

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3133/2023. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.339/2022/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó meghatalmazott jogi képviselője (dr. T. Tóth Balázs ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.339/2022/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az indítványozó, Budapest IX. Kerület Ferencváros polgármestere másokkal együtt helyi népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be Budapest Főváros IX. Kerületi Helyi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: HVB). A HVB 4/2022. (X. 27.) számú határozatával az „Egyetért azzal, hogy a 2016/2017. (XII. 22.) Korm. határozat szerint kiírt nyílt, nemzetközi tervpályázaton nyertes Budapest Déli Városkapu Fejlesztési Mestertervtől (Diákváros) eltérő módon és funkcióval nem valósulhat meg fejlesztés a jelenlegi önkormányzati rendelet – 20/2010. (VI. 04.) Nagyvásártelep KSZT – hatálya alá tartozó területen?” helyi népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 39. § (1) bekezdése alapján megtagadta.
- [3] 3. A Fővárosi Törvényszék 2022. december 19. napján kelt 105.Kpk.750.339/2022/4. számú végzésével a HVB 4/2022. (X. 27.) számú határozatát helybenhagyta, mivel álláspontja szerint a helyi népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség követelmények [Nsztv. 39. § (1) bekezdés].
- [4] A Fővárosi Törvényszék az egyértelműség követelményének vizsgálata során rámutatott arra, hogy a helyi népszavazásra javasolt kérdés egyértelműsége két elemet foglal magában. Egyrészt a kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie (választópolgári egyértelműség), vagyis a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy azt a választópolgárok kizárólag egyféleképpen értsék, világosan lássák a kérdés lényegét és jelentőségét. Amennyiben a kérdés nem értelmezhető pontosan, akkor a népszavazáshoz való jog csak formálisan érvényesülhet, ezáltal nem lesz legitim a helyi népszavazás, mert a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. Másrészt a kérdés alapján a képviselő-testület számára is egyértelműnek kell lennie, hogy a helyi népszavazás eredménye folytán terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen szabály megalkotására köteles (jogalkotói egyértelműség).
- [5] A Fővárosi Törvényszék döntésében hangsúlyozta, hogy a helyi népszavazásra javasolt kérdés nem egy egyszerű mondat, hanem több olyan fogalmi elemet tartalmaz, amelyek további magyarázatot igényelnek, és amelyek megértéséhez olyan ismeretek szükségesek, ami miatt nem teljesül a valamennyi választópolgár általi érthetőség követelménye. Az, hogy a kérdés több egymásra épülő, értelmezésre szoruló elemet tartalmaz, összességében még nehezebbé teszi a kérdés megértését. Továbbá nem felel meg a kérdéssel szemben támasztott jogalkotói egyértelműség követelményének az, hogy – a kérelmező érvelése szerint – ha az „igen” szavazatok kerülnek többségbe, akkor az a helyi népszavazás eredményével ellentétes önkormányzati döntéstől való tartózkodás kötelezettségét jelentené.

- [6] 4. Az indítványozó szerint a Fővárosi Törvényszék végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [7] Álláspontja szerint az alapjogsérelemben abban áll, hogy a sem a HVB határozata, sem a Törvényszék alkotmányjogi panasszal támadott végzése nem támasztja alá azt a következtetést, hogy miért ne lenne egyértelműen meghatározható eredményes népszavazás alapján az önkormányzatot terhelő kötelezettség köre. A kérdés a HVB és a Törvényszék megállapításával ellentétben nem összetett, az egyetlen tőmondatot tartalmaz, és abban nyelvtani szerkezetét tekintve sem több kérdés összekapcsolására, sem más, a válaszadás egyértelműségét befolyásoló lépésre nem kerül sor.
- [8] Az indítványozó hivatkozott a 33/2021. (XII. 22.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglaltakra, azzal, hogy annak megállapításai álláspontja szerint – a helyi népszavazások sajátosságának figyelembevételével – jelen ügyben is irányadók. A támadott törvényszéki végzés kapcsán az alapjogsérelem abból fakad az indítványozó szerint, hogy a bíróság az egyértelműségi követelmény vizsgálata során a kezdeményezés tárgyából inherensen következő, azonban más jogszabályok és közzétett közhatalmi döntések tartalma alapján aggálytalanul feloldható értelmezési kérdéseket jelöl meg döntése alapjául, és ezért tagadta meg a kérdés hitelesítését, így döntése *contra constitutionem* önkényessé vált. Mindezekre tekintettel a Fővárosi Törvényszék a népszavazási kérdés értelmét megváltoztatva az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyta, ezért a támadott döntés sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], áll az indítványban.
- [9] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján az ügyben tanácsban járt el.
- [10] Az Alkotmánybíróság most is megerősíti, amit a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésben már rögzített, miszerint a népszavazási kérdés hitelesítése körében a bírósági döntés az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható, de az alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog) sérelmére kell hivatkoznia {vö. 3054/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az indítvány a fenti feltételeknek megfelel.
- [11] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésétől eltérően az Nsztv. módosított, 2022. július 26. napjától hatályos 57. § (4) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a törvényszék döntésének a helyi választási iroda honlapján való közzétételét követő nyolc napon belül lehet benyújtani. Az alkotmányjogi panaszt határidőben nyújtotta be az indítványozó jogi képviselője.
- [12] Az indítványozó a jogi képviselője meghatalmazását csatolta. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumainak eleget tesz. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. § szerinti feltételeket. Az indítványozó mint a népszavazásra javasolt kérdés benyújtója nem csak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert a bírósági eljárásban fél (kérelmező) volt [Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pont].
- [13] 6. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [14] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az indítványozó által felhívott Abh.-val elbírált ügyben a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor azt vizsgálta, hogy a kérdésből olyan jogalkotás következik-e, amely az Alaptörvény módosítására irányul, tehát a hitelesítésről szóló döntés alapja ezen alaptörvényi tilalommal összefüggésben az Országgyűlés jogalkotási feladata teljesítésének értelmezése volt (vö. Abh., Indokolás [25]).
- [15] Jelen ügyben a felülvizsgálati eljárásnak mint az Nsztv.-ben rögzített jogorvoslati eljárásnak a tárgya a hitelesíteni kért kérdés törvényességének [Nsztv. 39. § (1) bekezdés szerinti egyértelműség követelménye] a vizsgálata volt. A vizsgált esetben az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján az indítványozó alapjogi igényét arra alapozza, hogy a Fővárosi Törvényszék a népszavazási kérdés hitelesítése során az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt, a helyi népszavazási kérdés egyértelműségére vonatkozó törvényi kitélt önkényesen, az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettségének eleget nem téve értelmezte.

- [16] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai döntések bírósági felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét értelmezve a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban akként foglalt állást, 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” (Indokolás [28]). E megközelítést megerősítve az Alkotmánybíróság a 10/2022. (VI. 2.) AB határozatban szintén azt rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés egyértelműségének vizsgálata a Kúria hatáskörébe tartozik [...]. Ezt a vizsgálatot a Kúria elvégezte, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet sem vizsgálta érdemben” {Indokolás [28]; továbbá 11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [15]}. Fentiek alapján az Alkotmánybíróság következetes, irányadó gyakorlata szerint a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő döntését önmagában az egyértelműség szempontjából nem vizsgálja felül, mivel azt alapvetően nem alkotmányossági, hanem az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített törvényességi kritériumnak tekinti. Mindezek a Fővárosi Törvényszék helyi népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában meghozott döntése tekintetében, illetve az Nsztv. 39. § (1) bekezdése szerinti egyértelműségi vizsgálatra vonatkoztatva is megfelelően irányadók.
- [17] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából ugyanakkor az is következik, hogy „[a]z önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. [...] Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.” A jogértelmezési hiba *contra constitutionem* akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [18] Jelen ügyben az indítványozói érvelés a bírói önkény megvalósulását az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség kritériumának Fővárosi Törvényszék általi mikénti értelmezésére hivatkozással állította, azonban az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyását a népszavazási kérdésben foglalt egyes kifejezések indítványozóétól eltérő értelmezésével kívánta igazolni.
- [19] Az Alkotmánybíróság jelen döntésében is hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre {3381/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ából következően a népszavazási kérdések hitelesítését illetően sem tekinthető az eljáró bíróságok felülbírálati fórumának, az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja.
- [20] Döntésében a Fővárosi Törvényszék a népszavazási kérdés egyértelműségét a kérdésben szereplő egyes kifejezések értelmezésén keresztül vizsgálta és valamennyi vizsgált kifejezés estén megindokolta, hogy azok álláspontja szerint miért nem felelnek meg az Nsztv. 39. § (1) bekezdésében szereplő egyértelműségi követelménynek. A népszavazási kérdésben foglalt kifejezések egyértelműsége értelmezésének megítélése a Fővárosi Törvényszék döntésének Alkotmánybíróság általi felülmérlegelését igényelné, amelyre azonban az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, ezért tartózkodik annak vizsgálatától, hogy a Fővárosi Törvényszék döntésében megjelölt érvek megalapozottak-e, vagy az egyes kifejezéseket a bíróság az egyértelműség körében helytállóan értelmezte-e.
- [21] Jelen ügyben, mivel sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés nem merült fel, az indítvány érdemi vizsgálatára az Abtv. 29. §-a alapján nem kerülhetett sor. Így a népszavazási kérdés egyértelműségéről az Alkotmánybíróság nem foglalt állást.
- [22] 7. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és f) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2023. február 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/257/2023.

