

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3/2022. (III. 18.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.IV.40645/2021/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.IV.40645/2021/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó (képviseli: dr. Nehéz-Posony Katinka ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól a Kúria Knk.IV.40645/2021/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert a bírói döntés sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében garantált népszavazáshoz való jogot.
- [2] 2021. július 21. napján a Kormány országos népszavazásra irányuló kezdeményezéseket nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). Az NVB 2021. július 30. napján a „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?” népszavazásra javasolt kérdést a 15/2021. számú határozatával hitelesítette. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) alapján az NVB határozata ellen a Kúriához benyújtott felülvizsgálati kérelem tárgyában a Kúria 2021. november 8-án hozta meg azt a végzését, melyet az indítvány támad. Az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságának elnöke 2021. november 29-én kivételességi javaslatot terjesztett elő, mely alapján az Országgyűlés 2021. november 30. napján a 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatával elrendelte a kérdés népszavazásra bocsátását. A köztársasági elnök a 8/2022. (I. 11.) KE határozattal kitűzte az országos népszavazás időpontját, mely kérdések között a támadott határozat tárgyát képező kérdés is szerepel.
- [3] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a népszavazáshoz való jog bírói korlátozását sérelmezi, mert álláspontja szerint a Kúria döntése sérti az Alaptörvény minden népszavazást kezdeményező félre azonos hitelesítési feltételeinek érvényesítését. Az indítvány szerint a bírói döntés alaptörvény-ellenessége elsődlegesen a kúriai végzés elvi tartalmában nyilvánul meg, miszerint: „A választópolgári népszavazási kezdeményezés, valamint a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás Alaptörvényen alapuló közjogi következményei eltérőek, ezért feltételeinek vizsgálata is eltérő.” (Kúria végzése [70]) Az indítványozó szerint a bírói döntés önkényesen tesz különbséget a választópolgári népszavazási kezdeményezések és a közhatalmi indítványozói körbe tartozók kezdeményezései között, mellyel sérti az indítványozó népszavazáshoz való

alapvető jogát, és egyben ellentmond az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének és az Alkotmánybíróság gyakorlatának.

- [4] A Kúria végzése szerint „míg az Alaptörvény 8. cikk (2) és (3) bekezdésében írt feltételeket a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése során minden kezdeményezés esetén vizsgálni kell, a vizsgálat terjedelme nem feltétlenül azonos. A választópolgári kezdeményezés esetén az alaptörvényi és törvényi feltételeket kimerítő alappossággal kell vizsgálnia, ideértve a lehetetlen eredményre vezető jogalkotási kényszer lehetőségét is, annak érdekében, hogy az Országgyűlés eredményes népszavazás esetén ne kényszerüljön az Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotásra.” (Kúria végzése [32]) A Kúria szerint ebben az esetben „a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés hitelesítéséről döntő NVB-nek és a döntést felülvizsgáló Kúriának kell elvégeznie azt a jogi mérlegelést is, amitől ebben az esetben az Alaptörvény elzárja az Országgyűlést” (Kúria végzése [32]). A Kúria szerint a fentiekől eltérően „[m]ás a helyzet a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén. Ilyenkor nincs szükség arra, hogy a NVB és a Kúria az Országgyűlésre tartozó mérlegelést elvégezze, mivel ezt az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján maga az Országgyűlés is elvégezheti. A köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén tehát elegendő a hitelesítés és annak felülvizsgálata során a nyilvánvalóan és közvetlenül az Alaptörvénybe ütköző kezdeményezések megakadályozása – ideértve az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok lényeges tartalmának nyilvánvaló és teljes elvonását is –, de nincs szükség arra, hogy a népszavazás eredményét megvalósító törvényalkotási következményeket a NVB vagy a Kúria mérlegelje.” (Kúria végzése [33])
- [5] Az indítványozó szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a Kúria döntésében megfogalmazott elvi tétel alapján „mentesítheti-e” az Alaptörvény által meghatározott közhatalmi kezdeményezőket a hitelesítés feltételeként meghatározott törvényi és alkotmányos követelmények vizsgálata alól. Az indítvány felhívta az Alkotmánybíróság népszavazás tárgyában hozott korábbi határozatait. Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatban alanyi jogként határozta meg a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot (Indokolás [29]). Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot” {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [6] Az indítványozó szerint a népszavazás kezdeményezéséhez való jogból jelen ügyben két releváns követelmény származik. Egyrészt az, hogy a népszavazás kezdeményezéséhez való jog magában foglalja azt a követelményt, hogy a hitelesítési eljárás betöltse alkotmányos funkcióját. Az indítványozó álláspontja szerint a „jogszerű és alkotmányos hitelesítési eljárás az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének megvalósulása. A hitelesítési eljárás a népszavazás kezdeményezésének alkotmányos jelentőségű eleme, melyben a népszavazási kezdeményezések alkotmányossága is vizsgálat tárgya. Amennyiben a hitelesítés – és annak felülvizsgálata – nem tölti be alkotmányos funkcióját, úgy kiüresedik az alkotmányos népszavazáshoz való jog, és az abban való állampolgári részvétel joga.” (Indítvány 6. oldal) Ha a Kúria eljárása ezt nem biztosítja, akkor megsérti a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot, mert olyan népszavazás is elrendelhető, amely eredménye alkotmányosan nem hajtható végre.
- [7] Másrészt „a választópolgárok népszavazás kezdeményezéséhez való jogát a közvetlen demokrácia egyéb formáihoz képest is védeni kell, a védelemnek pedig biztosítania kell, hogy a népszavazáson a választópolgár valóban beleszólhasson a közhatalmi döntések meghozatalába, tekintet nélkül a kezdeményező kilétére” (Indítvány 6. oldal). A közvetlen demokrácia intézményei nem egyenrangúak, mely szempontot a hitelesítési eljárásban és az annak felülvizsgálatában közreműködő szervezeteknek is figyelembe kell venniük, mert amennyiben a közhatalmi indítványozók kezdeményezései és a választópolgári kezdeményezések közötti rangsort e döntések megváltoztatják, „az a választópolgárok népszavazás kezdeményezéséhez való jogának kiüresítését vonja maga után”. Utalt az indítvány arra, hogy a „népszavazáshoz való jog alapján a résztvevő részese, meghatározója, illetve tevékeny közreműködője a központi és helyi szinten hozott legfontosabb állami döntéseknek {52/1997. (X. 14.) AB határozat, Indokolás IV.} A népszavazáshoz való jog sérelmét eredményezi minden olyan jogértelmezés, amely a népszavazás bármely típusa esetében ahhoz vezet, hogy ez a követelmény nem tud megvalósulni.” (Indítvány 7. oldal)
- [8] Az indítványozó – hivatkozva az Alkotmánybíróság Alaptörvényt megelőző és az Alaptörvény hatálya alatt megerősített gyakorlatára – idézi azt a megállapítást, mely szerint a közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a kötelezően elrendelendő népszavazás valósítja meg „a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező népszavazás, amely a közvetlen

hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája. Alkotmányellenes, ha az Országgyűlés ezt a rangsort megfordítja, s saját döntésével elsőbbséget ad a fakultatív népszavazásnak a kötelező népszavazással szemben.” {52/1997. (X. 14.) AB határozat, IV. d) pont} Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése a népszavazás kezdeményezője tekintetében csak aszerint tesz különbséget, hogy az Országgyűlésnek a népszavazást kötelező-e elrendelnie, vagy nem. Az Alaptörvény és a népszavazási eljárásra vonatkozó jogszabályok nem tesznek különbséget aközött, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésnek milyen feltételeknek kell megfelelnie, így az indítványozó szerint sem az NVB, sem a Kúria nem tehet különbséget a hitelesítési eljárás során a kezdeményező fél szerint. Az indítványozó szerint ez az önkényes különbségtétel alkalmas arra, hogy megforduljon az alkotmányos rangsora a kötelező és a fakultatív népszavazásnak, mert kivonta az Országgyűlés döntésétől függő népszavazási kezdeményezéseket a hitelesítés követelményei alól.

- [9] A Kúria támadott végzése vonatkozásában mindez azt jelenti, hogy a Kúria saját megítélése szerint sem vizsgálta kimerítő alaposan, hogy a Kormány kezdeményezése megfelelt-e a vonatkozó alaptörvényi és törvényi feltételeknek. Az Országgyűlés érvényes és eredményes népszavazás esetén így Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotásra is kényszerülhet, ami az indítványozó szerint fogalmilag értelmezhetetlen. A támadott végzés elvi tartalma alkalmas arra, hogy a későbbiekben a jogalkotó eltérő mértékű szabadságot élvezzen a fakultatív módon elrendelhető népszavazás esetén.
- [10] Az indítványozó szerint a Kúria az Alaptörvényben foglalt fakultatív népszavazás elrendelése kapcsán az Országgyűlés számára megállapított mérlegelési jogkört tévesen értelmezi a hitelesítési funkció ellátásával; a Kúria „törvényes hatáskörét (hitelesítéssel kapcsolatos felülvizsgálati jogkör) nem delegálhatja az Országgyűlésre, kibővíthető meglévő mérlegelési jogkörét. A hitelesítési jogkör és a mérlegelési jogkör lényegi tartalmában tér el egymástól. Míg a hitelesítési eljárás törvényi feltételek megvalósulását vizsgálja (jogtechnikai eljárásnak tekinthető), úgy a mérlegelés politikai jogkör, melyben rugalmas kerete van az Országgyűlésnek. Amikor az Országgyűlés a népszavazás elrendeléséről dönt, nem egyfajta »második hitelesítési fokként« jár el, hanem politikai döntést hoz, a Kúriának pedig nincs hatásköre az Alaptörvény ellenében hatáskört telepítenie önmagára.” (Indítvány 11. oldal) A kérdések hitelesítése kapcsán az indítványozó szerint a feltett kérdésre adott érvényes és eredményes népszavazási döntés alapján megalkotandó jog Alaptörvénnyel és az Nsztv.-vel való összhangját kell értékelni, a népszavazás kezdeményezőjére tekintet nélkül. A kezdeményező személyének a jelentősége abban áll, hogy az Országgyűlés köteles a népszavazás elrendelésére, vagy mérlegelheti azt. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria jogértelmezése a népszavazási kezdeményezéshez való jog olyan mértékű korlátozását valósítja meg, amely nem felel meg az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt követelményeinek. Az indítványban foglaltak szerint a korlátozás szükségessége sem áll fenn, mert nincs más alapvető jog vagy alkotmányos érték, amely alkotmányosan igazolhatná a korlátozást. Ha mégis lenne ilyen, akkor pedig aránytalan lenne, mert a népszavazási kezdeményezéshez való jogot kiüresíti, azaz teljes mértékben elvonja, így a korlátozás arányossága sem lenne igazolható.
- [11] Az indítvány utal arra, hogy a Kúria döntésének lényege alapján azért „nem kell olyan szigorú alkotmányossági vizsgálat alá helyezni a Kormány által kezdeményezett népszavazást, mert az Országgyűlés a megalkotandó jogot mindenképp az alkotmányos keretek között, és a hatályos nemzetközi szerződéseknek megfelelő tartalommal fogja meghozni, azaz a jogalkotási folyamat során mérlegeli annak tartalmát. Ezzel azonban lényegét tekintve azt mondta ki a Kúria, hogy valójában tartalmilag az Országgyűlést mégsem köti a népszavazás eredménye és mindegy is, hogy a kérdésből pontosan milyen jogalkotási kötelezettség fakad.” (Indítvány 13. oldal) Ez az értelmezés pedig oda vezet, hogy a Kúria jogértelmezése alapján az Országgyűlés eloldhatja magát a népszavazás eredményétől a tényleges jogalkotás során, ami sérti a választópolgárok Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogát.

- [12] 3. Az ügyben az Igazságügyi Minisztérium *amicus curiae* beadványban fejtette ki álláspontját.

## II.

- [13] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

## III.

- [14] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [15] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt. A támadott döntés az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható, nemperes eljárásban hozott kúriai végzés. A kérelmező alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a támadott bírói döntéssel lezárt eljárásban fél volt – fennáll, és az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére hivatkozik.
- [16] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); az eljárás megindításának indokait (a bíróság eljárása és döntése alapvető jog sérelmét okozta); az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírósági döntést; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését. Az indítvány részletes indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés az indítványozó álláspontja szerint miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [17] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. A két feltétel alternatív jellegű, bármelyiknek a fennállása megalapozza a panasz befogadását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [18] Az indítványozó által előadottak az Alkotmánybíróság megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel, mert az Alkotmánybíróság korábban nem vizsgálta azt, hogy a népszavazás hitelesítési vizsgálata és a népszavazást kezdeményező személye közötti kapcsolatnak van-e kihatása a népszavazáshoz való jogra.
- [19] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

## IV.

- [20] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [21] 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 Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó {vö. 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [28]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [22] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy a Kúria támadott végzésében kimondott elvi tétel szerint, mivel a választópolgári népszavazási kezdeményezés, valamint a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás Alaptörvényen alapuló közjogi következményei eltérőek, ezért feltételeinek vizsgálata is eltérő. A jogalkotói egyértelműség vizsgálata során nincs szükség arra, hogy a népszavazás eredményét megvalósító törvényalkotási következményeket a hitelesítés során eljáró szervek mérlegeljék. Ezzel sérül a népszavazáshoz való jog, mert a hitelesítés nem látja el alkotmányos funkcióját, valamint a közvetlen hatalomgyakorlás formái között felborul a sorrend a választópolgárok és a Kormány vagy köztársasági elnök által kezdeményezendő népszavazás között.
- [23] 2. A népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban felhozott érvek vonatkozásában az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdései szerint 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 {vö. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [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 (ún. fakultatív) népszavazást. Utóbbi esetén a közvetlen hatalomgyakorlás feltételes, mert a népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik: az Országgyűlés mérlegelésén múlik az, hogy a népszavazást elrendeli-e, vagy sem. Az Alkotmánybíróság 33/2021. (XII. 22.) AB határozata szerint „[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.” (Indokolás [24])
- [25] 2.1. Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvénynek megfelelő funkcióját akkor tölti be, amennyiben az olyan kérdés feltételére szolgál, amely alkalmas arra, hogy elérje a népszavazás célját: a választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlását a népszavazás tárgyában. Azaz olyan népszavazási kérdés, amelyből nem következik egyértelmű törvényalkotási kötelezettség vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodás; vagy az az országos népszavazási kérdés, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tilalomba ütközik, az Alaptörvénnyel eleve ellentétes, és a népszavazás jogintézményével alkotmányosan nem összeegyeztethető, vagy a népszavazás rendeltetésellenes alkalmazására irányul. Az Alaptörvénynek csak olyan népszavazási eljárás felel meg, amely ezeket a követelményeket biztosítani tudja annak érdekében, hogy a választópolgárok közvetlenül tudják gyakorolni hatalmukat.
- [26] A tárgyi ügyben is a vizsgált népszavazási kérdést hitelesítő eljárás ezt a funkciót tölti be. A fentiekből következően a népszavazási kérdések hitelesítése olyan alkotmányos garancia, melynek a kezdeményezőtől és az országos népszavazási eljárás fajtájától függetlenül alkalmasnak kell lennie arra, hogy csak olyan népszavazási kérdés feltételére biztosítson lehetőséget, amellyel a választópolgárok a népszavazáshoz való jogukat gyakorolni tudják. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazási kérdés hitelesítésére a kezdeményező személye nincs kihatással, ezért nem vezethető le az, hogy az országos népszavazási kérdés hitelesítésekor a követelmények eltérőek lennének. A népszavazás célja az egyes népszavazási kérdésekkel kapcsolatban a választópolgárok álláspontjának a megismerése. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével csak olyan jogintézmény és jogértelemezés áll összhangban, amely biztosítja azt, hogy az országos népszavazás elrendelése csak olyan kérdésben történhessen meg, amely alkalmas a népszavazás céljának elérésére. Annak, hogy egy népszavazási kérdés ilyennek minősül-e, szükségképpen az elrendelés előtti jogi mechanizmus során kell kiderülnie, ellenkező esetben sérülhet a választópolgárok Alaptörvényben biztosított népszavazáshoz való joga. Ez a fázis független attól, hogy egy népszavazás elrendelésére sor kerül-e, vagy sem, és ha nem, akkor arra milyen okból nem kerül sor. A népszavazás elrendelése az Országgyűlés feladata, melynek során az Alaptörvény különbséget tesz aközött, hogy az Országgyűlés mérlegelheti-e a népszavazás elrendelését. De ez a mérlegelés nem a hitelesítés körébe tartozó döntés, és nem tekinthető olyan jogi mérlegelésnek, melynek eredménye a népszavazásra bocsátott kérdés jogi megfelelősége. A fakultatív népszavazás elrendelésekor hozott döntés tárgya az Országgyűlésnek az adott kérdést illetően a közvetlen vagy a közvetett hatalomgyakorlást eszközei közötti választás.
- [27] 2.2. Más oldalról megközelítve, a népszavazási kérdés hitelesítése jogi kérdés, melyben az NVB, a Kúria és alapjogi sérelem esetén az Alkotmánybíróság rendelkeznek hatáskörrel. Amennyiben a jogalkotói egyértelműség vizsgálata a jogi láncolatból (valamely eljáró fórum elől) kikerül, akkor sérülhet a választópolgárok Alaptörvényben biztosított népszavazáshoz való joga. Ugyanis nincs arra jogosult szerv, amely jogi és végső soron alkotmányossági szempontból a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban hatáskörrel rendelkezne. Ha a Kúria megállapítása szerint az Országgyűlés végezné el a jogalkotói egyértelműség vizsgálatát, az az Alkotmánybíróság eljárását is lényegében kizárttá tenné. Az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntésével szemben ugyanis az Abtv. 33. §-a szerinti eljárás áll rendelkezésre, de ebben a népszavazási kérdés hitelesítése nem képezi az eljárás tárgyát. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban a népszava-

zási kérdés érdemét illetően alkotmányossági vizsgálatot csak időben és tartalmában szűkítetten végezhet: „a) kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti időben bekövetkezett változások esetén lehetséges, és b) csak akkor kerülhet rá sor, ha a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, valamint c) további lényegi feltétel, hogy ez a körülményváltozás olyan legyen, amely a döntést érdemben befolyásolhatta.” {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]; 1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [25]} A Kúria elvi tételének alkalmazása így oda vezethet, hogy a jogalkotói egyértelműség vizsgálatának, amely a népszavazási kérdés hitelesítésének jogi feltétele, jogi és alkotmányossági garanciáiban alaptörvény-ellenes hiátus keletkezik; amely következtetés nemcsak a jogalkotói egyértelműség, hanem a népszavazás hitelesítésének körében vizsgált további jogi feltételek hiánya esetén is fennállhat.

- [28] Az Alkotmánybíróság a fakultatív népszavazással kapcsolatban megjegyzi, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás esetén a hitelesítés során nem állapítható meg, hogy egy népszavazás fakultatív vagy kötelező lesz-e. Az ugyanis, hogy a népszavazást kezdeményezőnek sikerül-e a hitelesített kérdéssel legalább kétszáz ezer választópolgár egyetértését megszereznie (kötelező népszavazás), vagy a támogatottság ezt a mértéket nem, de a százezer szavazatot meghaladja (fakultatív népszavazás), illetve a népszavazási kérdés nem éri el azt a mennyiséget, hogy az Országgyűlés akár fontolóra vegye a népszavazás kiírását, a hitelesítés során nem áll rendelkezésre. A népszavazási kérdés hitelesítését követően derül ki ugyanis az, hogy a népszavazási kérdés támogatására milyen mértékű választópolgári hozzájárulást sikerült megszerezni. Ezért egy esetlegesen eltérő hitelesítési mérce a fakultatív népszavazás esetére abból fakadóan, hogy az Országgyűlés még mérlegelheti a népszavazás elrendelését, felvetheti a népszavazáshoz való jog sérelmét abban az esetben, ha a hitelesített népszavazási kérdés támogatottsága olyan mértékű, hogy az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást.
- [29] 3. A közvetlen hatalomgyakorlás egyes formái közötti, az indítványban állított sorrend felborulása kapcsán az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése meghatározza azt, hogy az egyes közvetlen hatalomgyakorlási eszközök milyen feltételek teljesülése esetén alkalmazhatóak. A népszavazási kérdések hitelesítése a fentiek szerint a kezdeményező személyétől független olyan garanciális elem, mely minden népszavazásra szánt kérdéssel szemben azonos követelményt támaszt. Az indítványozó álláspontjával ellentétben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése egy általános jogintézmény, amely független az országos népszavazás formáitól, így a Kúria döntésében kimondott elvi megállapítás sem változtatja meg az Alaptörvény által meghatározott sorrendet. A népszavazás egyes formái közötti sorrend ettől eltérő kérdés, ezt maga az Alaptörvény a 8. cikk (1) bekezdésében rögzíti. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria támadott döntésében foglalt elvi tétel és az indítványban állított sorrendiség között az indítványban kifejtett érvek alapján nem áll fenn tartalmi kapcsolat.
- [30] 4. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria támadott döntése azért alaptörvény-ellenes, mert a végzésben megállapított elvi tétel alapján a hitelesítés során az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben foglalt követelményeket „a Kúria saját megítélése szerint sem vizsgálta kimerítő alaposan”. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható, de „az alkotmányjogi panasz Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia” {3195/2014. AB végzés, Indokolás [21]; 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó csak állította, hogy a Kúria alkalmazta az elvi tételt a tárgyi ügyben, de nem támasztotta alá azt, hogy az elvi tétel a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban milyen konkrét jogsérelmet okozott. Az indítvány a hitelesítés egyes elemeinek eltérőségével kapcsolatban tartalmaz okfejtéseket, ugyanakkor az indítvány nem jelöli meg konkrétan, hogy a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban a jogi vizsgálat mely eleme hiányzik, vagy mely vizsgálati részben tért el a Kúria az Alkotmánybíróság korábban kidolgozott és a Kúria által tovább pontosított hitelesítéssel szemben támasztott követelményektől. A hitelesítéssel kapcsolatban azonban a Kúriának meghozott döntésével szemben az alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg: a Kúria megvizsgálta, hogy nem ütközik az Alaptörvény által tiltott tárgykörbe (Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés, Kúria végzése [57]–[67]), a népszavazási kérdés az Országgyűlés

feladat- és hatáskörébe tartozik-e (Kúria végzése [34]–[36], a népszavazás kérdés egyértelműségét: a választópolgári egyértelműséget (Kúria végzése [38]–[40]), a kérdés jogilag értelmezhető és pontos fogalomhasználattal szemben támasztott követelményével kapcsolatban a kérdés alanyát (Kúria végzése [41]–[44], [49]–[53]) és a kérdésben használt tevékenységfajtákat illetően (Kúria végzése [44]–[48]), valamint a jogalkotói egyértelműséget is, utalva a vonatkozó alkotmánybírói és kúriai gyakorlatra (Kúria végzése [54]–[56]). Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria végzésével szemben az alaptörvény-ellenesség ezen okból nem megalapozott.

- [32] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította az alkotmányjogi panaszt.
- [33] 5. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2022. február 22.

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Sulyok Tamás*  
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírói ügyszám: IV/81/2022.

