértelmezésen alapul. Erre tekintettel lényegesnek tartom, hogy az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben egységes szempontok alapján folytassa le az alkotmányossági vizsgálatot.
- [62] Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban azt hangsúlyozta, hogy a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben 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]).
- [63] 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 működésképeséget 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])
- [64] Megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája jellemzően azzal összefüggésben merülhet fel, ha a bíróság nem a jogvitára irányadó jogi normákat alkalmazza, és nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza, illetve a bíróság teljes mértékben és kifejezetten kizárja az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési elveit.
- [65] 4. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a jelen ügyben az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatában kidolgozott szempontokat tágította, és szélesebb teret nyitott a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatához annak elismerésével, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenességét önmagában kiváltja az, ha nem felel meg az alkotmánykonform jogértelmezés követelményének.

Budapest, 2021. december 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [66] A rendelkező részt támogattam. Indokolásom azonban a többségi indokolástól az alábbiak szerint eltérő.
- [67] 1. A határozat rendelkező része és annak többségi indokolása az alkotmányjogi panasz alapján alapjogi védelemben részesítette az indítványozó Kormányt mint közhatalommal rendelkező szervet. Az Abtv. 27. §-ának

2019. december 20-tól hatályos módosításával erre valóban van törvényi lehetőség. Az Abtv. 27. § (2) és (3) bekezdése ugyanis explicit jogalapot teremt a közhatalmat gyakorló szerv számára Alaptörvényben biztosított jog sérelmére történő hivatkozásra.

- [68] Az említett törvénymódosítás az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjának megváltoztatásával azonban azt is lehetővé tette a közhatalommal rendelkező szervek számára, hogy hatásköreik védelme érdekében alkotmányjogi panasszal forduljanak az Alkotmánybírósághoz, amennyiben az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében írt két feltétel közül legalább az egyik teljesül. Ezáltal tehát az eredetivel párhuzamosan létrejött egy hatáskörvédő típusú alkotmányjogi panasz is.
- [69] A hatáskörvédelemre irányuló panasz tartalmában eltér az alapvető jogok védelmét szolgáló alkotmányjogi panasz eredeti koncepciójától. Esetében a tisztázandó kérdések közé tartozik az, hogy melyek a vizsgálat szempontjai és a hatáskörkorlátozás igazolhatóságának mércéi; ezek miként térnek el a már kidolgozott és évtizedek óta alkalmazott alapjogkorlátozási tesztekől. A jelen ügy tehát alkalmat adott volna a testület számára a hatáskörvédő alkotmányjogi panasz értelmezésére. E különbségek azt is megalapozták volna, hogy a hatáskörvédelmet az alkotmányjogi panasztól elkülönülő hatáskörként és eljárásként intézményesítse a törvényalkotó sarkalatos törvényi szinten, az Abtv.-ben. [A módosítás által nyitva hagyott, de pillanatnyilag kevésbé releváns kérdéseket a 3030/2020. (II. 24.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban jeleztem.]
- [70] 2. A jelen ügyben az indítványt annak tartalmára tekintettel, hatáskörvédelemre irányuló panaszként kellett volna értelmezni és elbírálni. A vizsgálat tárgya ugyanis nem az, hogy mennyiben sérült a Kormány tisztességes bírósági eljáráshoz való joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] a Kúria *contra legem* értelmezése kapcsán, hiszen a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésére irányuló eljárásában nem törvényt, hanem maga is az Alaptörvényt értelmezi. Az alkotmánybírósági kontroll tárgya ebben az esetben tehát kifejezetten jogorvoslati jellegű, ha tetszik ebben a körben az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény védelmére hivatott szervként – fellebbviteli fórumként jár el. A valódi kérdés a jelen esetben az, hogy a támadott bírói döntés a Kormány hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozta-e, azaz sérült-e a Kormány népszavazás kezdeményezésére vonatkozó, Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésébe foglalt hatásköre.
- [71] A népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem az Alaptörvény módosítására irányult, mert akár az „igen”, akár a „nem” szavazatok kerülnek többségbe az érvényes és eredményes népszavazáson, az Országgyűlés tud olyan törvényt alkotni, amely az Alaptörvénnyel összhangban szabályozza a kiskorú gyermekek nemátalakító kezelését. Ebből az következik, hogy a Kormánynak az Alaptörvényben foglalt hatásköre [vö. Abtv. 55. § (4a) bekezdés *b*) pont] kiterjed arra, hogy a szóban forgó kérdésben népszavazást kezdeményezzen. A bírói döntés azonban ezzel ellentétesen értelmezte magát az Alaptörvényt, ezáltal szükségtelenül korlátozta a Kormány előbbi alaptörvényi hatáskörének gyakorlását. Mivel a hatáskörvédelem oldaláról is a rendelkező részben foglalt döntést kell meghozni, ezért azt támogattam.

Budapest, 2021. december 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

- [72] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. december 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

[73] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. december 14.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [74] 1. A határozatnak azzal az érvelésével és következtetésével, mely szerint téves a Kúria azon álláspontja, hogy a vitatott népszavazási kérdésre adható lehetséges válaszokból következő jogalkotási kötelezettség nem teljesíthető az Alaptörvény módosítása nélkül, alapvetően egyetértek. Magam is úgy látom, hogy akár az „igen”, akár a „nem” válaszok kerülnének többségbe, abban a kontextusban, amelyben ma ténylegesen kérdések merülnek fel a nemátalakító kezelésekkel kapcsolatban, a jogalkotónak a népszavazási kérdés megfelelő értelmezése mellett bármelyik válasz többsége esetén van olyan mozgástere, hogy az Alaptörvény hatályos rendelkezéseinek keretei között eleget tudjon tenni a népszavazás eredményéből következő jogalkotási kötelezettségének.
- [75] Következésképpen a Kúria támadott végzése tévesen tartotta kizártnak az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján az adott kérdésben népszavazás tartását. A Kúria végzése ennek következtében nézetem szerint objektíve sérti mindazoknak a népszavazásra jogosultaknak [Alaptörvény XXIII. cikke (7) bekezdése] népszavazáshoz (abban való részvételhez) való jogát, akik e kérdésre vonatkozóan kezdeményezett népszavazáson részt kívánnának venni, és a jogrendszernek a közvetlen demokrácia eme intézménye eszközével történő formálásának részesei kívánnának lenni.
- [76] 2. Nem értek ugyanakkor egyet azzal, hogy a Kúria végzése az abban foglalt téves jogi álláspont folytán egyben *contra constitutionem* is lenne. Akár az Alkotmánybíróság által vizsgált esetekben többször is előfordult *contra legem*, akár a jelen ügyben felmerült *contra constitutionem* hivatkozásokat (eseteket) vizsgáljuk, ezeknek a minősítéseknek nézetem szerint akkor van helye, ha a döntés nyilvánvaló módon, közvetlenül ütközik expressis verbis formát öltő jogi normával. A jelen esetben erről nem lehet beszélni; a Kúria az Alaptörvény és a népszavazási törvény vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésével jutott téves következtetésre, anélkül, hogy valamilyen jogi normát, rendelkezést nyilvánvaló módon annulálta volna. Ez ugyanakkor nem változtat a döntés téves, és ennek folytán Alaptörvényt sértő mivoltán. (Vagyis az Alaptörvény sérelme nem csak *contra constitutionem* döntés folytán következhet be.)
- [77] 3. Felmerülhet a kérdés, hogy a Kúria értelmezése szakjogi természetű, aminek felülvizsgálatától az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint tartózkodik, nem lévén negyedfokú („szuper”-)bíróóság. A jelen ügyben azonban kifejezetten az Alaptörvény és a népszavazási törvény értelmezésére került sor, mely kétségtelenül szakjogi, de ugyanakkor kizárólag alkotmányjogi-szakjogi értelmezést kíván. Azon túl, hogy az ügy természeténél fogva a Kúriának megkerülhetetlenül alkotmányjogi-szakjogi kérdésben kellett állás foglalnia, az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, csorbítatlan hatáskörrel rendelkezik az elé kerülő alkotmányjogi-szakjogi kérdések elbírálására. Ezen túlmenően a népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok esetén az Alkotmánybíróság a bírói döntést felülbíró fórumként jár el az alkotmányjogi panaszok elbírálását szabályozó törvényi keretek között.
- [78] 4. A fentiek hangsúlyozása mellett ugyanakkor a jelen ügyben az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésével szabályozott tisztességes eljáráshoz való jog sérelme nézetem szerint nem állapítható meg.
- [79] 4.1. A jelen ügy bírói 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 továbbra is kétségesnek tartom.
- [80] E problémával már több korábban elbírált ügghöz [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 újólaj kifejtettem, 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” (Indokolás [148]).

- [81] 4.2. 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] csatolt különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtett állásponantom 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.
- [82] A határozat anyagi jogi jogsértést állapított meg, amely az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésében védett jogok megsértésének körébe nem vonható.
- [83] Kérdés, hogy az alaptörvényi rendelkezést tévesen alkalmazó, ezért mások népszavazáshoz való jogát sértő bírói döntéssel szemben az eljárásban a döntésig részt nem vevő alapjogukban sértettek rendelkeznek-e, és miként hatékony jogorvoslati eszközzel. Ezzel kapcsolatos indítvány hiányában az Alkotmánybíróság ezt a kérdést akkor sem vizsgálhatta volna, ha osztotta volna a többségtől eltérő jogi állásponantomat.

Budapest, 2021. december 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [84] 1. A Kúria végzése nem vizsgálta meg a népszavazási kérdés egyik alapvető elemét, nevezetesen azt, hogy „a népszavazási kérdés valóban csak a transzszexuális személyekre vonatkozik-e, vagy az interszexuális gyermekekre is vonatkozatható-e” (Kúria végzése, Indokolás [58]), mert általánosságban úgy ítélte meg, hogy a népszavazási kérdés nem hitelesíthető. Ahogyan arra a Kúria végzése is utal (lásd a végzés indokolásának [18] bekezdését), a Kúriához felülvizsgálati kérelemmel forduló egy része éppen azért tartotta a népszavazási kérdést aggályosnak, mert állásponntjuk szerint a kérdés alapján nem egyértelmű, hogy az a transzszexualitás vagy az interszexualitás körében felmerülő kezelésekre vonatkozik-e, esetleg mindkettőre.
- [85] 2. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panasz szerint: „eredményes és érvényes népszavazást követően, a »nem« szavazatok többsége esetén azt kell normaként tételezni, hogy nemátalakító kezelése megkezdése csak 18. életévét betöltött személyek esetén lehetséges” (alkotmányjogi panasz, 32. pont).
- [86] 3. Mivel a népszavazási kérdés hitelesítésére vonatkozó felülvizsgálati kérelmek lényeges aspektusa volt az interszexualitás/transzszexualitás értelmezési problémája, melyre vonatkozóan a Kúria végzése sem tartalmazott megállapítást, állásponntom szerint az Alkotmánybíróságnak a döntésében erre a kérdésre szükségképpen ki kellett volna térnie, az ugyanis a népszavazási kérdés hitelesíthetőségének megkerülhetetlen eleme.
- [87] 4. Az interszexualitás genetikai betegség. A Semmelweis Egyetem honlapján található „Betegségenciklopédia” áttekintése szerint „interszexuális állapotról akkor beszélünk, ha a genetikai nem, valamint a nemi szervek és a másodlagos nemi jelek között ellentmondás észlelhető”. Az interszexualitás kezelési módja kizárólag „hormonterápia, gyógyszeres kezelés, vagy a külső és belső nemi szervek sebészi korrekciója” lehet, a betegség minél korábbi felismerése és kezelése orvosilag kifejezetten indokolt „a nemi identitás sérülésének elkerülése céljából” (Részletesen: <https://semmelweis.hu/urologia/2014/09/05/interszexualitas/>).

- [88] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát. A Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához fűzött indokolás szerint „[a]hhoz, hogy garantálható legyen a gyermekeknek ez a külön nevesített joga, biztosítani szükséges a gyermek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, amelyet az államnak a rendelkezésére álló összes eszközzel meg kell védenie”.
- [89] Az intersexuális orvosi kezelése több mint száz éves múltra tekint vissza. Álláspontom szerint az Alaptörvénnyel ellentétes volna az intersexuális gyógyító orvosi beavatkozások tilalma. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért a határozatában egyértelművé kellett volna tennie, hogy a népszavazási kérdés alkotmányos értelmezési tartománya kizárólag a transzgender beavatkozásokra vonatkozhat, a Kúria végzésének megsemmisítését követően pedig a Kúriának ezen szempont figyelembevételével szükséges eljárnia. Ennek hiányában a többségi határozatot nem tudtam támogatni.

Budapest, 2021. december 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3991/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2021. évi 237. számában.

