

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3045/2023. (II. 8.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.V.39.541/2022/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 30. § (5) bekezdése alapján 2022. december 20-án a Kúria útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban a Kúria Knk.V.39.541/2022/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A panasz lényeges tartalma szerint a támadott határozat sérti Alaptörvény az XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert fair eljáráshoz való processzuális alapjogot és a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető jogot.
- [2] 1.1. Az indítványra okot adó ügyben az alkotmányjogi panasz, a Kúria végzése és Nemzeti Választási Bizottság (NVB) határozata szerint az indítványozó mint kérelmező, és szervező 2022. október 13-án postai úton nyújtotta be az „Akarja-e, hogy az Országgyűlés vonja meg a bizalmát a kormánytól?” népszavazási kérdést az NVB-hez az Nsztv. 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.
- [3] Az NVB 426/2022. számú határozatával a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy jelen népszavazási kezdeményezés célja az, hogy az Országgyűlés a Kormánytól vonja meg a bizalmát. Az alaptörvényi rendelkezések – az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése, 1. cikk (2) bekezdés a) pontja, S) cikke, 20. cikk (1)–(3) bekezdése, (3) bekezdés a) pontja, 22. cikk (1) bekezdése 16. cikk (3) bekezdése, (5) bekezdése b) pontja és (7) bekezdése, 21. cikke – alapján az NVB megállapítja, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az Országgyűlés számára, hogy közvetlenül a Kormánytól vonja meg a bizalmat. A kezdeményezésben feltett kérdés tehát az Országgyűlést végrehajtói szerepbe helyezné, amellyel egy olyan új, bizalommegvonásra irányuló eljárásrendet iktatna be az Alaptörvénybe, amely közvetlenül a Kormánnyal szemben lenne kezdeményezhető és amely a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdésre adott igenlő válaszok esetén végső soron az Alaptörvény 21. cikkének kiegészítését eredményezné. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja azonban nem teszi lehetővé országos népszavazás tartását az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről.
- [4] Az NVB megállapította azt is, hogy a jelen ügyben vizsgált népszavazási kezdeményezés érvényes és eredményes népszavazás esetén – amennyiben az igenlő válaszok kerülnek többségbe – törvényszerűen vonná maga után a miniszterelnöki tisztség megszűnését is. A miniszterelnöki tisztség megszűnése esetén az Országgyűlésnek új miniszterelnököt kell választania. A kérdés egy érvényes és eredményes népszavazást követően, annak támogatása esetén egy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdés népszavazás útján történő kikényszerítést eredményezne, figyelemmel arra, hogy az a miniszterelnök megbízatásának megszűnését, valamint az új miniszterelnök megválasztását, megbízatásának keletkezését érintené. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja szerint azonban nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésről. Tekintettel arra, hogy a kezdeményezés a Kormány megbízatásának megszüntetésén túl a miniszterelnök megbízatásának megszűnését, ezáltal az új miniszterelnök megválasztását irányozza elő, a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésnek minősül, ezért nem lehet országos népszavazás tárgya.
- [5] A kérelmező az NVB határozatával szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő.

- [6] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására nincs törvényes lehetőség. Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – kell alkalmazni. A Ve. 224. § (3) bekezdés c) pontja szerint a felülvizsgálati kérelemnek tartalmaznia kell a kérelem benyújtójának személyi azonosítóját. A Ve. 231. § (1) bekezdés d) pontja kimondja, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha nem tartalmazza a 224. § (3) bekezdésében foglaltakat.
- [7] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem tartalmazza a kérelmező személyi azonosítóját, amely hiányosság a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának törvényben nevesített akadálya. A felülvizsgálati kérelemben szereplő adatok (a kérelmező lakcíme, anyja neve, születési helye és időpontja) nem tekinthetők a kérelmező személyi azonosítójának, és jelen eljárásban annak helyettesítésére sem szolgálhatnak. A Ve. 224. § (3) bekezdés c) pontjában előírt személyi azonosító a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § (11) bekezdése alapján a nyilvántartás hatálya alá tartozó polgárt törvényben meghatározott adatkezelés során egyértelműen azonosító, különleges adatra nem utaló – külön törvényben meghatározott módon képzett – számjegysor. E törvény 13. § (1) alapján az érintettet a személyi azonosítójáról a nyilvántartó szerv hatósági igazolvánnyal tájékoztatja. A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 4. § (3) bekezdése szerint a polgár az adatok igazolásának módját csak törvény eltérő rendelkezésének hiányában választhatja meg szabadon. A Ve. 224. § (3) bekezdés c) pontja azonban csak abban az esetben engedi a személyi azonosság igazolásának más módját (így a személyazonosságát igazoló igazolványának típusát és számát, vagy jelölő szervezet, vagy más szervezet esetében a bírósági nyilvántartásba-vételi számát), ha a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár nem rendelkezik személyi azonosítóval. A kérelmező esetében azonban ilyen körülmény nem áll fenn.
- [8] Utalt arra, hogy a Kúria gyakorlata következetes abban, hogy az NVB határozatának érdemi felülvizsgálata kizárt, ha a felülvizsgálati kérelem nem tartalmazza a kérelmező személyi azonosítóját.
- [9] Megállapította azt is, hogy a kérelmező személyi azonosítója az NVB eljárását megindító kérelmen ugyan felüntetésre került, ez azonban nem pótolja a Ve. 224. § (3) bekezdés c) pontja által kifejezetten a bírósági felülvizsgálati kérelem kötelező tartalmi elemeként előírt kellék meglétét. A felülvizsgálati kérelem ezen hiányossága esetére a Ve. 231. § (1) bekezdés d) pontjának kötelezően alkalmazandó rendelkezése jogkövetkezményként a felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását írja elő, melynek alkalmazásától a Kúria sem tekinthetett el.
- [10] 1.2. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó – a Ve. és az Nsztv. egyes rendelkezéseit, továbbá „A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport” című kúriai összefoglaló vélemény részletes ismertetése és elemzése, számos alkotmánybírói határozat, az Alaptörvény több rendelkezése felhívása mellett – előadta, hogy „a Kúria által megfogalmazott álláspont, amely az elutasítás oka és jogalapja volt, valójában a feltétlenül szükséges mértéken túlmenően is korlátozza a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges alkotmányos alapjog érvényesíthetőségét. Következésképp az elérni kívánt céllal messze nem arányos, hiszen egy alkotmányos alapjogot és annak érvényre juttatását úgy korlátozza, hogy a legfőbb cél, a kérelmező beazonosíthatósága egyébként megvalósult, teljesült, a szükséges adatok megadásra kerültek, csak éppen az ügy teljes dokumentációjából nem azon az iraton, amelyeket a bíróság úgymond elvárt. Miközben, az az irat is a teljes dokumentáció része, amelyiken ez a személyi azonosító felüntetésre került.”
- [11] A panasz szerint „arra a kérdésre kell választ adnia az Alkotmánybíróságnak, hogy összességében *fair*, méltányos, kiegyensúlyozott-e az az eljárás, amelyben a Nemzeti Választási Bizottság nem tett eleget teljeskörűen tájékoztatási kötelezettségének és a bíróság ezt a tényét a döntéshozatala során figyelmen kívül hagyta. Ezért is [...] ebben a kérdéskörben megállapítható, hogy a megtévesztő, nem teljes körű bírósági tájékoztatás korlátozza az alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert *fair* eljáráshoz való processzuális alapjogot.”
- [12] A panasz lényegében azt sérelmezte, hogy a Kúria indokolatlanul minősítette hiányosnak az indítványozó felülvizsgálati kérelmét, jóllehet bírósági felülvizsgálati kérelme az ügy irataival együtt eleget tett a Ve. szerinti követelményeknek. A panasz szerint „[s]emmiféle alkotmányos érdek nem fűződik ahhoz, hogy a népszavazás kezdeményezőjét megfosszák az információs önrendelkezési jogától a tekintetben, hogy mely személyes adataival kívánja magát beazonosítani.”

- [13] 1.3. Az alkotmányjogi panaszban – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése idézése mellett – szerepel az Alaptörvény XV. cikke, IX. cikk (1) bekezdése, VII. cikk (1) bekezdése, XXIII. cikk (7) bekezdése, továbbá a panasz szerint a rendeltetészerű joggyakorlás elve, a védekezéshez fűződő jog, valamint a jogbiztonság sérelme. Ezeknek az alaptörvényi rendelkezéseknek, jogoknak és elvnek a sérelmével kapcsolatban azonban a beadvány a kúriai végzéssel mint bírói döntéssel összefüggésbe hozható, az Abtv. 29. §-a tükrében értékelhető, megfelelő tartalmi indokolást nem tartalmaz, ezért e körben nem kellett vizsgáldnia az Alkotmánybíróságnak. A panasz utal arra is, hogy a szabályozásnak a hiányosságát a bírói gyakorlat nem pótolhatja.
- [14] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [15] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a tartalma szerint bírálta el.
- [16] Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja 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. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel a sérelmezett kúriai végzéssel zárult eljárásban (és azt megelőző NVB előtti eljárásban is) félként szerepeltek, a bírósági felülvizsgálati kérelmet ő terjesztette elő. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, további jogorvoslat nincs számára biztosítva.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a törvényes határidőn belül, azaz a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételétől – 2022. december 15. napja – számított nyolc napon belül érkezettnek minősül [Nsztv. 30. § (5) bekezdés].
- [18] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {ld. pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [19] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a felülvizsgálati kérelmet mint jogorvoslatot érdemi vizsgálat nélkül elutasító kúriai végzést a panasz tartalma szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében garantált tisztességes bírósági tárgyaláshoz, illetve a jogorvoslati jogot érintően tartja az Alaptörvénybe ütközőnek.
- [20] Az Alkotmánybíróság jogorvoslati jog vonatkozásában állandó gyakorlattal rendelkezik. Az Alkotmánybíróság 3304/2020. (VII. 24.) AB határozatában összefoglaló jelleggel rögzítette: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében követelmény a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítása {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. [...] További követelményként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslat ténylegességét, vagyis azt, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, amelynek értelmében egyrészt követelmény, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljeskörűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}.” (Indokolás [38]–[39]) A jelen ügy kapcsán nem merült fel, hogy az NVB érdemi, ügydöntő határozata tekintetében a bírósághoz, vagy a magasabb fórumhoz fordulásnak a lehetősége ne lett volna biztosított, illetve a bírói út vagy a jogorvoslat korlátozott lett volna. Szakjogi jogértelmezési kérdés, hogy a Ve.-nek a felülvizsgálati kérelem kötelező tartalmi elemeire vonatkozó előírásait hogyan kell értelmezni, és miként kell eljárni a törvény kötelező előírása alapján, ha a felülvizsgálati kérelem nem tartalmazza a kérelem benyújtójának – a törvény által megkövetelt – személyi azonosítóját.
- [21] Az indítvány kapcsán az állapítható meg, hogy az alkotmányjogi panasz a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal és a jogorvoslati joggal kapcsolatban a tartalma szerint a Kúria döntésének a szakjogi, törvényességi szempontú felülbírálatára irányult, illetve a törvényi szabályozásnak a kritikáját tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság jogköre az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következétes gyakorlata értelmében az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető általános felülbírálati fórumnak. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére (lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]). Ezt figyelembe véve az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján nem állapítható meg, hogy a támadott kúriai végzéssel kapcsolatban az Abtv. 29. §-ában szereplő feltételek fennállnak. Törvényértelmezési kérdés az, hogy a Kúriához benyújtott kérelem milyen esetben felel meg a Ve. szerinti követelményeknek. A Kúria indokolta döntését, a döntését megalapozó érveket a végzés indokolása tartalmazza; a Kúria kifejtette, hogy a konkrét esetben a kérelem alapján érdemi eljárásnak miért nincs helye. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a konkrét indítvány kapcsán az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének a sérelmére történő hivatkozás nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, ami miatt az indítvány befogadása és érdemi vizsgálata indokolt lett volna.

- [22] 3. Mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz nem tett eleget a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. január 17.

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2895/2022.

