

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3382/2023. (VII. 27.) 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.VI.39.033/2023/2. számú végzésével szemben előterjesztett 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 alkotmányjogi panaszszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó által kifogásolt, megtámadott döntés a következő.
- [3] A Kúria 2023. június 22-én meghozott Knk.VI.39.033/2023/2. számú végzésével a Nemzeti Választási Bizottság 17/2023. számú – népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadó – határozatát helybenhagyta.
- [4] 1.1. Az alkotmányjogi panaszban kifogásolt ügy előzményi ügye a következő.
- [5] Az indítványozó – korábban – 2022. október 13-án az „Akarja-e, hogy az Országgyűlés vonja meg a bizalmát a kormánytól?” kérdésre vonatkozóan népszavazási kezdeményezést nyújtott be. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 2022. november 22-én meghozott 426/2022. határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta, mivel az az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) és e) pontjaiban meghatározott tiltott tárgykörbe tartozik, ugyanis ténylegesen az Alaptörvény módosítására irányul, illetve az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésnek minősül.
- [6] Az indítványozó bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét a Kúria a 2022. december 13-án meghozott Knk.V.39.541/2022/2. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel a felülvizsgálati kérelem nem tartalmazta a kérelmező személyi azonosítóját, amely hiányosság a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának törvényben nevesített akadály.
- [7] Az Alkotmánybíróság a 3045/2023. (II. 8.) AB végzésével a Kúria Knk.V.39.541/2022/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította, mivel az nem felelt meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételeknek. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog állított sérelmével összefüggésben megállapította, hogy „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 Venek 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.” (Indokolás [20]) Az Alkotmánybíróság továbbá a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog állított sérelmével összefüggésben megállapította azt is, hogy az indítvány „tartalma szerint a Kúria döntésének a szakjogi, törvényességi szempontú felülbírálatára irányult, illetve a törvényi szabályozásnak a kritikáját tartalmazza” (Indokolás [21]).
- [8] 1.2. A jelen indítványra okot adó ügyben az indítványozó az „Akarja-e, hogy az Országgyűlés vonja meg a bizalmát a kormánytól?” népszavazásra javasolt kérdést 2023. január 31-én ismét benyújtotta hitelesítésre, ahhoz azonban az Nsztv. 4. § (1) bekezdése szerinti aláírásgyűjtő ívet nem csatolta. Támogató aláírások hiányában a kezdeményezés nem felelt meg az Nsztv. 4. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi követelményeknek, így azt a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) elnöke a 2023. február 3-án kelt, 1/2023. Nsz. számú határozatában elutasította és nem terjesztette az NVB elé. A kezdeményezés ismételt benyújtására az Nsztv. 10. §

- (3) bekezdésében előírt határidőben, 2023. február 14-én sor került, amelyhez az indítványozó már csatolta az Nsztv. 4. § (1) bekezdésében előírt szükséges támogató választópolgári aláírásokat.
- [9] Az NVB a 2023. március 21-én meghozott 17/2023. számú határozatával megtagadta a kérdés hitelesítését. A határozat indokolása szerint a kérdés az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján a népszavazási eljárásban is alkalmazandó Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvébe ütközik.
- [10] Az NVB határozatának indokai szerint az NVB következetes joggyakorlata, miszerint a népszavazási kezdeménnyel kapcsolatos eljárás valamennyi szakaszában, így a hitelesítési eljárás során is kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével – és így a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvével – összhangban van-e. Az NVB a Kúria Knk.VII.37.959/2017/3. végzésére, illetve a Knk.IV.37.484/2013/2. számú határozatában foglaltakra hivatkozással megállapította, hogy „a nép közvetlen hatalomgyakorlásával össze nem férő, visszaélészerű joggyakorlásnak minősül az a népszavazási kezdeményezés, amelynek kapcsán a körülményekből, a felvett és bizonyított tényállásból (pl. a benyújtott kérdések megfogalmazásának elemzéséből, a kezdeményező eljárásából, nyilatkozataiból) megállapítható, hogy a politikai közösség döntési helyzetbe hozásának valódi szándéka nélkül, az eljárási szabályok visszaélészerű alkalmazásával kezdeményez népszavazást” (Indokolás [33])
- [11] Az NVB azt is megállapította, hogy a 426/2022. NVB határozatában már érdemben, részletesen indokolt döntést hozott, a határozat meghozatala óta pedig nem következett be olyan körülmény, amely megalapozná az NVB döntése megváltoztatását, így álláspontját továbbra is fenntartja.
- [12] Az NVB összességében megállapította, hogy az indítványozó „ugyanazon kérdés benyújtásával úgy kívánta ismételt döntési helyzetbe hozni a Nemzeti Választási Bizottságot, hogy szándéka valójában nem az adott kérdésben foglaltak elérésére irányult, hanem kizárólag saját nézeteinek hangoztatására és azok hosszas fejtegetésére, tehát a Nemzeti Választási Bizottság munkáját (és a népszavazás intézményét) nyilvánvalóan el kívánta téríteni annak alkotmányos, rendeltetésszerű gyakorlásától, amelyből Szervező rosszhiszeműségére vonható le következtetés.” Rosszhiszemű magatartásával kívánta előidézni azt, hogy a már jogerősen eldöntött ügyet „újranyissa”, az NVB-t „az Nsztv. és a Ve. zárt szabályrendszerének szétfeszítésére, kereteinek átlépésére kényszerítse, annak érdekében, hogy jogorvoslati joga újra megnyíljon.” Valójában „nincs a népszavazásra javasolt kérdés mögött valódi szervezői szándéka, ugyanis a körülmények arra engednek következtetni, hogy a kezdeményezés célja az indítványozó vélt igazának elismertetése, nézeteinek nyilvánosságra jutása és nem »az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében« való választópolgári döntéshozatal kezdeményezése” (Indokolás [38]–[39]).
- [13] Az indítványozó ez követően felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához. A Kúria indítvány által támadott Knk.VI.39.033/2023/2. számú végzésével az NVB határozatát helybenhagyta.
- [14] A végzés indokolása szerint az indítványozó felülvizsgálati kérelmében is egyes törvények, illetve alkotmányos intézmények legitimitásával foglalkozott részletesen, ezek azonban nem kapcsolódnak közvetlenül a kérdés hitelesítéséhez.
- [15] Noha ugyanazon kérdés más szervező által hitelesítésre benyújtása, illetve azonos szervező részéről a korábbitól valamelyest eltérő kérdés benyújtása nem kizárt, azonban ekkor is, a joggyakorlás esetlegesen rendeltetésellenes voltát az eset körülményeinek mérlegelésével vizsgálni kell.
- [16] Jelen ügyben az alanyi és a tárgyi egyezőség ezt a kontrollt szintén és különösképpen indokoltá tette. Az Nsztv. preambuluma értelmében a demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Az Alkotmánybíróság a 148/2011. (XII. 2.) AB végzésében foglaltakra hivatkozással kiemelte, hogy a népszavazási eljárás megindítása nem lehet öncélú, az eljárási szabályok alkotmányos rendeltetése az, hogy a nép akarata kinyilvánításának garanciális keretét szolgálja.
- [17] A Kúria indokai szerint a jog gyakorlása akkor áll összhangban az országos népszavazás Alaptörvényben meghatározott rendeltetésével, ha a népszavazás kezdeményezője annak tudatában nyújtja be hitelesítésre a népszavazásra javasolt kérdést, hogy azzal majd olyan állásfoglalásra készíti a választópolgárokat, amelynek eredménye meghatározott tartalmú döntéshozatalra kötelezi az Országgyűlést. Rendeltetésellenes a joggyakorlás akkor, ha az országos népszavazási kezdeményezéshez való jog és az eljárási jogosultságok gyakorlása nyilvánvalóan nem az eljárás céljának elérésére, hanem egyéni érdekek érvényesítésére irányul. Jogellenes az olyan kezdeményezés, amely pusztán formálisan felel meg a jogszabályi előírásoknak, de a konkrét tényállás vizsgál-

latakor feltárt körülményekből egyértelműen megállapítható, hogy az eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával.

- [18] A végzés szerint azonos kérelmező (vagyis az indítványozó) azonos kérdést célzó, jogerősen érdemben korábban elbírált, újabb hitelesítési kezdeményezése azt eredményezte, hogy a népszavazási kérdés választói közöset érintő tartalma teljességgel háttérbe szorult a kérelmezői vélt jogérvényesítési törekvés ellenében. Az országos népszavazás alkotmányos rendeltetése, hogy a választópolgárok az ország sorsát érintő legfontosabb, és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben közvetlenül hozzanak döntést, ami azután a törvényhozóra kötelező. Ezt az elérni kívánt országgyűlési döntést szem előtt tartva kell a kérdést megfogalmazni, továbbá, az eljárás során tett nyilatkozataiban, érvelésében folyamatosan e szempont érvényre juttatására kell törekednie.
- [19] A körülményekből, így különösen az indítványozó eljárásából, nyilatkozataiból arra lehet azonban következtetni, hogy a jogintézmény tartalmától elszakított alkalmazásával kívánt népszavazást kezdeményezni. Az újbóli benyújtással ténylegesen nem a közvetlen hatalomgyakorlás, hanem a korábban benyújtott kérdés hitelesíthetőségének Kúria, illetve Alkotmánybíróság általi érdemi vizsgálatának elérése volt a célja. Nem illeszthető be a népszavazási eljárás jogi rendjébe az olyan kezdeményezés, amely nyíltan kimondottan nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntés tartalmának meghatározását célozza.
- [20] Mindemelllett a kérdés feltételének indokoltságát alátámasztani célzó érvelés iránya elsődlegesen nem az elérni kívánt népszavazás rendeltetésének igazolására irányul. Indokolási kötelezettségének az NVB eleget tett, a bírósági felülvizsgálati kérelemben előtárt kifogások mind olyan határozatokra vonatkoznak, amelyek a jelen bírósági felülvizsgálati eljárásnak nem tárgyai, ezért azok nem voltak alkalmasak a határozati rendelkezés cáfolására.
- [21] 1.3. Az alkotmányjogi panasz szerint a Kúria támadott döntése ellentétes az Alaptörvény I. cikk (2)–(3) bekezdésével, VII. cikk (1) bekezdésével, IX. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, XXIII. cikk (7) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, illetve a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [22] Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó egyrészt a megelőző eljárásban hozott döntések kritikáját fogalmazta meg, álláspontja szerint a hitelesítésre benyújtott kérdéstről, annak tartalmáról a Kúriához hasonlóan, az Alkotmánybíróság sem foglalt állást, alkotmányjogi panaszja érdemen történő elbírálására nem került sor. Ennek okán, a korábbi kérdéssel szó szerint megegyező kérdés ismételt benyújtására azért kerülhetett sor, mivel az első alkalommal magát a kérdést jogerősen nem bírálták el. Az újbóli benyújtás pedig a kérdés hitelesítésére irányult.
- [23] Az Nsztv. 10. § (1) bekezdésére alapítva arra hivatkozik, hogy ha a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, akkor az NVI elnökének kell határozattal elutasítania azt, és mivel erre nem került sor, az NVB már nem hivatkozhatott volna ugyanerre a szempontra.
- [24] Az indítványozó álláspontja szerint a kérdés értelmezése során, a kérdés lényeges értelmének a megváltoztatása, annak feldúsítása vagy egyes elemeinek a kihagyása, illetve ahhoz nyelvtanilag nem kapcsolható tartalom párosítása azzal jár, hogy a Kúria végső soron nem a kérelmező által népszavazásra javasolt kérdéstről, hanem egy általa vélelmezett, egyébként valójában minden valóságálapot nélkülöző fikció hitelesítéséről döntött. Az ilyen jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja, emiatt *contra legem* válik önkényessé, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozva.
- [25] Mivel az NVB és a Kúria a kérdés helyett az indítványozó vélelmezett szándékait ítélték meg, döntésük az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, a gondolat szabadságához való alkotmányos jogba ütközik. Egyszersmind ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságával is, mivel beadványának érdemi vizsgálat nélküli elutasítása valójában a véleménynyilvánítási joga megkérdőjelezésére és kétségbe vonására is alapult. Mindezeket túl ellentétes a XV. cikk (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség követelményével is, mert a Kúria álláspontjából az következik, hogy a törvény előtt mégsem egyenlő mindenki, hiszen a hitelesítési kérdést azon az alapon is el lehet utasítani, hogy mit gondol. Mindemelllett más népszavazási kérdés benyújtójához képest is eltérően kezelték, illetve nem tekintették kompetensnek (kompetens választópolgár alapelve), ezzel sérült nemcsak a törvény előtti egyenlőség, hanem a XV. cikk (2) bekezdése szerinti diszkrimináció-tilalom is.

- [26] Az indítványozó hivatkozik továbbá arra, hogy a Kúria csak az NVB álláspontját vette figyelembe, az övét nem. Ebből fakadóan sérült a tisztességes eljáráshoz való joga és ezáltal, illetve ennek következtében a népszavazáson való részvételhez való joga is.
- [27] A Kúria azon elvi tartalom kimondásával, miszerint nem hitelesíthető az azonos kérelmező részéről, ismételten benyújtott, szó szerint ugyanaz a népszavazásra javasolt kérdés, ha nem igazolható kétséget kizáróan, hogy a kezdeményezés ténylegesen a választói közvetlen hatalomgyakorlás érvényesítését szolgálja, jogalkotói hatáskörbe tartozó kérdésben járt el. Az általa megfogalmazott kérdés megfelel az egyértelműség követelményének és nem tartalmaz tiltott tárgykörben vonatkozó szempontokat, a Kúriának pedig csak a kérdést kellett volna vizsgálnia, nem pedig azon túlmutató szempontokat.
- [28] A Kúria és az NVB a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jog alkotmányos elvét is megsértette, mert önkényes jogértelmezés és jogalkalmazás útján fosztotta meg az indítványozót a népszavazás alkotmányos jogának érvényesíthetőségétől.
- [29] A Kúria a maga sajátos jogértelmezésével, keretében a hitelesítésre szánt kérdésnek a hitelesítési eljárásból való kizárásával a népszavazás lényegét, kiírhatóságát, lebonyolítását, megvalósítását akadályozza, korlátozza, ellehetetleníti, ezzel sértve az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti, népszavazáson való részvétel jogát.
- [30] 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.
- [31] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a tartalma szerint bírálta el.
- [32] 2.1. 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.
- [33] 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 szerepelt, a bírósági felülvizsgálati kérelmet ő terjesztette elő. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, további jogorvoslat nincs számára biztosítva.
- [34] Megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]; az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont], valamint az Alaptörvény indítványozó szerint sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont].
- [35] Az alkotmányjogi panasz a törvényes határidőn belül, azaz a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételétől – 2023. június 26. – számított nyolc napon belül érkezettnek minősül [Nsztv. 30. § (5) bekezdés]. Az indítvány tartalmazta továbbá az eljárás megindításának indokait, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá indokolta, hogy a sérelmezett bírói döntés álláspontja szerint miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pont]. Az indítványozó továbbá kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].
- [36] 2.2. Az indítvány Alaptörvény I. cikkére való hivatkozásával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az I. cikk önmagában nem alapjogot rögzít, hanem az alapjogok egymáshoz való viszonyára, annak alkotmányossági vizsgálatára vonatkozik, így alkotmányjogi panasz e tekintetben nem terjeszthető elő {vö. 3349/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [34]; 3292/2022. (VI. 10.) AB végzés, Indokolás [22]; 3367/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [20]}.
- [37] Nem állapítható meg összefüggés a gondolatszabadság, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága, illetve annak – indítványban célzott – sérelme és az indítványban megfogalmazott érvek között. Az érdemi, közvetlen alkotmányossági összefüggés hiánya az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány befogadásának tartalmi akadálya {pl. 3420/2021. (X. 15.) AB végzés, Indokolás [16]; 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [26]}.

- [38] A jogszabályok értelmezésre szorulnak, mely során a jogalkalmazó szervek az általánosan kötelező, absztrakt módon megfogalmazott normákat az egyedi ügyre alkalmazzák. A jogalkalmazó tevékenységnek szükségszerű része az eset összes körülményének figyelembe vétele, annak összevetése a jogszabályi rendelkezésekkel, ezáltal történik meg az absztrakt előírások egyedi ügy egyedi viszonyaira alkalmazása, vagyis az egyediesítés. Az ügyben eljáró NVB és a Kúria is megvizsgálta a feltett kérdést, illetve a jogszabályi rendelkezésekre alapítottan megindokolta, hogy miért kell figyelembe venni eljárása során a Ve.-ben meghatározott alapelveket is. Az alapelvek jogértelmezést segítő funkcióval bírnak, olyan követelményeket foglalnak magukban, amelyek az egyes jogviszonyok tartalmát, azok szereplői magatartásának egészét áthatják.
- [39] Az NVB határozata egyértelműen rögzítette, hogy fenntartja az előzményi ügyben megállapítottakat, vagyis a tiltott tárgykorbe ütközés értelmezését, emellett hivatkozott továbbá az alapelvi rendelkezésre, vagyis a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás követelményére. Önmagában az, hogy az indítványozó szerint kizárólag a kérdésre terjedhetett volna ki a vizsgálat, míg az eset egyéb körülményeire nem, nem teremti meg a felhívott két alkotmányos szabadság és az indítványban foglaltak közötti kapcsolatot, így érdemi vizsgálat tárgya nem lehet.
- [40] 2.3. Az indítványozó által hivatkozott, Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alkalmazhatóságának feltétele, hogy a hátrányos megkülönböztetés valamely, a XV. cikk (2) bekezdésében nevesített védett tulajdonság (faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet) alapján, és valamely alapjoggal összefüggésben történjen {2/2023. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [38]}. Az indítvány azonban erre vonatkozóan önálló indokolást nem terjesztett elő, érvei ténylegesen a törvény előtti – eljárási – egyenlőséghez kapcsolódtak.
- [41] 2.4. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív, 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.
- [42] Az indítványozó alapvetően azt kifogásolta, hogy – álláspontja szerint – nem került sor a népszavazásra javasolt kérdés érdemi vizsgálatára, illetve az NVB és a Kúria eljárása során nem kizárólag a kérdés vizsgálatára szorított. Emellett továbbá a Kúria alapvetően az NVB érveit vette alapul, míg az ő érvelését figyelmen kívül hagyta. Mindezek eredményeként sérültek az eljárási garanciák [XV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés], végső során pedig a népszavazáson történő részvételhez fűződő joga.
- [43] 2.5. Az eljárási garanciákat illetően az Alkotmánybíróság állandó gyakorlattal rendelkezik.
- [44] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti {5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 3368/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [15]; 3367/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [17]}. A hatóságok eljárására hasonló követelményeket fogalmaz meg az indítványozó által hivatkozott XXIV. cikk (1) bekezdése is. A tisztességes eljárás lényege, a tisztességes eljárás iránti elvárás valójában az, hogy a felet ne érje – a bírói döntés törvény adta diszkrecionális jellegén, természetén túlmenő – meglepetés. Bármely eljárásban a törvény, illetve a törvényben foglaltak ismerete és a bírói diszkrecionalitás törvény adta lehetősége alapján kalkulálhat az érintett. Az ebbe a keretbe nem illeszkedő jogalkalmazás váratlansága (s így az arra való felkészülés esélytelensége) az, aminek megnyilvánulása önkényes jogértelmezés címén felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog esetleges sérelmét {9/2023. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [96]; 3118/2023. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [24]}.
- [45] Mindehhez kapcsolódóan, a törvény előtti egyenlőség sérelme az indítványban hivatkozottakkal összefüggésben akkor valósulhat meg, ha akár a jogszabályok, akár a jogalkalmazó szervek nem biztosítják a perbeli felek eljárási egyenlőségét, vagyis a jogalanyok egy köre számára biztosított valamely eljárási eszköz, míg a velük összehasonlítható helyzetben lévő más személyek számára nem, e megkülönböztetés pedig önkényes. Hasonlóképpen, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és annak részjogosítványaként a bírói jogvédelem követelményének sérelme is felmerülhet, ha a bíróság a perbe vitt jogokról nem dönt érdemben, holott eljárásának feltételei fennállnak {3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [32]; 3248/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [7]}.

- [46] A jogorvoslathoz való jogból pedig az fakad, hogy egyrészt biztosított legyen az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}, másrészt pedig a jogorvoslás ténylegessége és hatékonysága {9/2023. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [90]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [47] 2.6. A jelen ügy kapcsán nem merült fel az eljárási garanciák sérelme. Az indítványozó nem volt elzárva annak a lehetőségétől, hogy ügyét bíróság elé vigye. Az eljárási garanciák nem korlátozhatatlan alapjogok, törvény meghatározhatja az egyes eljárások igénybevételének feltételeit (pl. határidők, indokolási kötelezettség stb.), illetve a korlátok törvényi szinten történő rögzítése biztosítja az érintettek számára, hogy ezeket a feltételeket előzetesen megismerhessék és magatartásukat ahhoz igazíthassák. Amennyiben e feltételek nem teljesülnek (mint jelen esetben a megelőző eljárásban), nem áll fenn alanyi jog arra vonatkozóan, hogy mindezek ellenére érdemben elbírálják a fél által feltett kérdést, illetve újabb eljárás során, a korábbi döntésekhez visszanyúlva azok törvényességét vizsgálják. Ha pedig már sor került egy feltett kérdés érdemi vizsgálatára, akkor – értelem-szerűen az adott kérdés háttere, környezete, körülményei, illetve ezeket érintő szempontok változatlansága mellett – a kérdésfeltevés joga nem vezethet ismételt, újvizsgálat kieszközléséhez. Az ugyanis értelem-szerűen egyben a korábbi érdemi vizsgálat felülvizsgálatát is jelentené. Különösen ilyen az, ha a kérdés egy adott jogállapot esetében a kezdeményező által szándékolt, célzott jogi lehetőségre vonatkozó; s az ismételt, azonos tartalmú kérdés feltételekor a kérdés korábbi feltétele idejéhez képest ezen jogállapot nem változott, sem azóta, sem közben. Másként szólva ilyenkor a kérdező valójában a saját, az adott jogállapotból vont következtetését célozza újra megválaszoltatni.
- [48] Mindemellett az indítványban foglaltak kapcsán, illetve az indítvány kapcsán megemlíti az Alkotmánybíróság, miszerint az adott kérdés vonatkozásában az NVB 2022. november 22-i határozata szerinti jogi álláspontot, érdemben az azóta hozott, jelen határozatban is hivatkozott döntések nem érintették, nem változtatták, s erre egyébként nem is lett volna indok. Ehhez képest az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben – az indítványhoz kö-töttséghez igazodva – az erre vonatkozó vizsgálat sem volt feladata.
- [49] 2.7. Kétségtelen, hogy jelen ügy tárgya az Alkotmánybíróság eljárásában sem lehet a megelőző eljárás és döntés, hanem kizárólag az indítvánnyal támadott kúriai döntés és annak alkotmányossági vizsgálata. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az indítvány egyrészt a Kúria döntésének a szakjogi, törvényességi szempontú felülbírálatára irányult, erre azonban az Alkotmánybíróság nem rendelkezik vizsgálati hatáskörrel. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére {pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [50] Másrészt a Kúria érdemben indokolta döntését, mind a megelőző eljárásra vonatkozó indítványozói érvek, mind pedig az általa felülvizsgált NVB határozatra, illetve a népszavazásra javasolt kérdésre vonatkozó indítványozói érveket illetően. A végzés indokolása felhívja az indítványozó érveit és azokra választ ad, foglalkozik a feltett kérdéssel és annak körülményeivel, alapul veszi a vonatkozó törvényi, illetve alapelvi rendelkezéseket és azok tartalmát, az azokból fakadó jogokat és kötelezettségeket értelmezi, azok konkrét ügyre való vonatkoztatásáról részletes számot ad. Ezen érvek további vizsgálata viszont olyan szakjogi kérdés, amelyben az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlatának megfelelően – a Kúria döntését nem bírálhatja felül {3365/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [21]; 3308/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [20]; 3188/2020. (V. 27.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [51] Minderre figyelemmel a konkrét indítvány kapcsán az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, valamint 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. Mivel az indítványozó alapvetően ezen jogok sérelmére alapítottan hivatkozott a népszavazáson történő részvételhez való jog sérelmére is, ezért indítványa e jog vonatkozásában sem felel meg az Abtv. 29. §-a szerinti feltételeknek.
- [52] 3. Ekként 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.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
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/1448/2023.

