

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		Készített másolat		Elektronikusan aláírta:	
Ügyszám: IV/ 0 0 0 8 1 - 0 / 2022		2022 JAN 10.		Dr. Nehéz-Posony Katinka	
DR. NEHÉZ-POSONY KATINKA		ÜGYVÉD		KÚRIA	
Érkezett: 2022 JAN 11.		Az Alkotmánybíróság részére		Kérelmező: Knk.IV.40645/2021/20	
1015 Budapest, Donáti u. 35-45.		Kezelőiroda:		Érkezett: 2022 JAN 10	
Melléklet: 1 db		Kúria útján		Pályázat: Melléklet: Közlök:	
Ügyszám: Knk.IV.40.645/2021/19.					

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott **Dr. Nehéz-Posony Katinka** ügyvéd

Indítványozó jogi képviselőjeként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján állapítsa meg a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatának alaptörvény-ellenességét, mert a bírói döntés sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében garantált népszavazáshoz való jogot, valamint semmisítse meg az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján ezen alaptörvény-ellenes bírói döntést.

Indítványomat az alábbiakban kifejtett indokokkal támasztom alá.

I. Tényállás

2021. július 21. napján a kormány országos népszavazásra irányuló kezdeményezéseket nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz. A Nemzeti Választási Bizottság 2021. július 30. napján a „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?” népszavazásra javasolt kérdést 15/2021. sz. határozatával hitelesítette.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 29. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Választási Bizottság 15/2021. sz. határozata ellen 2021. augusztus 16-ig állt nyitva a határidő a Kúriához való felülvizsgálati kérelem benyújtására. Indítványozó a törvényes határidőn belül felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Nemzeti Választási Bizottság 15/2021. sz. határozatával szemben.

A Kúria 2021. november 8. napján Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatával a Nemzeti Választási Bizottság 15/2021. sz. határozatát helybenhagyta.

Az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságának elnöke 2021. november 29. napján H/17733/1. sz. kivételességi javaslatában a Nemzeti Választási Bizottság 15/2021. sz. határozatában szereplő kérdést is tárgyaló elrendelő eljárással kapcsolatban a következőket terjesztette elő:

- módosító javaslat benyújtására a kivételes eljárást elrendelő döntés meghozatalát követő három órán belül legyen lehetőség,
- az összevont vitára 2021. november 30-án (kedden) kerüljön sor,
- az összegző módosító javaslatról történő döntésre 2021. november 30-án kerüljön sor,
- a zárószavazásra 2021. november 30-án (kedden) kerüljön sor.

Az Országgyűlés a kivételességi javaslat benyújtása napján 114 igen, 1 nem szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta a Házzsabály 61-64. §-a szerinti kivételes eljárást a népszavazás elrendelésére.

Az Országgyűlés 2021. november 30. napján 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatával elrendelte a kérdés népszavazásra bocsátását.

II. Az indítványozói jogosultság

A. Érintettség

Indítványozó az Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az egyedi ügyben érintett személynek minősül.

Az Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja szerint jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy, aki a bíróság eljárásában fél volt. Indítványozó a Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozat I. rendű kérelmezőjeként a bírói eljárás kezdeményező fele volt. A Kúria megjelölt határozata indítványozó az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében garantált népszavazás kezdeményezéséhez való jogát érinti.

B. Jogorvoslat kimerítése

Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Választási Bizottság kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el, amely ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

C. Határidő

Indítványozó jogi képviselője számára a Kúria a döntést 2021. november 9. napján kézbesítette. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Indítványozó alkotmányjogi panaszát a törvényes határidőn belül terjeszti elő.

D. Az Alaptörvényben biztosított jog sérelme

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerint 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.

Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerint legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerint nem lehet országos népszavazást tartani

- a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
- b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;
- c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;
- d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;
- e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;
- f) az Országgyűlés feloszlásáról;
- g) képviselő-testület feloszlásáról;
- h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;
- i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről;
- j) közkegyelem gyakorlásáról.

Indítványozó Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében garantált országos népszavazás kezdeményezéséhez való jogát az alábbiakban kifejtettek szerint sérti a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozata.

III. A bírói döntés alaptörvény-ellenessége

A. Az alapvető alkotmányjogi jelentőség és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

Azt, hogy az országos népszavazás kezdeményezésével összefüggő kérdések megfelelnek az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőség követelményének, az Alkotmánybíróság is visszaigazolja gyakorlatában.

Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rögzítette, hogy „A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.” (52/1997. (X. 14.) AB határozat, II. 3.)

Az Alkotmánybíróság 15/2017. (VI. 30.) AB határozata szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül annak a megítélése, hogy „szükségtelenül, illetve aránytalanul

korlátozza-e a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot az a(z) - NVI és NVB eddigi joggyakorlatától eltérő - bírói törvényértelmezés, amely szerint a népszavazási kezdeményezést csak a népszavazás szervezője nyújthatja be személyesen (s a kezdeményezésnek képviselő, illetve meghatalmazott útján történő személyes előterjesztése kizárt) [Abtv. 29. §].” {15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [25]}

A 15/2017. (VI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy “az országos népszavazáshoz kapcsolódóan többféleképpen is bekövetkezhet a népszavazáson való részvétel jogának, illetve az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek a sérelme”, és megállapította, hogy “alaptörvény-ellenességet eredményez az is, ha ugyan a jogszabály, amelyet a népszavazási ügyben eljáró bíróság alkalmaz, nem alaptörvény-ellenes, de a bíróság jogértelmezése az Alaptörvény - 28. cikkébe foglalt előírást figyelmen kívül hagyva - 8. cikkének tartalmával ellentétbe kerül, vagy a XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jognak az I. cikk (3) bekezdésével ellentétes (így szükségtelen vagy aránytalan) korlátozását eredményezi.” [15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [42]}

A felhívott alkotmánybírói határozattal analógiát mutat jelen ügy, amennyiben az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben is a népszavazás kezdeményezéséhez való jog bírói korlátozásának alkotmányosságát kell mérlegelnie. A mostani ügy következményei azonban a 15/2017. (VI. 30.) AB határozat alapjául szolgáló üggyel ellentétben a konkrét eseten túlmutatnak, mivel jelen ügyben a népszavazási kezdeményezések minden Alaptörvényben rögzített kezdeményezői félre egyaránt és egyazon mértékben kiterjedő hitelesítési feltételeinek érvényesítését kell az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia.

Indítványozó jelen indítvánnyal nem kéri az Alkotmánybíróságtól a Kúria döntésének felülmérlegelését. Arra kéri az Alkotmánybíróságot, hogy a bírói döntésben artikulált elvi tartalmat (a népszavazás kezdeményezéséhez való jog alaptörvény-ellenes korlátozását) vesse össze az Alaptörvényből, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatából kiolvasható alapjogi sztemenderekkel.

A bírói döntés alaptörvény-ellenessége elsődlegesen a kúriai határozat 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.”** (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, A döntés elvi tartalma [70] bek. 1. pont)

A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség (és egyúttal az Indítványozó alapjogsérelme) abban nyilvánul meg, hogy a Kúria döntésének elvi tartalma önkényesen tesz különbséget a választópolgári népszavazási kezdeményezések és a közhatalmi indítványozói körbe tartozók kezdeményezései között, mellyel sérti Indítványozó népszavazáshoz való alapvető jogát, és egyben ellentmond az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének és az Alkotmánybíróságnak a különböző kezdeményezői körök vonatkozásában kifejtett gyakorlatának.

A Kúria jelen alkotmányjogi panasszal támadott ítélete 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 alapossággal** 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.**" (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [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" (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [32]). A Kúria szerint továbbá **"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.**" (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [33])

Indítványozó álláspontja szerint a Kúria kötelező döntése érdemben és alaptalanul korlátozza a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség abban áll, hogy a Kúria ítéletével lényegében „mentesíti” az Alaptörvény által meghatározott közhatalmi kezdeményezőket a hitelesítés feltételeként meghatározott törvényi és alkotmányos követelmények vizsgálata alól, úgy, hogy erre sem az Alaptörvény, sem az Nsztv. nem ad számára felhatalmazást. A kérdés alapvető alkotmányjogi jelentősége pedig abban, hogy a Kúria "mentesítheti-e" az Alaptörvény által meghatározott közhatalmi kezdeményezőket a hitelesítés feltételeként meghatározott törvényi és alkotmányos követelmények vizsgálata alól. Az Indítványozó népszavazás kezdeményezéséhez való jogában bekövetkezett alaptörvény-ellenes korlátozást csak jelen eljárásban lehet alkotmányossági szempontból megvizsgálni. A választópolgári kezdeményezésekkel szemben ugyanis az Alaptörvény általi hitelesítési feltételek lesznek a döntés következtében a továbbiakban is irányadóak, míg a köztársasági elnök és a kormány kezdeményezéseivel szemben a bírói döntés eloldotta a hitelesítés szigorú követelményeinek érvényesítését.

B. A népszavazás kezdeményezéséhez való alapvető jog

Az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozata alanyi jogként határozta meg a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot. Rögzítette a határozat, hogy „az Alaptörvény a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)-(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akaratukkal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás - az előírt feltételek teljesítése esetén - eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan kiterjed egyúttal a szavazásban való részvételre is. Az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog értelmezése ilyen módon összhangban áll az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével, ami bár közvetlenül az Országgyűlés kötelezettségét szabályozza, de közvetve a választók országos népszavazás kezdeményezéséhez való jogát is magában foglalja, hiszen ennek gyakorlásától teszi függővé az adott rendelkezés a népszavazás kötelező elrendelését: «[l]egalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére

az Országgyűlés országos népszavazást rendel el.»{31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29]}

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése a népszavazáshoz való jog több elemét is tartalmazza, melyeket az Alkotmánybíróság bontott ki. Az alanyi jogosultság így a népszavazás kezdeményezéséhez való jog tekintetében külön is megállapítható, ahogyan a népszavazás további elemei (támogatáshoz való jog, szavazáshoz való jog) vonatkozásában is: „Az 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]}

A népszavazás kezdeményezéséhez való jogból jelen ügy szempontjából két releváns követelmény származik:

a) A népszavazás kezdeményezéséhez való jog magában foglalja azt a követelményt, hogy a hitelesítési eljárás betöltse alkotmányos funkcióját.

Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat szerint „a népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre (...) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint azonban minden alapjog magában foglalja az alanyi védelmi igény mellett az állam objektív köteletségét is a joggyakorlás feltételeinek biztosítására. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302., illetve a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] Ez az intézményvédelem különösen fontos az olyan, a népszuverenitás gyakorlására szolgáló intézmény esetében, mint a népszavazás.” {52/1997. (X. 14.) AB határozat, IV.}

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. A hitelesítési eljárás alkotmányos funkciója, hogy - akár választópolgári kezdeményezésre, akár közhatalmi indítványozók kezdeményezésére valósul meg a népszavazás - kizárólag olyan kérdést lehessen népszavazásra bocsátani, amely az Alaptörvényben foglalt feltételeknek megfelel, és amely ily módon alkalmas lehet arra, hogy a választópolgárok akaratnyilvánítására alkalmas intézményi kerete legyen. Ha a Kúria által lefolytatott felülvizsgálati eljárás ezt nem biztosítja, az eljárás során hozott döntés megsérti a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot, mert a népszavazás kezdeményezéséhez való jog csak az Alaptörvény keretei között érvényesülhet, hiszen olyan népszavazás követheti, amely eredménye alkotmányosan nem hajtható végre.

b) 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.

Az alábbiakban kifejtettek szerint a közvetlen demokrácia különböző formái sem az Alaptörvény, sem az alkotmányos rendelkezésekből kibomló alkotmánybírószági gyakorlat szerint nem egyenrangúak. Ezt a szempontot a hitelesítési eljárásban és az annak felülvizsgálatában közreműködő szervek döntéseinek szem előtt kell tartaniuk, mert ha a közhatalmi indítványozók kezdeményezései és a választópolgári kezdeményezések közötti, az Alaptörvény által felállított rangsort e döntések megváltoztatják, az a választópolgárok népszavazás kezdeményezéséhez való jogának kiüresítését vonja maga után.

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.**

C. A közvetlen demokrácia formáinak alkotmányos rangsora

Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, a 8. cikk (1) bekezdése szerint pedig az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az Alaptörvény tehát a népszavazás útján gyakorolt közvetlen demokrácia elsőbbségét állapítja meg a közvetett hatalomgyakorlással szemben, figyelemmel arra, hogy a népszavazáson hozott döntés az Országgyűlés törvényhozói minőségében hozott döntését felülírja. A közvetlen hatalomgyakorlás elsőbbsége mellett foglal állást az Alkotmánybíróság is, 894/B/1990. AB határozata szerint “az a tétel, hogy a népszuverenitás gyakorlásának két azonos rangú formája van, nem felel meg az Alkotmánynak” (894/B/1990. AB határozat, III.), az 52/1997. (X. 14.) AB határozat pedig kimondta, hogy “a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.” {52/1997. (X. 14.) AB határozat, I.}

Az Alkotmánybíróság azonban a közvetlen hatalomgyakorlás formái között is megállapította a népszuverenitásból eredő hierarchiát a népszavazási joggal kapcsolatos gyakorlatában.

Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata kimondta, hogy “az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]} Az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozata pedig a következőképp rendelkezik: “A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik

azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}

Az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy “az országos népszavazáson való részvétel jogának vonatkozásában a korábbi Alkotmány 70. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése, továbbá a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás vonatkozásában a korábbi Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése között szövegszerű egyezés mutatható ki. Az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.” {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]}

A közvetlen hatalomgyakorlás formái között fennálló hierarchiát az 52/1997. (X. 14.) AB határozat állapította meg, melynek elvi tételei a fentiek alapján jelenleg is hivatkozhatóak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy “az Alkotmány 28/C. §-ának (2), illetőleg (4) bekezdésében szabályozott népszavazás közötti viszonyt az határozza meg, hogy az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként megjelölt **közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése szerinti – kötelezően elrendelendő – népszavazás valósítja meg**” (52/1997. (X. 14.) AB határozat, I.), így „a kötelezően elrendelendő népszavazást tehát elsőbbség illeti meg a 28/C. § (4) bekezdésében meghatározott, a népképviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazó, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben.” {52/1997. (X. 14.) AB határozat, I.}

A fakultatív népszavazás tekintetében az 52/1997. (X. 14.) AB határozat megállapítja, hogy: “a kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig azonban a többi döntés már az Országgyűlés mérlegelésén múlik, s arra a 100000 kezdeményezőnek nincs semmilyen befolyása. A kezdeményezés folytatására (és változatlanul maradására) tehát semmiféle garancia nincs, az ügy ura teljesen a népképviseleti szerv, egészen a népszavazás lefolytatásáig. Csak ennek eredménye változtatja meg a hatalmi viszonyt, s teszi a hatalomgyakorlás »részesévé« a szavazópolgárt. Ha pedig a kezdeményezés a képviseleti szerv vagy hatalmi »leszármazottai« köréből indul, a nép bevonása csupán a képviseleti szféra döntésének utólagos legitimációját, vagy a választópolgárok akaratának előzetes megismerését szolgálja – abban a kérdésben és abban az esetben, amelyben és amikor a képviseleti hatalomgyakorlás birtoklója ezt saját mérlegelése alapján lehetővé teszi. A nép megnyilatkozása ebben az esetben nem egyenlő a népszuverenitás teljes, közvetlen, nép általi gyakorlásával.” {52/1997. (X. 14.) AB határozat, IV. a) pont}

Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozata szerint “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 csupán abban tesz különbséget aszerint, hogy ki a kezdeményezője a népszavazásnak, hogy azt az Országgyűlésnek kötelező-e elrendelnie a népszavazást, vagy ezt mérlegelheti. Abban azonban, hogy milyen feltételeknek kell megfelelnie a népszavazásra bocsátott kérdésnek, sem az Alaptörvény, sem a kérdés hitelesítését rendező jogszabályok nem tesznek különbséget a népszavazás két típusa között. Ennek oka abban rejlik, hogy akár azért rendeli el az Országgyűlés a népszavazást, mert kötelező, akár azért, mert így látja jónak, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező, függetlenül attól, hogy ki volt a népszavazás kezdeményezője. Ebből következően a feltételek vizsgálata során sem a Nemzeti Választási Bizottság, sem a Kúria nem tehet különbséget a kezdeményező fél szerint.

Ez az önkényes különbségtétel különösen súlyos sérelmét eredményezi a népszavazási kezdeményezési jognak, ha a különbségtételnek az az eredménye, hogy a döntés eredményeként megfordul a kötelező és a fakultatív népszavazás alkotmányos rangsora, márpedig a Kúria felülvizsgálati határozata éppen ezzel az eredménnyel járt. A Kúria általános jelleggel **kivonta az Országgyűlés döntésétől függő népszavazási kezdeményezéseket a hitelesítés szigorú vizsgálati követelményei alól.**

Ez a jelen indítvány II.B. pontjában kifejtett, a népszavazás kezdeményezéséhez való jogból következő mindkét követelmény tekintetében az Alaptörvényben biztosított jog sérelméhez vezet, a következő okok miatt:

- a) **A Kúria jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező döntésében saját megítélése szerint sem vizsgálta kimerítő alapossággal, hogy a Kormány kezdeményezése megfelelt-e a vonatkozó alaptörvényi és törvényi feltételeknek, hiszen a döntés indokolása szerint ez a kimerítő alaposságú vizsgálat csak a választópolgári kezdeményezések esetén indokolt** (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [32]). Mivel ez a megközelítés annak lehetőségét hordozza magában, hogy az Országgyűlés érvényes és eredményes népszavazás esetén Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotásra kényszerül, **Indítványozó a népszavazási kezdeményezéshez való, a népszavazáson történő részvételre is kiterjedő jogának egy adott esetben alaptörvény-ellenes népszavazás keretein belül kellene érvényesülnie, ami fogalmilag értelmezhetetlen.**
- b) **A Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzése túl azon, hogy az egyedi ügyben nem volt alkalmas arra, hogy a hitelesítési eljárásban egyébként fennálló alkotmányos funkcióját betöltse, jogértelmezésével azt implikálta, hogy a jogalkotó eltérő mértékű szabadságot élvez, ha választópolgári kezdeményezés alapján kötelezően elrendelendő népszavazás eredménye alapján alkot törvényt, mintha ez a kötelezettsége egy fakultatív módon elrendelhető népszavazás eredményeként állna be.**

Ez a jogértelmezés a kötelező és a fakultatív népszavazás egymáshoz való viszonyának figyelmen kívül hagyásán alapul. Noha az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a hitelesítési moratórium, azaz a különböző forrásból származó kezdeményezések időbelisége kapcsán fektette le a népszavazás különböző formáinak egymáshoz való viszonyára vonatkozó elvi tételeit, ezek az elvi tételek továbbra is irányadóak. A kötelező népszavazás elsőbbsége a hitelesítési feltételek kettős megítélésével sem borítható fel, a Kúria végzése pedig azzal, hogy szembehelyezkedett az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésével és az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatával, egyben Indítványozó népszavazási kezdeményezéshez való

Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét is megvalósította, az alábbiak szerint.

D. A népszavazási kezdeményezéshez való jog sérelme a hitelesítési eljárás "eltérő terjedelmének" következtében

Az Alaptörvény 8. cikkének (2) és (3) bekezdése rögzíti a népszavazási kezdeményezések tárgyának alkotmányos kereteit, az Nsztv. 10-14. §-ai pedig a hitelesítési eljárás kereteit. A jogrendszer a hitelesítési feltételek terén nem tesz különbséget a népszavazási kezdeményezésre jogosultak szerint, a hitelesítésnek pusztán a kezdeményezések vizsgálata a tárgya. Két, egymással logikailag összefüggő megállapítás következik ebből:

1. A hitelesítési eljárás a népszavazási kezdeményezésekben feltett kérdésre vonatkozó feltételek érvényesülését biztosítja, így a hitelesítő (és a hitelesítést felülvizsgáló) hatásköre is csak azok tekintetében állapítható meg.
2. A hitelesítési hatáskör azért is szükségképpen rögzített a kérdés tartalmi vizsgálatára vonatkozólag, mert a népszavazási eljárás ezen szakaszában még nem ismeretes a kérdés támogatottsága a választópolgári kezdeményezések esetében – a hitelesítés utáni támogatást biztosító aláírásgyűjtés szakaszának végével dől el, hogy választópolgári kezdeményezés esetén fakultatív, vagy kötelező jellegű népszavazás elrendelése kerül az Országgyűlés elé.

Mindezekből az következik, hogy a Kúria *a hitelesítési szakban nem differenciálhat* kötelező és fakultatív elrendelésű népszavazások között, egyrészt azért, mert nincs erre jogosultsága és jogszerű indoka, másrészt pedig azért, mert a választópolgári kezdeményezések vonatkozásában nem is bírhat hozzá kellő ismerettel.

Az indítvány alapjául szolgáló kúriai döntés elismeri az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdéséből fakadó, és az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében megjelenő kötelezően elrendelendő népszavazás intézményének elsőbbségét, azonban olyan következményt von le ebből kirívóan önkényesen, mellyel eloldja magát az Alaptörvénytől és feloldja a hitelesítés értelmét és alkotmányos funkcióját, egyben pedig Indítványozó népszavazás kezdeményezéséhez való jogának sérelmét valósítja meg.

A Kúria szerint mivel a fakultatív és a kötelező népszavazási kezdeményezésnek "eltérő a közjogi következménye", „ennek megfelelően eltérőek lehetnek a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése során vizsgálandó szempontok is.” [Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás 31]

A Kúria a mérlegelési jogkörrel magyarázza az eltérő terjedelmű hitelesítést, mely 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 alapossággal** 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.” (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [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” (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [32]). A Kúria szerint „a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén (...) 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” (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [33]), továbbá **„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.**” (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás [33])

A Kúria érvelésében foglaltakkal ellentétben azonban a mérlegelési jogkört az Alaptörvény a 200000 választópolgár támogatását el nem érő választópolgári kezdeményezések és közhatalmi indítványozók kezdeményezései esetén írja elő többletkövetelményként – ez azonban éppen azért többletkövetelmény, mert a 200000 választópolgár támogatását elérő választópolgári kezdeményezés esetén *nem* ír elő mérlegelést az Alaptörvény. Tévesen következtet tehát arra a Kúria, hogy ha nem az Országgyűlés mérlegel, akkor valaki másnak kell: legyen az az NVB vagy a Kúria.

Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat úgy fogalmaz, hogy a kötelező népszavazásnál a hitelesítés intézményi garanciáinak „arra kell szolgálniuk, hogy a nép általi hatalomgyakorlás erre az esetre vonatkozó lényeges ismérveit, a zavartalan közvetlenséget, különösen a népszavazás és az ahhoz szükséges eljárási folyamat képviseleti befolyástól való függetlenségét és önállóságát, továbbá elsőbbségét biztosítsák.” A „képviseleti befolyástól való függetlenség” biztosítása, hogy a 200000 választópolgár támogatását elérő népszavazási kezdeményezések nem kerülhetnek az Országgyűlés elé mérlegelés céljából. A – minden kezdeményezőre egyenlő mértékben kiterjedő – hitelesítési feltételek vizsgálata után, *a támogató aláírások számának megállapítása révén*, köteles az Országgyűlés elrendelni a népszavazást.

A Kúria szerint a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás tekintetében **„a megvalósíthatatlan népszavazási eredmény felelősségét ebben az esetben a kezdeményező és a népszavazást követően a törvényjavaslat előterjesztésére jogosult Kormány, illetve a népszavazást mérlegelés alapján elrendelő Országgyűlés viseli.**” (Knk.IV.40.645/2021/19. sz. határozat, Indokolás, [33]) A bírói döntés azonban törvényes hatáskörét (hitelesítéssel kapcsolatos felülvizsgálati jogkör) nem delegálhatja az Országgyűlésre, kibővítendő 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. Garanciális jellege van annak, hogy a 200000 választópolgár támogatását elérő népszavazási kezdeményezések mérlegelés nélkül kerüljenek elrendelésre, hiszen a kötelező népszavazási kezdeményezés *„a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája”* {52/1997. (X. 14.) AB határozat, IV. d) pont}

A Kúria a fenti különbségtételnek nem adta jogszabályok bármelyikéből következő magyarázatát. A kérdések hitelesítésére vonatkozó vizsgálat során minden esetben a feltett kérdésre adott érvényes és eredményes népszavazási döntés alapján megalkotandó jog Alaptörvénnyel és az Nsztv-vel való összhangját kell értékelni, függetlenül attól, hogy ki a népszavazás kezdeményezője. A kezdeményező személye és a támogató aláírások száma csupán abban a vonatkozásban jelent különbséget, hogy az Országgyűlés köteles-e elrendelni a népszavazást, vagy mérlegelheti azt. Amennyiben azonban elrendeli a népszavazást, úgy a kérdésnek, és a kérdésre adott válasz alapján megalkotandó jognak minden esetben meg kell felelnie a fenti rendelkezéseknek, hiszen a már elrendelt, továbbá érvényesen és eredményesen zárult népszavazás mindenképpen köti az Országgyűlést. A Kúria tehát olyan különbségtételt alkalmazott, amelyre nem adott számára felhatalmazást az Nsztv. egyik rendelkezése sem, mely döntésével alaptörvény-ellenes eredményre jutott.

Túl azon, hogy a fenti hatásköri problémák az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének sérelmét valósítják meg, **jelen indítvány szempontjából a hitelesítési eljárás - a Kúria értelmezése szerinti - „eltérő terjedelme” nem hatásköri, hanem alapjogi szempontból bír jelentőséggel.** A Kúria jogértelmezése **az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazási kezdeményezéshez való jog olyan mértékű korlátozását valósítja meg, amely nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt követelményeinek.**

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A Kúria a hitelesítési eljárás „eltérő terjedelmével” kapcsolatban kifejtett jogértelmezése az Indítvány II.C pontja szerint a népszavazási kezdeményezéshez való jog korlátozásával jár:

- egyrészt azért, mert **a Kúria elmulasztotta kimerítő alapossgággal megvizsgálni, hogy a Kormány kezdeményezése maradéktalanul megfelelt-e a vonatkozó alaptörvényi és törvényi feltételeknek,** ezért Indítványozó alapjogát egy potenciálisan alaptörvény-ellenes népszavazáson történő részvétellel kellene gyakorolnia,
- másrészt azért, mert a Kúria döntése olyan jogértelmezést honosít meg, amely szerint **a jogalkotó eltérő mértékű szabadságot élvez, ha választópolgári kezdeményezés alapján kötelezően elrendelendő népszavazás eredménye alapján alkot törvényt, mintha ez a kötelezettsége egy fakultatív módon elrendelhető népszavazás eredményeként állna be.**

A szükségességi-arányossági teszt szerint a népszavazási kezdeményezéshez fűződő alapvető jogot, mint minden más alapjogot csak abban az esetben lehet korlátozni, ha a korlátozásnak van legitim célja. A Kúria **jelen alkotmányjogi panasszal támadott döntése mögött azonban nincs olyan más alapvető jog vagy alkotmányos érték, amely a korlátozás alkotmányosan igazolható indokául szolgálna.** Ilyen legitim célra a döntés azért sem lehet tekintettel, mert a Kúria fel sem ismeri, hogy jogértelmezése a népszavazási kezdeményezéshez való jog korlátozását valósítja meg.

Mivel a korlátozás már a legitim cél altesztjén sem felel meg, a korlátozás az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti alapvető jog sérelmét valósítja meg. Ha azonban a Tisztelet

Alkotmánybíróság mégis azonosít olyan legitim célt, amely a korlátozás indokául szolgálhat, a korlátozás **a beavatkozás mértéke** miatt szükségképpen elbukik a szükségességi-arányossági teszten, ugyanis alapvető jog **csak az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, a kérdéses beavatkozás pedig** nem csak az alapjog korlátozását valósítja meg, hanem **teljes egészében kiüresíti a népszavazási kezdeményezéshez való jogot.**

A döntés lényege szerint ugyanis **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.**

Mindez azt jelenti, hogy Indítványozó hiába gyakorolja az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogát, az a Kúria jogértelmezése következtében nem jelenti azt, hogy Indítványozó Alaptörvényben biztosított joga érdemben lehetőséget biztosítana számára arra, hogy közvetlenül részt vegyen egy közhatalmi döntés meghozatalában, tekintve, hogy a népszavazáson hozott döntéstől az Országgyűlés függetlenítheti magát a népszavazás eredménye alapján hozandó törvény vagy más döntés tényleges megszövegezésekor.

A fentiek miatt az érintett Alaptörvényben biztosított jog korlátozása az alapjog lényeges tartalmát érinti, ezért alaptörvény-ellenes.

IV. Indítvány

Indítványozó a fentiekben kifejtettek alapján kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatának alaptörvény-ellenességét.

Kelt: Budapest, 2021. január 10.


dr. Nehéz-Posony Katinka ügyvéd

