

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3/2024. (I. 25.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.II.39.102/2023/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.II.39.102/2023/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó1 és az indítványozó2 (együtt: indítványozók) jogi képviselőjük (dr. Sobor Dávid ügyvéd) útján terjesztettek elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján, amelyben kérték a Kúria Knk.II.39.102/2023/2. számú végzése (a továbbiakban: támadott végzés) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítvány szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, XI. cikk (1) és (2) bekezdését, XV. cikk (2) és (4) bekezdését, XVI. cikk (2) és (3) bekezdését, XX. cikk (1) és (2) bekezdését, XXIII. cikk (7) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint 28. cikkét.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a Budapesten, 2023. május 9-én hozott, 40/2023. számú határozatával megtagadta a következő országos népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését: „Egyetért-e Ön azal, hogy a tanuló a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 6. mellékletében meghatározott testneveléssel együtt számított heti óraszama három órával csökkenjen?”
- [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. Ezzel összefüggésben konkrét kúriai végzésekkel alátámasztva hivatkozott a Kúria következetes joggyakorlatára.
- [5] Az NVB az Nsztv. 9. § (1) bekezdésére, 11. §-ára, továbbá az Alaptörvény 8. cikk (1)–(3) bekezdésére alapította a döntését. Megállapította, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 6. melléklet („Gyermekek, tanulók finanszírozott heti foglalkoztatási időkeretének felső határai”) B–E oszlopa alapján a finanszírozott heti foglalkoztatási időkeret meghatározásának fontos szerepe van tanulói szempontból, valamint annak meghatározásánál, hogy hány pedagógus foglalkoztatására, egyúttal finanszírozására van szükség. Az időkeret felhasználásánál és ehhez kapcsolódóan a létszám megállapításánál további lényeges paraméter a csoportképzés.

- [6] A CA oszlopban feltüntetett heti időkeret alapján a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NAT) 8. § (3) bekezdése határozza meg a tanuló kötelező és választható tanítási óráinak maximális összegét egy tanítási héten.
- [7] Az NVB a jogszabályi környezetre utalva – a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 7. § (1) bekezdés *bb*) pontja, az Nkt. 4. § (5) bekezdése, a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 20.) Korm. rendelet 17. § (2) bekezdése, valamint a NAT mellékletének II.2.1.1. és II.2.1.3. táblázata – kifejtette, hogy az Nkt. 6. melléklete szerint finanszírozott foglalkoztatási időkeret és a NAT-ban meghatározott tanítási óraszámok, valamint azok tantárgyankénti felosztása között szoros kapcsolat áll fenn.
- [8] Mindezek alapján az NVB arra mutatott rá, hogy a népszavazásra javasolt kérdés a tanulók heti óraszámának három órával való csökkentésére, vagyis az Nkt. 7. melléklet B oszlop BC oszlopában lévő óraszámok módosítására irányul. Ez a látszat ellenére gondos szakmai mérlegelést és előkészítést igénylő, összetett, kifejezetten szakpolitikai folyamat. Az NVB ennek kapcsán hivatkozott a Kúria gyakorlatára is. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi klauzula követelményéből fakadóan a választópolgárnak értenie kell a feltett kérdés lényegét, jelentőségét annak érdekében, hogy tudatosan és átgondoltan tudja a szavazással kapcsolatos jogát gyakorolni.
- [9] Az NVB döntése szerint a kérdés megtévesztő, mert azt a látszatot kelti, hogy mindössze a tanulók órászáma csökken, valójában azonban ennek megvalósítása számos más változást is generál, ugyanis a kevesebb foglalkozás megszervezésével a fenntartó oldaláról a finanszírozás mértékének és végső soron a nevelő-oktató munkát folytatók számának csökkenését eredményezheti. Az sem világos, hogy a tanórák számának csökkentése hogyan lenne megvalósítható. A jogalkotó több nyitva álló megoldás közül választhat, ezért a kezdeményezés nem ad pontos iránymutatást a népszavazás során hozott döntés végrehajtásának tartalmára.
- [10] A jogalkotó számára nem dönthető el, hogy a választópolgár a kérdésben tartott népszavazás alkalmával, annak támogatása esetén melyik feladatot rója rá. Az sem derül ki, hogy az egyes évfolyamonként a heti óraszám pontosan milyen értékről mire csökkenne, a csökkenés kiindulási értéke ugyanis évfolyamonként különbözik.
- [11] Az NVB határozata 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.
- [12] A Kúria a 2023. június 28-án hozott Knk.II.39.057/2023/3. számú végzésével (a továbbiakban: megsemmisített végzés) az NVB 40/2023. számú határozatát megváltoztatta és a népszavazási kérdést hitelesítette.
- [13] A Kúria végzésének indokolása szerint 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.
- [14] A megsemmisített végzés indokolása rögzítette, hogy a népszavazásra feltett kérdés választópolgári egyértelműségének megítélésakor 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”).
- [15] A Kúria azt is kifejtette, 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.
- [16] A Kúria indokolása szerint az NVB határozatában foglaltakkal szemben a választópolgár számára eldöntendő kérdés a tanuló heti óraszámcsökkentésével összefüggésben egyértelműen meghatározható, hiszen abból megállapítható, hogy az az évfolyamonként jelenleg előírt tanórai számhoz képest a testneveléssel együtt számított

óraszám három órával való csökkenését eredményezheti, így ennek értelmezhetősége szempontjából nem volt jelentősége azoknak az oktatásminőségi és munkaerőpiaci prognosztizációknak, amelyeket az NVB határozatában szerepeltetett.

- [17] 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 megsemmisített 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 átlátják-e annak hatásait, ha rövid időn belül lenne a népszavazás, hanem azt, hogy egy intenzív és érdemi kampányidőszakot követően értenék-e, átlátják-e.
- [18] A fentiekre tekintettel a Kúria az NVB határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján megváltoztatta, és a kérdést hitelesítette.
- [19] 2. A Kúria végzésével szemben az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő. Az Alkotmánybíróság a panasz folytán a 20/2023. (VIII. 7.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) megsemmisítette a Kúria végzését. A megsemmisítő határozatban hivatkozott, az egyértelműség követelményével kapcsolatos gyakorlatot összegző, a választópolgári és jogalkotói egyértelműség doktrínáit rögzítő 29/2012. (V. 25.) AB határozatra, amelynek értelmében „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). [...] 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)” [29/2012. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [29]; Abh., Indokolás [39]].
- [20] E mércét alkalmazva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria jogértelmezése túlterjeszkedik az egyértelműség fogalmán. A kompetens választópolgár fogalma önellentmondás, mert a „kompetens” szó jelentése túlmutat az átlagos tájékozottságon. Továbbá kiüresíti a népszavazási kérdés egyértelműségének vizsgálatát azzal, hogy lényegében azt rögzíti, hogy bármely – az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó – népszavazási kérdés tekintetében kompetensnek, hozzáértőnek kell tekinteni a választópolgárokat.
- [21] 3. A Kúria Kpk.IV.39.084/2023/3. számú végzésével az Abh. alapján új határozat hozatalára utasította a Kúria eljáró tanácsát oly módon, hogy az új eljárás során a Kúria eljáró tanácsának igazodnia kell az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményéhez, mégpedig úgy, ahogy azt a Kúria gyakorlata eddig is egységesen értelmezte, s ahogy ez az értelmezés az Abh.-ből is következik (Indokolás [9]).
- [22] A Kúria a megismételt eljárásban, a jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasszal támadott végzésével megváltoztatta az NVB döntését. Megállapította, hogy bár a korábbi gyakorlata szűkítően értelmezte az egyértelműség követelményét, az újabb határozatok az egyértelműség kérdését tágabban értelmezve igyekeztek egységesíteni a joggyakorlatot. Megerősítette, hogy a Kúria az egyértelműség kérdését a szakmai ismeretekkel, szaktudással összefüggésben vizsgálta. Mindazonáltal amennyiben megállapítható a kérdés jelentése, és a kérdés további magyarázatra nem szorul, nem sérül a választópolgári egyértelműség követelménye. Az Alaptörvény nem tartalmaz olyan előírást, amely a kérdés a népszavazásra javasolt kérdés komplexitása vagy jelentős hatása miatt elvonna tárgyköröket a közvetlen hatalomgyakorlás köréből. Abból, hogy a tiltott tárgykörök – amelyek összefügghetnek a választópolgárok kompetenciájával – felsorolása taxatív jellegű, a tág hatásköri meghatározásból, valamint a népszavazáshoz való jog alapjogi jellegéből az következik, hogy a választópolgárok széles körben dönthetnek népszavazáson keresztül. A kérdés egyértelműségének megítélésakor elsősorban a szavak általános, nyelvtanilag elfogadott jelentését kell figyelembe venni, ez alapján kell olyan elsődleges, hétköznapi jelentést megállapítani, ahogyan a kérdést az „átlagosan tájékozott választópolgár” érti.

- [23] A konkrét ügyben a Kúria azt állapította meg, hogy a kérdésben szereplő „tanuló” szó, valamint a „testneveléssel együtt számított heti óraszám” fordulat jelentése egyértelműen meghatározható. A tanuló elsődlegesen a közoktatásban részt vevőket jelenti; a szóhasználat hétköznapi jellegét alátámasztja az, hogy az Nkt. nem ad rá külön definíciót. A „testneveléssel együtt számított heti óraszám” az Nkt. mellékletéből megismerhető adatot jelöl, megállapításához nem szükséges oktatási szakkérdések mélyebb ismerete. A választópolgárnak nem feladata meghatározni sem a kérdéssel összefüggő törvényalkotói metódust, sem az annak végrehajtása során teendő intézkedéseket. A kérelemben foglalt eldöntendő kérdés egyértelműen meghatározható. Annak egyértelmű voltát nem kérdőjelezi meg az, hogy az egyes évfolyamokon különböző mértékű a kötelezően előírt heti óraszám. Annak sem volt jelentősége, hogy a népszavazásra javasolt kérdés teljesítése milyen hatással lenne a finanszírozásra és a pedagógus álláshelyekre.
- [24] A Kúria az Abh.-t illetően úgy foglalt állást, hogy köteles az Alkotmánybíróság határozatát teljesíteni, ezért mellőzi a döntéséből a kompetens választópolgár elvét, valamint az érdemi diskurzus elvét. Mindez azonban nem eredményez érdemi változást az egyértelműség tekintetében. A támadott végzésben elvi tartalmaként rögzített elvet – miszerint a kérdés értelmezése során a szavak általános jelentése alapján annak elsődleges értelmezéséből kell kiindulni, ahogyan azt egy átlagosan tájékozott választópolgár a mondat nyelvtani értelme szerint érthette – az Alkotmánybíróság nem kifogásolta, ebből következően az alkotmányos.
- [25] 4. Az indítvány szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, XI. cikk (1) és (2) bekezdését, XV. cikk (2) és (4) bekezdését, XVI. cikk (2) és (3) bekezdését, XX. cikk (1) és (2) bekezdését, XXIII. cikk (7) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint 28. cikkét.
- [26] Az indítványozók mindenekelőtt azt sérelmezték, hogy a Kúria csak formailag vette tudomásul azt az iránymutatást, amit az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rögzített. Valójában azonban csak eltávolította a kompetens választópolgár elvére vonatkozó szövegrészeket, ezt leszámítva a támadott végzés indokolásának szövegezése változatlan maradt, a döntés érdemét tekintve ugyanazt az álláspontot képviseli, mint az Abh. által megsemmisített döntés. Az indítványozók ezt az álláspontot táblázatos formában, a Kúria korábbi végzése és a támadott végzés megfelelő részeinek bekezdésről bekezdésre történő összehasonlításával szemléltették. Álláspontjuk szerint a Kúria eljárása ellentétben áll a 21/2019. (VI. 26.) AB határozatban foglaltakkal, melynek értelmében „a Kúria eljáró tanácsa azonos tényállás, azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megsemmisített végzésével azonos végzést nem hozhat” (Indokolás [52]).
- [27] Az indítványozók az Alaptörvény hatalommegosztás elvét rögzítő C) cikk (1) bekezdésével kapcsolatosan kifejtették, 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 az indítványozó szerint a Kúria támadott végzésében foglalt önkényes jogértelmezés pontosan a hivatkozott törvényi rendelkezés kiüresítését eredményezi. A Kúria önkényes jogértelmezést végzett, ami azt eredményezte, hogy a választópolgári egyértelműség esetről esetre való gondos mérlegelését felváltotta egy olyan – az Nsztv. rendelkezéseiből ki nem olvasható – jogi érvelés alkalmazása, amely a választópolgári egyértelműséget – nem létező kompetenciák feltételezésével – akkor is adottnak veszi, ha a választópolgár valójában semmit nem ért a neki feltett kérdésből. A Kúria ezzel alapvetően és közvetlenül vette át a jogalkotás funkcióját az Országgyűléstől az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének felülírásával.
- [28] Az indítványozók egymással összefüggésben hivatkoztak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére és 28. cikkére. Ez az alapjogsérelem egyfelől a támadott végzés érdemi tartalmából fakad. A Kúria tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a népszavazásra javasolt kérdés megfelel az egyértelműség követelményének. Ennek során ugyanis nem volt tekintettel arra, hogy az Nkt. egymásra épülő, koherens oktatási és ahhoz igazított követelményrendszert hozott létre, amelyhez társul a felsőoktatási és az azt megelőző felvételi rendszer. A Kúria egyáltalán nem mérlegelte azt, hogy a kérdésben foglalt fűnyíróelv egy finomhangolt rendszer koherenciáját bontaná meg. A kérdés nem fogalmaz meg semmilyen időpontot arra vonatkozóan, hogy a csökkentést mikortól kellene bevezetni, az milyen módon érintené a felmenő rendszert, valamint a tanulmányi és vizsgakövetelmények szabályait. A támadott végzésben foglalt következtetéssel a Kúria megsértette az alkotmánykonform jogértelmezés követelményét.
- [29] Másfelől az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény 28. cikkével együttesen értelmezett XXVIII. cikk (1) bekezdését sérti az, hogy a Kúria burkoltan ismételten alkalmazta a kompetens választópolgár elvét, amiről az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kimondta, hogy ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [30] A panasz szerint az indítványozóknak az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jogát sérti az, hogy a Kúria az Nsztv. jogalkotói céljával ellentétesen értelmezte a népszavazás Nsztv. 9. §

(1) bekezdésében foglalt feltételét. A Kúria kiterjesztő értelmezése következtében a népszavazási kérdések érdemben ellenőrizhetetlenné válnak a választási szervek és a bíróságok számára. Azt az alaptörvény-ellenes álláspontot, hogy az átlagosan tájékozott választópolgár megegyezik a kompetens választópolgárral, a Kúria a korábbi döntésében gondolta és mondta, a támadott végzésben azonban immár csak gondolja. A Kúria érveléséből az következne, hogy a támadott végzésben nevesített „átlagosan tájékozott választópolgár” a szakemberekkel azonos módon érteni fogja

– a „tanuló” szónak a szabályozás szakmai kontextusában vett jelentését,  
 – az Nkt. 6. mellékletében meghatározott heti óraszám évfolyamonkénti értékét,  
 – az ezen óraszámok kialakítása során figyelembe vett oktatási-szakmai indokokat,  
 – azt, hogy az Nkt. és a kapcsolódó alacsonyabb szintű jogszabályok által meghatározott szabályozási keret garanciális szabályai alapján ez az ő gyermekét érinteni fogja-e,  
 – azt, hogyan hat ki a kérdés által sugallt óraszám a tanulók jogaira és megkezdett tanulmányaik eredményességére,  
 – azt, hogyan hat ki mindez az oktató-nevelő személyzet foglalkoztatására, munkaterhére, jövedelmére, annak költségvetés általi finanszírozására stb.

- [31] Az indítványozók e körben is hivatkoztak arra, hogy a Kúria kiterjesztő értelmezése ellehetleníti a népszavazásra javasolt kérdés érdemi, szakjogi vizsgálatát.
- [32] Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében foglalt művelődéshez való joggal kapcsolatosan az indítványozók azt adták elő, hogy az Nkt. 4. § 8. pontjában foglalt „felmenő rendszer” fogalmából az következik, hogy az indítványozó2-nek az Alaptörvény által is védett joga van ahhoz, hogy tanulmányait az azok megkezdésekor érvényes követelmények szerint fejezze be. A népszavazási kérdésben foglalt, látszólag egyszerű, de valójában bonyolult következményekkel járó óraszámcsökkentés az indítványozó2 e jogának sérelmét eredményezi. Az óraszámok csökkentése során a jogalkotónak mérlegelnie kell, mely órák mennyiségét csökkenti, a kevesebb foglalkozás következtében az indítványozó2 kevesebb oktatásban részesül, ezért sérül a művelődéshez való joga.
- [33] Az indítványozók az Alaptörvény XVI. cikk (2) és (3) bekezdésével összefüggésben előadták, hogy a népszavazásra javasolt kérdés folytán bekövetkező óraszámcsökkenés az indítványozó1 mint az indítványozó2 szülője gyermekének adandó nevelés szabad megválasztásához való jogát is sérti.
- [34] Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdésével kapcsolatosan az indítványozók azt adták elő, hogy amennyiben az óraszámcsökkentés a testnevelésórák rovására történik, akkor az indítványozó2 testi és lelki egészséghez való joga sérül.
- [35] Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését is sértené az óraszámcsökkentés, mert a kisebb óramennyiség folytán a hátrányosabb helyzetű családok nem tudják finanszírozni a szükségessé váló különórákat. Ez társadalmi származás és vagyoni helyzet szerinti különbségtételt is eredményez, ami az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét veti fel.

## II.

- [36] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

„XVI. cikk (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

„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.”

[37] 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.

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

[39] Az országos népszavazás kezdeményezési eljárásban az Nsztv. 30. § (1) és (5) bekezdése alapján a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 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 171. számában, 2023. november 30-án került közzétételre, az indítványozó jogi képviselője az alkotmányjogi panaszt 2023. december 8-án – határidőben – terjesztette elő a Kúrián.

[40] 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 támadott végzése az ügy érdemében hozott döntés, amely ellen a további jogorvoslati törvény erejénél fogva kizárt [Nsztv. 30. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó 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 az indítványozó indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban kidolgozott érintettségi vizsgálat szempontjainak figyelembevételével megállapította, hogy az indítványozók – arra tekintettel, hogy az indítványozó2 köznevelési intézménnyel tanulói jogviszonyban áll, az indítványozó pedig a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülője, így a hitelesített kérdés, illetve az az alapján megalkotandó jogszabály az Alaptörvényben foglalt jogaira valamely különös tulajdonságuk következtében van kihatással – érintettnek minősülnek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a kiskorú indítványozó alapvető jogainak

védelve érdekében a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülő felléphet {3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [7]; 3093/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [7]}.

- [41] 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.
- [42] Az Alkotmánybíróság megállapítja, 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, Indokolás [26]}.
- [43] 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. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése ugyancsak nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, hanem „állami intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségeket rögzít, melynek elsődleges címzettjei állami szervek” {újabbán lásd: 8/2023. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [37]}.
- [44] 2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában foglalt törvényi feltételeket teljesíti-e.
- [45] 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.
- [46] Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a Kúria korábban alaptörvény-ellenesség miatt megsemmisített határozatával azonos tényállás alapján, azonos rendelkező résszel meghozott újabb határozata összhangban van-e az Alaptörvénnyel, illetve annak az Abh. szerinti értelmezésével, vagyis hogy a Kúria ténylegesen végrehajtotta-e az Abh.-ban foglalt követelményeket, vagy ezt csupán látszólagosan megvalósítva, burkoltan fenntartotta-e alaptörvény-ellenes következtetéseit.
- [47] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszban foglalt, az Abh.-ban is megfogalmazott állítás – jelesül az, hogy a Kúria döntése kiüresítette az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében meghatározott vizsgálatot – felvetette a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [48] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

#### IV.

- [49] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [50] 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” {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh., 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]}.
- [51] Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó. Fontos rögzíteni, hogy a fentiek alapján az Alkotmánybírósága 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.

- [52] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban is, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit [...] akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz” {3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]}. E doktrína értelmében az Alkotmánybíróságnak önmagában arra nincs felhatalmazása, hogy újraértelmezze a bíróságok jogszabály-értelmezését, ugyanakkor hatáskörében áll, ezért kötelezettsége azt vizsgálni, hogy a bíróság eleget tett-e az Alkotmánybíróság határozatában foglalt felszólításnak.
- [53] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontot erősítette meg többek között akkor, amikor megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék nem vette figyelembe az Alaptörvény IX. cikkének a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatban lefektetett értelmezési követelményeit {16/2016. (X. 20.), Indokolás [16], [23]–[24]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]}. E határozatokban azt is rögzítette: „nem tartozik a bíróság mérlegelési körébe, hogy érvényt szerez-e az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint »[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve«. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvény e cikke mérlegelést nem tűrően az Alkotmánybíróság kötelezettségévé teszi, hogy az Alaptörvénybe ütköző bírósági döntést megsemmisítse és ezáltal is érvényt szerezzen az Alaptörvény normahierarchiában betöltött legfőbb szerepének. Ezt az alkotmányos rendben betöltött kiemelkedő szerepet bontja ki az Abtv. mint sarkalatos törvény 39. § (1) bekezdése, amely az alkotmánybírósági határozat mindenkire nézve kötelező erejét állapítja meg. Ezt vonná kétségbe az, ha az alkotmánybírósági határozatot akár a jogalkotó, akár – mint jelen esetben – a jogalkalmazó szelektíven, megszorítóan alkalmazná, illetve más módon nem érvényesítené megfelelően” {16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [54] A 21/2019. (VI. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy a Kúria két eredményes alkotmányjogi panaszt követően, másodszor megismételt eljárása során hozott döntésével az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés e) pontját. Abban az ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Ve. szóban forgó szabályának kiterjesztő értelmezése ellentétes az Alaptörvény IX. cikkével, és a Kúria az Alaptörvény 28. cikkét sértően feltételezte, hogy a rendelkezés nem észszerű célt szolgál. Vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria azonos tényállás és azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megsemmisített végzésével azonos végzést hozott, ami az Alaptörvényt sérti, ezért megsemmisítette a Kúria végzését {21/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [55] 2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság 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 bírói eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]; megerősítette: 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 jog sérelmére vezethet. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazói önkény fennállásából fakadóan azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. 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]}.
- [56] 3. A Kúria a támadott végzésben rögzíti, hogy „a feltenni indítványozott kérdés egyértelműsége megítélésénél a korábbiakban a Kúriának volt egy szigorú, szűkítő értelmezése (pl. Knk.IV.37.939/2018/2.), ugyanakkor a népszavazási ügyekben újabban meghozott kúriai határozatok (Knk.IV.40.645/2021/19., Knk.III.40.647/2021/18., Knk.IV.40.648/2021/23., Knk.II.39.058/2022/8.) az egyértelműség kérdését tágabban értelmezve igyekeztek egységesíteni a joggyakorlatot” (támadott végzés, Indokolás [32]). A megsemmisített végzés azonban néhány



ügyszám megjelölésén túl nem adott számot arról, hogy mennyiben, hogyan és mely kérdések tekintetében változott meg a kúriai gyakorlat, de az kiderül az indokolásból, hogy az eljáró tanács a Kúria közzétett határozataitól – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül – eltért.

- [57] Azt is leszögezte, hogy az egyértelműség követelményét a szakmai ismeretekkel, szaktudással összefüggésben vizsgálta, ám az nem értelmezhető akként, hogy teljesíthetetlen követelményeket fogalmazzon meg, és egyes tárgyköröket kizárjon a feltehető kérdések köréből. Megállapította, hogy az Alaptörvény alapján a nagykorú választópolgárok a tiltott tárgyköröktől eltekintve minden, a politikai közösséget érintő, az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben dönthetnek, kompetenciáikat illetően ugyanis az Alaptörvény semmilyen korlátozást nem tartalmaz. Ennek megfelelően az Alaptörvény nem von el a választópolgártól semmilyen kérdést annak komplexitása vagy jelentős hatása miatt.
- [58] A Kúria ennek alapján vezette le azt a doktrínát, amely szerint a feltett kérdés választópolgári egyértelműségének megítélésekor elsősorban a szavak általános, nyelvtanilag elfogadott jelentését kell figyelembe venni, amely alapján megállapítható egy elsődleges, hétköznapi jelentés, ahogy azt egy átlagosan tájékozott választópolgár érti.
- [59] Ezen túlmenően a Kúria a Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatára hivatkozással rögzítette azt is, hogy fontos kiindulópontot jelent a népszavazási kérdéssel érintett jogszabályi rendelkezés és annak fogalmi köre.
- [60] Mindezek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy a kérdésben szereplő „tanuló” és „testneveléssel együtt számított heti óraszám” kifejezések jelentései a vonatkozó jogszabályok alapján egyértelműen megállapíthatók. Az NVB határozatában foglalt érveléssel ellentétben nem volt jelentősége az óraszámcsökkentéssel összefüggő komplex járulékos kérdéseknek. A népszavazásra javasolt kérdés megfelel a választópolgári egyértelműség követelményének.
- [61] A Kúria azt is megállapította, hogy a kérdésre adott igen vagy nem válaszok többsége esetére megállapítható a törvény módosításának iránya és tartalma, ezért a jogalkotói egyértelműség követelménye sem sérül.
- [62] A Kúria a támadott végzés indokolásának végén reflektált az Abh.-ban foglalt iránymutatásra is. Ennek körében arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartotta a kompetens választópolgár elvét. A Kúria ezért az erre való utalást mellőzte a támadott végzésből. Azonban álláspontja szerint az Alkotmánybíróság határozatában foglalt alaptörvény-ellenességek kiküszöbölése nem járt a döntés érdemének megváltoztatásával. Az átlagos választópolgár szempontjából is megállapítható, hogy a választópolgári egyértelműség fennáll, mert a szavak általános jelentése alapján, annak elsődleges értelmezéséből kiindulva egyértelműen meghatározható a kérdés jelentése, ezt az elvet pedig az Alkotmánybíróság nem értékelte az Alaptörvénybe ütközőnek.
- [63] 4. Az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a Kúria az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség fogalmának értelmezése és az Abh.-ban foglalt alaptörvény-értelmezés alkalmazása 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.
- [64] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak ellenére nem vette figyelembe a jogalkotó akaratát a norma értelmezésekor, továbbá burkoltan megtartotta azt az érvelést, ami az Abh. szerint túllép az alkotmánykonform értelmezés keretein. 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.
- [65] 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 Országgyű-

lés 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)” {29/2012. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [29]}.

- [66] 5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria jogértelmezése túlterjeszkedik az egyértelműség fenti fogalmán, amikor kitágítja az értelmezési kereteket.
- [67] A Kúria a támadott végzésben úgy érvel, hogy noha az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartotta a kompetens választópolgár elvét, ennek az ügy szakjogi megítélésére nincs kihatása, ugyanis a szavak általános jelentésének fényében történő értelmezést nem tekintette alaptörvény-ellenesnek, ezen értelmezés alkalmazásával pedig az Abh.-val megsemmisített végzésben foglalt következtetés vonható le.
- [68] Az Alkotmánybíróság ezzel szemben arra mutat rá, hogy a Kúria által a támadott végzésben levezetett álláspont tartalmát tekintve egyezik azzal, amit a megsemmisített végzés tartalmazott, és amivel összefüggésben az Abh. megállapította, hogy önkényes. A megsemmisített végzés arra alapítottan változtatta meg az NVB döntését, hogy „[a]z NVB határozatában követett, választópolgári kompetenciahiányt feltételező követelmény [...] nem egyeztethető össze az alkotmányos keretekkel, akkor sem, ha a kérdéseyértelműsége mint a népszavazási-döntés immanens elemén keresztül próbálja meg azt a határozat igazolni” (megsemmisített végzés, Indokolás [38]). Az ügy sarkalatos kérdése az, milyen körülmények között, milyen választópolgár számára tekinthető az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint egyértelműnek a népszavazásra javasolt kérdés. Az Abh. ezzel kapcsolatosan világos álláspontra helyezkedett: „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 (hozzaértő, 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, a nélkül, hogy a kérdést és így az arra adandó válasz hatásait, következményeit teljes mélységében átfogná a választópolgárok tudata” (Abh., Indokolás [41]). Az Alkotmánybíróság szerint tehát a megsemmisített végzésben foglalt – az NVB jogértelmezését felülbíráló – jogértelmezéssel szemben az NVB határozatában követett, a választópolgári kompetenciával kapcsolatos követelmény egyeztethető össze az alkotmányos keretekkel. Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből és 28. cikkéből fakadó jogértelmezési követelményt fogalmazta meg, hogy a jogalkalmazó az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének alkalmazása során figyelemmel legyen az „egyértelmű” szó értelmezési hatáira, ellenkező esetben alaptörvény-ellenesen tulajdonít a törvényhelynek olyan többletjelentést, amit az nem tartalmaz, és az indokolásból sem olvasható ki, ezért nem felel meg az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési mércének.
- [69] A Kúria a támadott végzésben nem tett eleget az Abh.-ban kibontott ezen alkotmányos követelménynek, kiértelmezett alkotmányos tartalomnak. Bár formailag kivonta az érvelésből a kompetens választópolgár elvét, valójában megtartotta az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesnek minősített álláspontot. Az az érvelés ugyanis, amely szerint „az átlagos választópolgár szempontjából is megállapítható volt, hogy a választópolgári egyértelműség fennáll”, változatlanul kiterjeszti az egyértelműség fogalmát, azaz továbbra is az Alkotmánybíróság által korábban kifogásolt módon üresíti ki az Nsztv. 9. § (1) bekezdését.
- [70] A Kúria a megsemmisített végzésben az érdemi diskurzus elvére való hivatkozással fejtette ki azt is, hogy „a népszavazás egy folyamat, amelyben megfelelő időt kell biztosítani arra, hogy a kérdést az egyes szereplők magyarázzák, annak hatásaira rámutassanak”, ezért „a kérdés hitelesítése során sem azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok értenék-e a kérdést, és átlátnák annak hatásait, ha most vasárnap lenne a népszavazás, hanem hogy egy intenzív és érdemi kampányidőszakot követően értenék-e azt, és átlátnák-e hatásait” (támadott végzés, Indokolás [48]). Az Alkotmánybíróság ezt a kúriai jogértelmezést is kifejezetten alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, megállapítva, hogy ezzel a Kúria jogértelmezése a népszavazási kérdés egyértelműségének idődimenzióját tágítaná ki, áthelyezve az egyértelműség követelményét egy jövőbeli időpontra, azaz a kérdésnek nem kellene *ab ovo* egyértelműnek lennie a hitelesítéskor, hanem csak a kampányidőszakot követően, a szavazás napján (Abh., Indokolás [43]).

- [71] A Kúria tehát a megismételt eljárás során valójában nem vette figyelembe az Abh.-ban foglalt iránymutatást és a benne kibontott alkotmányos követelményt, kiértelmezett alkotmányos tartalmat, ebből kifolyólag az Abh.-val érintett alaptörvényi rendelkezéseket sem, ami az Alkotmánybíróság fent ismertetett, következetes gyakorlata fényében a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításához és megsemmisítéséhez vezet. Ez szükségszerűen következik az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerinti funkcióból, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, továbbá az Abtv. 39. § (1) bekezdéséből, melynek értelmében, ha az Abtv. eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.
- [72] 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 indítvánnyal támadott Knk. II.39.102/2023/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, és megsemmisítette azt.
- [73] 7. A konkrét ügyre vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy a Kúria eljáró tanácsa azonos tényállás, azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megsemmisített végzésével azonos végzést nem hozhat. Továbbra is a Kúria feladata tehát az ügy eldöntése és ennek megindokolása az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos keretek között. Az indokolás, miként a döntés is, a Kúria sajátja, ezért a rendelkező részben foglalt döntés nem indokolható az Alkotmánybíróság határozatára hivatkozással. Az Alaptörvénnyel összhangban álló döntés meghozatala és ennek megindokolása a Kúria eljáró tanácsának hatáskörén alapuló kötelessége, amit az Alkotmánybíróság nem vehet át tőle. Mindaddig azonban, amíg az érdemi döntés nem áll összhangban az Alaptörvénnyel, az Alkotmánybíróság – megfelelő indítvány esetén – szintén hatáskörén alapuló kötelessége folytán nem tekinthet el annak megsemmisítésétől.
- [74] 8. Az Alkotmánybíróság felhívja a Kúria figyelmét arra is, hogy megsemmisített végzésében az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírósági határozatra hivatkozott (megsemmisített végzés, Indokolás [41]). Ez azonban az Alaptörvény negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdése szerint hatályát veszítette. A rendelkezés az S) cikk előírásának megfelelően beépült az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek 5. pontjába. Ebből következően egyetlen állami intézmény, így a rendes bíróságok egységes joggyakorlatáért felelős Kúria sem hivatkozhat automatikusan 2012. január 1-je előtti alkotmánybírósági határozatra. Ez alól csak azok az esetek jelentenek kivételt, amikor az Alkotmánybíróság a korábbi határozatot megerősítette. Utóbbi esetben viszont nem az eredeti, hanem a korábbi alkotmánybírósági határozatot az Alaptörvény szövegére és értelmezési előírásaira is figyelemmel lévő megerősítő határozatra kell hivatkozni. Természetesen a rendes bíróságok előtt is nyitva áll a lehetőség arra, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében írtak alapján megvizsgálják, hogy egy korábbi alkotmánybírósági határozat alkalmazható-e az Alaptörvény kontextusában. Megfelelő indítvány esetén azonban az Alkotmánybíróság ezt is felülbíráhatja. Jelen esetben a Kúria ilyen értelmezésének hiányában a felülbírálat fel sem merült.
- [75] 9. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdésének, XV. cikk (2) és (4) bekezdésének, XVI. cikk (2) és (3) bekezdésének, XX. cikk (1) és (2) bekezdésének, valamint XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére is. Tekintettel arra, hogy a Kúria Knk.II.39.102/2023/2. számú végzését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére tekintettel megsemmisítette, az állandó alkotmánybírósági gyakorlata alapján a megjelölt egyéb alapjog sérelmét már nem vizsgálta.

## V.

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

Budapest, 2024. január 9.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró*

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [77] A határozat rendelkező részét támogatom, de eltérő indokolással.
- [78] 1. Értelmezésemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog processzuális alapjog, ezért álláspontom szerint az indítványozó tisztességes eljáráshoz való alapjoga nem sérülhet, ha a bírósági eljárásban nem volt fél [hasonlóan lásd a 3027/2024. (I. 12.) AB végzést].
- [79] Tekintettel arra, hogy jelen ügyben az indítványozók nem vettek részt az eljárásban, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme vonatkozásában az indítványozók érintettsége nézetem szerint nem állapítható meg, és ezen alaptörvényi rendelkezés alapján a Kúria döntése nem semmisíthető meg.
- [80] 2. Ugyanakkor az indítványozók az egyedi ügyben érintettek, mivel az Alaptörvény más rendelkezései vonatkozásában a bírósági eljárás jogaikat érinti [Abtv. 1. § a) pont], és egyben – álláspontom szerint – az alkotmánybírói eljárásban is érintettnek minősülnek [Abtv. 27. § bekezdés a) pont], mivel a kifogásolt bírói döntéssel összefüggésben felmerül az indítványozók Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésében, valamint XVI. cikk (2)–(3) bekezdésében biztosított alapvető jogainak sérelme.
- [81] Osztom az indítványozóknak ezen alapjogok sérelmét kifejtő érvelését, egyetértve a következtetéssel, miszerint a kezdeményező feltehető szándéka szerinti kimenetelű érvényes és eredményes népszavazás ezen alapjogok sérelmével járna. Erre tekintettel a Kúria támadott végzésének a megsemmisítését támogatom.

Budapest, 2024. január 9.

*Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye*

- [82] A többségi határozatot az alábbi okokra tekintettel nem támogattam.
- [83] 1. Kezdetől fogva nem támogattam [lásd például a 20/2017. (VII. 18.) AB határozathoz, illetve a 21/2019. (VI. 26.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet], és jelen ügyben is kétségesnek tartom azt a megközelítést, amely szerint a bírói jogértelmezés az eljárás tisztességességének – és az Alaptörvény 28. cikkének – követelményrendszerén belül értékelhető kérdés lenne. A XXVIII. cikk (1) bekezdése alapjogként nem az objektíve vagy az Alkotmánybíróság által alkotmányjogi szempontból helyes eredményt védi a bírósági eljárás során, hanem annak biztosítására hivatott, hogy megfelelő eljárásban, az eljárási garanciákra tekintettel döntsön a bíróság az adott ügyben. Önmagában a téves jogértelmezés tehát nem hozható kapcsolatba az eljárás fair, méltányos, kiegyensúlyozott, „tisztességes” jellegével.
- [84] 2. Az indítványozók által hivatkozott további alaptörvényi előírások – úgymint az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdése, XV. cikk (2) bekezdése, XVI. cikk (2)–(3) bekezdése, valamint XX. cikk (1)–(2) bekezdése – megítélesem szerint nem állnak közvetlen és érdemi összefüggésben a jelen üggyel. A XXIII. cikk (7) bekezdésének a sérelme pedig – a Kúria döntésének a fényében – jelen körülmények között nem értelmezhető.
- [85] 3. Az Alaptörvény negyedik módosításával hatályon kívül helyezett alkotmánybírói határozatok hivatkozhatóságával kapcsolatban utalok a visszakövethetőség követelményét rögzítő 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra,

amely szerint „az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak [...] a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja” (Indokolás [33]).

Budapest, 2024. január 9.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2679/2023.  
Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 8. számában.

