

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 21/2023. (VIII. 7.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.II.39.058/2023/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.II.39.058/2023/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Sobor Dávid ügyvéd) útján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján, amelyben kérte a Kúria Knk.II.39.058/2023/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítvány szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, XXIII. cikk (7) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését és 28. cikkét.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] 1.1. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a Budapesten, 2023. május 9-én hozott 41/2023. számú határozatával az „Egyetért-e Ön azzal, hogy a helyi tanterv a tanórai foglalkozások időkerete harminc százalékanak felhasználásáról rendelkezessen?” népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadta.
- [4] Az NVB határozatának indokolásában rámutatott, hogy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésében foglaltak szerint vizsgálnia kellett a népszavazási egyértelműség követelményének való megfelelést, amely követelmény a hivatkozott törvényi rendelkezés szerint kétirányú: annak a választópolgár és a jogalkotó tekintetében is fenn kell állnia.
- [5] A határozat szerint a népszavazásra javasolt kérdés lényegi magja komplex köznevelés-szakmai szabályozási területet ölel fel, melynek okán egy átlagosan tájékozott választópolgár számára, szavazatának leadása pillanatában szinte lehetetlen annak felmérése, hogy a kérdés a hatályos szabályozáshoz pontosan milyen változást kíván előidézni, hiszen ahány iskola, annyi helyi tanterv, amelynek teljes körű ismerete nem várható el a választópolgártól. Rámutatott egyebek mellett továbbá arra is, hogy a kérdés alapján nemcsak azzal kellene tisztában lenni a választópolgárnak, hogy a rendelet alapján pontosan mi a tartalma a helyi tantervnek, hanem azzal is, hogy a kötelező és nem kötelező tanórai foglalkozások időkeretének legfeljebb 10%-a hogyan kerül felhasználásra, ezért a kérdés nem egyszerű megítélésű, és mögöttes tartalma miatt nem kizárólag arról szól, hogy a törvényben szereplő 10% 30%-ra módosul.
- [6] Az NVB indokolásának összegzésében kifejtette, hogy noha a kérdés logikailag megválaszolható egyetlen igennel vagy nemmel, valójában azonban a népszavazási kérdéssel érintett törvényi rendelkezésnek a kérdés szerinti megváltoztatása olyan jogkérdésben és fogalmi rendszerben való jártasságot igényel, amellyel csak a közvetlen érintettek, e szakterületen mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek, ezért a kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített választópolgári egyértelműség követelményének, így annak hitelesítését az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva megtagadta.
- [7] 1.2. A kérelmező felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a 2023. június 28-án hozott, Knk.II.39.058/2023/2. számú végzésével az NVB 41/2023. számú határozatát megváltoztatta, és a népszavazási kérdést hitelesítette.
- [8] Határozatának indokolásában a Kúria hangsúlyozta, hogy a kérdés egyértelműsége megítélésénél a korábbiakban a Kúriának volt egy szigorú, szűkítő értelmezése, ugyanakkor azonban a népszavazási ügyekben újabban meghozott kúriai határozatok az egyértelműség kérdését tágabban értelmezve igyekeztek egységesíteni. A Kú-

- ria végzésének indokolásában rögzítette, hogy a népszavazásra feltett kérdés választópolgári egyértelműségének megítélésekor elsősorban a szavak általános, nyelvtanilag elfogadott jelentését kell figyelembe venni, mely alapján megállapítható egy elsődleges, hétköznapi jelentés, ahogyan azt egy átlagosan tájékozott választópolgár érti („elsődleges jelentés elve”).
- [9] Kifejtette a Kúria továbbá azt is, hogy az Alaptörvény szerint a népszavazáshoz való joggal rendelkező, azaz nagykorú választópolgárok a tiltott tárgykörök kivételétől eltekintve minden, a politikai közösséget érintő, az Országgyűlés mint népképviselői szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben dönthetnek, abban a választópolgárt kompetensnek kell tekinteni („kompetens választópolgár alapelve”), és nincs olyan alkotmányos szabály, amely a kérdés – egyértelműséget nem érintő – komplexitása vagy jelentős hatása miatt elvonna tárgyköröket a közvetlen hatalomgyakorlás köréből. Éppen ellenkezőleg: mind a tiltott tárgykörök taxációjából, mind a tág hatásköri meghatározásból, mind pedig az alapjogi jellegből következik, hogy a választópolgárok széles körben dönthetnek népszavazáson keresztül. A Kúria megállapítása szerint az NVB határozatában követett, választópolgári kompetenciával kapcsolatos követelmény ezért nem egyeztethető össze az alkotmányos keretekkel még akkor sem, ha a kérdés egyértelműségén mint a népszavazási-döntés immanens elemén keresztül próbálja meg azt a határozat igazolni.
- [10] A Kúria megállapítása szerint a jelen ügyben feltenni kívánt kérdés a kúriai gyakorlatra tekintettel egyértelműen értelmezhető, annak alapvető szabályozását a nemzeti közoktatásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, vagyis jogszabály tartalmazza.
- [11] Végül a Kúria rámutatott arra is, hogy mind a kommunikációs alapjogok rendszeréből, mind pedig az Nsztv. szabályozásából következik, hogy a népszavazást kampányidőszak előzi meg, melynek során a szabad véleménynyilvánítással élve a politikai közösség egyes szereplői (pártok, a tudományos szféra képviselői, civil szervezetek stb.) kifejtik a kérdéssel kapcsolatos álláspontjukat. Tehát az Alaptörvény IX. cikke és az Nsztv. 1. § (1) bekezdése, illetve 69. §-ának szabályozása alapján a népszavazást a választással hasonló módon szabályozott ötvennapos kampányidőszak előzi meg, amelyből következik, hogy a népszavazás egy folyamat, amelyben megfelelő időt kell biztosítani arra, hogy a kérdést az egyes szereplők magyarázzák, annak hatásaira rámutassanak („érdemi diskurzus alapelve”). A Kúria végzésében kifejtett álláspontja szerint az érdemi diskurzus alapelvéből következik, hogy egyrészt nem lenne alkotmányos, ha a kérdés hitelesítését követően nagyon rövid időn belül tartanák meg a szavazást (nem lenne idő az érdemi diskurzus lefolytatására), és az is következik, hogy a hitelesítés során sem azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok értenék-e a kérdést, és átlátnák-e annak hatásait, ha rövid időn belül lenne a népszavazás, hanem azt, hogy egy intenzív és érdemi kampányidőszakot követően értenék-e, átlátnák-e.
- [12] A Kúria fentiekre tekintettel az NVB határozatát az Nsztv. 30. §-ának (1) bekezdése alapján megváltoztatta, és a kérdést hitelesítette.
- [13] 2. Az indítvány szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, XXIII. cikk (7) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését és 28. cikkét.
- [14] 2.1. A panasz indokolása kapcsán az indítványozó kifejtette, hogy az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. E törvényi követelményt figyelmen kívül hagyni nem lehetne, azonban a panaszos szerint a Kúria támadott végzésében foglalt önkényes jogértelmezés pontosan a hivatkozott törvényi rendelkezés kiürítését eredményezi, azaz a Kúria jelen ügyben tett elvi megállapításaival nem jogértelmezést, hanem lényegét illetően jogalkotási tevékenységet végez. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a „kompetens választópolgár alapelve” és „az érdemi diskurzus alapelve” meghatározásával a Kúria a *contra constitutionem* értelmezés talajára helyezkedett.
- [15] Az indítványozó szerint a „kompetens” szó ugyan többféle jelentéstartalommal bír, ugyanakkor ezek mindegyike ellentétben áll az „átlagos tájékozottság” jelentésével. Hivatkozik ennek kapcsán a Magyar Értelmező Kéziszótár 2021. évi kiadására, mely szerint a kompetencia szó jelenthet illetékességet, valamint hozzáértést, szakértelmet is, míg a kompetens szó jelentése illetékes, szakértő, mértékadó. Ebből következően a „kompetens választópolgár” épphogy nem egyezik meg az „átlagosan tájékozott választópolgárral”. A Kúria által meghatározott új alapelv szerint – mondja az indítványozó – a jelen ügyben feltett kérdéssel kapcsolatban azt kell feltételezni, hogy a választópolgárok az oktatás-nevelési szakemberekkel azonos módon érteni fogják például, hogy a „helyi tanterv” kifejezés pontosan mely oktatási intézmények vonatkozásában használt terminus technicus, vagy mit jelent a tanórai foglalkozások időkerete, az mennyi, hol található meg erre információ, illetve hogyan fogja mindez érinteni az ő, illetve gyermekei által kapott oktatás tartalmát.

- [16] 2.2. Az indítvány szerint hasonló következménye van a Kúria támadott végzésével bevezetett „érdemi diskurzus alapelvének”, mert a Kúria ezt az alapelvet nem pusztán a népszavazás hatásainak ismertetésére vonatkoztatja, hanem magára a kérdés mikénti értelmezésére is. Az indítványozó szerint az NVB és a Kúria eddigi – alaptörvény-konform – gyakorlata szerint kizárt volt, hogy egy eredendően nem egyértelmű kérdésben népszavazás indulhasson, a mostani végzésével ezt írja felül a Kúria. A Kúria döntéséből ugyanis az következik, hogy a népszavazásban döntő szervek ezek után nem magának a kérdésnek az egyértelműségét, népszavazásra való alkalmasságát vizsgálják, hanem azt, hogy egy kampányidőszakban elsajátított információkkal felvértezve a szavazópolgárok képesek lesznek-e elsajátítani azt a tudást, ami a kérdés értelmezéséhez és döntésük meghozatalához szükséges. Mindez pedig az indítvány szerint az Alaptörvénybe és az Nsztv. rendelkezéseibe ütközően oda vezet, hogy a választási kampányt ab ovo alkalmas eszközzé nyilvánítja arra, hogy pótolja a választópolgári egyértelműség követelményét.

II.

- [17] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„XXIII. 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.”

„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.”

- [18] 2. Az Nsztv. érintett rendelkezése:

„9. § (1) A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.”

III.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

- [20] 1.1. Az országos népszavazás kezdeményezési eljárásban az Nsztv. 30. § (1) és (5) bekezdése alapján a Kúriának az NVB határozatát helybenhagyó, vagy azt megváltoztató döntése elleni alkotmányjogi panaszt a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételétől számított nyolc napon belül lehet benyújtani. A Kúria támadott döntése a Magyar Közlöny 2023. évi 98. számában 2023. július hó 4. napján került közzétételre, az indítványozó jogi képviselője az alkotmányjogi panaszt 2023. július hó 12. napján – határidőben – terjesztette elő a Kúrián.

- [21] 1.2. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára

biztosítva. Jelen ügyben a Kúria Knk.II.39.058/2023/2. számú végzése az ügy érdemében hozott döntés, amely ellen a további jogorvoslat a törvény erejénél fogva kizárt [Nsztv. 30. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszos jogosultnak és érintettnek tekinthető. Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálatánál figyelembe vette azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, amely hitelesítő döntés a panaszos indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak gyakorlására is kihat. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) kidolgozott érintettségi vizsgálat szempontjainak figyelembevételével megállapította, hogy az indítványozó – arra tekintettel, hogy köznevelési intézménnyel jogviszonyban álló aktív pedagógus, testnevelés szakos tanár, így a hitelesített kérdés, illetve az alapján megalkotandó jogszabály az Alaptörvényben foglalt jogaira valamely különös tulajdonsága következtében van kihatással – érintettnek minősül.

- [22] 1.3. A határozott kérelem törvényi feltételeinek vizsgálata körében megállapítható, hogy az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek, tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, megjelöli a támadott bírói döntést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit és az alaptörvény-ellenesség indokolását, valamint kifejezett kérelmet tartalmaz arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a végzés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse azt meg, így a határozott kérelem alkotmányos feltételeinek eleget tesz.
- [23] Megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó nem önállóan, hanem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére, amely érvelés az eljárás során kizárólag e vonatkozásban vehető figyelembe [23/2018. (XII. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [26]].
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapítja ugyanakkor, hogy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, így e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [25] 1.4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában foglalt törvényi feltételeket teljesíti-e.
- [26] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további feltételeként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [27] Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panaszban foglalt állítás – jelesen az, hogy a Kúria döntése kiüresítette az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében meghatározott vizsgálatot – felvetette a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [28] 2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [29] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy: „a Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését, abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói, illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e. [...] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.” (Abh1., Indokolás [28]) Az Alkotmánybíróság a következetes gyakorlata szerint: „A kérdés hitelesítése körében – ahogyan a jelen ügyben is – a Kúria döntése, mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia [...]” [3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21], 11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [15]]

- [31] Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogipanasz-eljárásban is irányadó. Fontos rögzíteni, hogy a fentiek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben nem azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés megfelelt-e a választói, illetve jogalkotói egyértelműség követelményének, hanem azt, hogy Kúria az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban értelmezte-e az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglaltakat.
- [32] 2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság tehát azt vizsgálta, hogy a Kúria a népszavazási kérdés egyértelműségére vonatkozó törvényi rendelkezés értelmezése során előidézett-e alapjogsérelmet. E körben először rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek” {Abh2., Indokolás [26], megerősítve: 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az önkényes bírói jogértelmezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogsérelmére vezethet. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazói önkény fennállásából fakadóan azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a tisztességes eljáráshoz való jogsérelmét. Amennyiben a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával jár el, a jogértelmezési hiba *contra constitutionem* önkényessé válik [33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságokra nézve *expressis verbis* rögzíti az Alaptörvénnyel összhangban lévő, alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét. „Az Alaptörvény 28. cikke az alkotmánykonform értelmezés követelményeit a jogszabályok bíróság általi alkalmazása körében határozza meg, mivel azonban a népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás megnyilvánulásaként – főszabályként – jogalkotásra irányul, a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor sem tekinthet el ezen alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatásától.” [33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [31]]
- [33] 3. A Kúria támadott végzése három elvi megállapítást tesz, ennek keretében egyrészt rögzíti az ún. elsődleges jelentés elvét, amely szerint a népszavazásra javasolt kérdés egyértelműségi vizsgálatánál a szavak általános jelentése alapján annak elsődleges értelmezéséből kell kiindulni, ahogyan azt egy átlagosan tájékozott, társadalmi, gazdasági ismeretekkel rendelkező racionális választópolgár a mondat nyelvtani értelme szerint érthette. Másrészt bevezeti a kompetens választópolgár és az érdemi diskurzus fogalmát, az előbbi szerint az Országgyűlés a feladat- és hatáskörébe tartozó, tiltott tárgykörnek nem minősülő ügyekben a választópolgárokat kompetensnek kell tekinteni az adott kérdés vonatkozásában, az utóbbi szerint pedig a népszavazás hatásainak ismertetése elsődlegesen a népszavazást megelőző kampány során lefolytatandó párbeszéd feladata.
- [34] A fentiekből következően minden olyan – akár komplex hatású – kérdés teljesíti a választópolgári egyértelműség követelményét, amely érinti az Országgyűlés feladat- és hatáskörét, és nem tartozik a tiltott tárgykörbe, amennyiben a kérdésnek megállapítható az elsődleges jelentése.
- [35] Az érdemi diskurzus alapelvéből pedig az következik, hogy egyrészt nem lenne alkotmányos az, ha a kérdés hitelesítést követően nagyon rövid időn belül tartanák meg a szavazást (hiszen nem volna így idő az érdemi diskurzus lefolytatására), másrészt a kérdés hitelesítése során sem azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok értenék-e a kérdést, és átlátnák-e annak hatásait, ha most vasárnap lenne a népszavazás, hanem hogy egy intenzív és érdemi kampányidőszakot követően értenék-e azt, és átlátnák-e hatásait. (Kúriai végzés indokolásának 48. pontja)
- [36] 4. Az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a Kúria az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség fogalmának értelmezése során figyelemmel volt-e az Alaptörvény 28. cikke szerinti szempontokra, vagy olyan mértékben elszakadt a norma szövegétől, ami már az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozó önkényes bírói jogértelmezésnek minősül.
- [37] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak ellenére nem vette figyelembe a jogalkotó akaratát a norma értelmezésekor. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). A törvényjavaslathoz fűzött jogalkotói indokolás szerint a jogalkotói cél az Alkotmánybíróságnak a népszavazási kérdések egyértelműségére vonatkozó gyakorlata törvényi szintre emelése volt. 2012. január 1-jét megelőzően ugyanis az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslat (kifogás) elbírálása, a hatáskör csak ezt követően került át a Kúriához.

- [38] A fentiek alapján a jogalkotói akarat feltárásához szükséges az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának figyelembevétele, amelyet a 29/2012. (V. 25.) AB határozat az alábbiak szerint foglalt össze: „az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre »igen«-nel vagy »nem«-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alaptörvényben szabályozott törvényalkotási jogkörét korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség).” (Indokolás [29])
- [39] 5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria jogértelmezése túlterjeszkedik az egyértelműség fenti fogalmán, amikor kitágítja az értelmezési kereteket.
- [40] A kompetens választópolgár elvének bevezetése egyrészt önellentmondást jelent, hiszen a kompetens szó jelentése túlmutat az átlagos tájékozottságon. Az Alkotmánybíróság e tekintetben osztja az indítványozó azon álláspontját, amely szerint a kompetens szó elsődleges jelentése az általános ismereteken felüli tudást tételez (hozzáértő, szakavatott, jártas értelemben használja a magyar nyelv). Másrészt kiüresíti a népszavazási kérdés egyértelműségének vizsgálatát, amikor lényegében rögzíti, hogy bármely – az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó – népszavazási kérdés tekintetében kompetensnek, hozzáértőnek kell tekinteni a választópolgárokat. Ha elfogadjuk ezt az értelmezést, akkor bármilyen komplex szakkérdés feltehető úgy, hogy arra egyértelmű »igen«-nel vagy »nem«-mel lehessen válaszolni, anélkül, hogy a kérdést és így az arra adandó válasz hatásait, következményeit teljes mélységében átfogná a választópolgárok tudata.
- [41] Az érdemi diskurzus alapelve pedig lényegében azt fogalmazza meg, hogy népszavazási kérdésnek nem kell egyértelműnek lennie a hitelesítéskor, elegendő, ha a választópolgárok a kampányidőszak végén – a kampányban elhangzó tények, érvek, vélemények figyelembevételével – kerülnek a kompetens választó szerepébe, azaz ekkorra fogja át tudatuk a kérdés valódi tartalmát, értelmét.
- [42] A Kúria fenti jogértelmezése a népszavazási kérdés egyértelműségének tartalmi és idődimenzióját tágítja ki, egyrészt relativizálva magának a kérdésnek az egyértelműségét, másrészt áthelyezve az egyértelműség követelményét egy jövőbeli időpontra, azaz a kérdésnek nem kell ab ovo egyértelműnek lennie a hitelesítéskor, hanem csak a kampányidőszakot követően, a szavazás napján.
- [43] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúriának az Nsztv. 9. § (1) bekezdéséhez fűzött jogértelmezése figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott jogértelmezési szabályokat. Ezzel eloldotta magát a norma szövegétől, tartalmától, lényegében kiüresítette a hitelesítés jogintézményének tartalmi szegmensét, és ezzel a *contra legem* jogértelmezés egyúttal *contra constitutionem* önkényessé vált, ami egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozta. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megállapította, hogy a Kúria Knk.II.39.058/2023/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, és megsemmisítette azt.
- [44] 7. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése sérelmére is. Tekintettel arra, hogy a Kúria Knk.II.39.058/2023/2. számú végzését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére tekintettel megsemmisítette, az állandó alkotmánybíróági gyakorlata alapján a megjelölt egyéb alapjog sérelmét már nem vizsgálta.

V.

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

Budapest, 2023. július 19.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1562/2023.
Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 114. számában.

• • •