



Tartalomjegyzék

20/2022. (VI. 2.) MNB rendelet	A „Békésy György” ezüst emlékérmé kibocsátásáról	3734
21/2022. (VI. 2.) MNB rendelet	A „Békésy György” rézötvtözetű emlékérmé kibocsátásáról	3736
10/2022. (VI. 2.) AB határozat	A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	3738
11/2022. (VI. 2.) AB határozat	A Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	3753
12/2022. (VI. 2.) AB határozat	A mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról	3765
13/2022. (VI. 2.) AB határozat	A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontjából fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete megsemmisítéséről	3770
Knk.I.39.469/2022/2. számú végzés	A Kúria népszavazási ügyben hozott végzése	3780
Knk.I.39.470/2022/2. számú végzés	A Kúria népszavazási ügyben hozott végzése	3786

IV. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei

A Magyar Nemzeti Bank elnökének 20/2022. (VI. 2.) MNB rendelete a „Békésy György” ezüst emlékérmé kibocsátásáról

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (1) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

- 1. §** (1) A Magyar Nemzeti Bank – Békésy György halálának 50. évfordulója alkalmából – „Békésy György” megnevezéssel 7500 forintos címletű ezüst emlékérmét bocsát ki.
(2) A kibocsátás időpontja: 2022. június 3.
- 2. §** (1) Az ovális alakú emlékérmé 925 ezrelék finomságú ezüsből készült, súlya 12,5 gramm, átmérője 30 × 25 mm, széle sima.
(2) Az emlékérmé előlapján a környezetből érkező hanghullámok belső fül csigájában való terjedésének ábrázolása látható. A fül csigájának ábrázolásába illesztve – apró betűkkel, illetve számokkal – belül a „BÉKÉSY GYÖRGY A BELSŐ FÜL CSIGÁJÁBAN LÉTREJÖVŐ INGERÜLETEK FIZIKAI MECHANIZMUSÁNAK FELFEDEZÉSÉÉRT KAPOTT FIZIOLÓGIAI ÉS ORVOSTUDOMÁNYI NOBEL-DÍJAT 1961-BEN” felirat, kívül hanghullámhossz jelölések – „200 Hz 400 Hz 600 Hz 800 Hz 1000 Hz 1500 Hz 2000 Hz 3000 Hz 4000 Hz 5000 Hz 7000 Hz 20000 Hz” – olvashatók. Az előlap bal oldalán, középen, három egymás alatti sorban a „7500” értékjelzés, a „FORINT” felirat és a „BP” verdejel, lent – a perem ívét követve – a „MAGYARORSZÁG” felirat és a „2022” verési évszám olvasható. Az előlap jobb oldali szélén, középen Endrődy Zoltán tervezőművész mesterjegye látható. Az emlékérmé előlapjának képét az 1. melléklet tartalmazza.
(3) Az emlékérmé hátlapján Békésy György portréja látható, a portrétól balra, három egymás alatti sorban a „BÉKÉSY”, a „GYÖRGY” és a „NOBEL-DÍJ • 1961 •” felirat olvasható. A hátlap jobb oldali szélén Kovács Zoltán tervezőművész mesterjegye látható. Az emlékérmé hátlapjának képét a 2. melléklet tartalmazza.
- 3. §** Az emlékérméből 4000 darab készíthető, különleges – ún. proof – technológiával.
- 4. §** Ez a rendelet 2022. június 3-án lép hatályba.

Dr. Matolcsy György s. k.,
a Magyar Nemzeti Bank elnöke

**A Magyar Nemzeti Bank elnökének 21/2022. (VI. 2.) MNB rendelete
a „Békésy György” részötvözetű emlékérmé kibocsátásáról**

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (1) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

- 1. §** (1) A Magyar Nemzeti Bank – Békésy György halálának 50. évfordulója alkalmából – „Békésy György” megnevezéssel 2000 forintos címletű részötvözetű emlékérmét bocsát ki.
(2) A kibocsátás időpontja: 2022. június 3.
- 2. §** (1) Az ovális alakú emlékérmé réz (75%) és nikkel (25%) ötvözetéből készült, súlya 10,3 gramm, átmérője 30 × 25 mm, széle síma.
(2) Az emlékérmé előlapján a környezetből érkező hanghullámok belső fül csigájában való terjedésének ábrázolása látható. A fül csigájának ábrázolásába illesztve – apró betűkkel, illetve számokkal – belül a „BÉKÉSY GYÖRGY A BELSŐ FÜL CSIGÁJÁBAN LÉTREJÖVŐ INGERÜLETEK FIZIKAI MECHANIZMUSÁNAK FELFEDEZÉSÉÉRT KAPOTT FIZIOLÓGIAI ÉS ORVOSTUDOMÁNYI NOBEL-DÍJAT 1961-BEN” felirat, kívül hanghullámhossz jelölések – „200 Hz 400 Hz 600 Hz 800 Hz 1000 Hz 1500 Hz 2000 Hz 3000 Hz 4000 Hz 5000 Hz 7000 Hz 20000 Hz” – olvashatók. Az előlap bal oldalán, középen, három egymás alatti sorban a „2000” értékjelzés, a „FORINT” felirat és a „BP” verdejel, lent – a perem ívét követve – a „MAGYARORSZÁG” felirat és a „2022” verési évszám olvasható. Az előlap jobb oldali szélén, középen Endrődy Zoltán tervezőművész mesterjegye látható. Az emlékérmé előlapjának képét az 1. melléklet tartalmazza.
(3) Az emlékérmé hátlapján Békésy György portréja látható, a portrétól balra, három egymás alatti sorban a „BÉKÉSY”, a „GYÖRGY” és a „NOBEL-DÍJ • 1961 •” felirat olvasható. A hátlap jobb oldali szélén Kovács Zoltán tervezőművész mesterjegye látható. Az emlékérmé hátlapjának képét a 2. melléklet tartalmazza.
- 3. §** Az emlékérméből 4000 darab készíthető.
- 4. §** Ez a rendelet 2022. június 3-án lép hatályba.

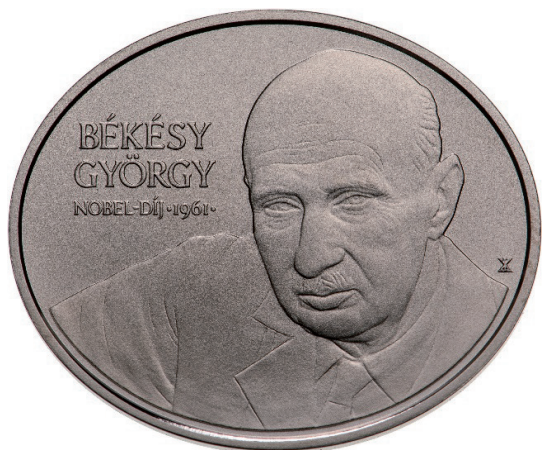
Dr. Matolcsy György s. k.,
a Magyar Nemzeti Bank elnöke

1. melléklet a 21/2022. (VI. 2.) MNB rendelethez

Az emlékérmé előlapjának képe:

**2. melléklet a 21/2022. (VI. 2.) MNB rendelethez**

Az emlékérmé hátlapjának képe:



VII. Az Alkotmánybíróság döntései

Az Alkotmánybíróság 10/2022. (VI. 2.) AB határozata a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint dr. Juhász Imre, dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs, dr. Szabó Marcel és dr. Szalay Péter alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság a kúriai végzés meghozatalát követő, folyamatban lévő aláírásgyűjtési eljárás felfüggesztéséről is rendelkezzen, mert annak alapja egy alaptörvény-ellenes bírói döntés.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzményeként a szervező magánszemélyként országos népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be 2021. július 21. napján a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB), a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.
- [3] Az NVB a Magyar Közlönyben 20/2021. (VIII. 31.) számon közzétett határozatával (a továbbiakban: NVB Határozat) az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonszármazásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?” népszavazásra javasolt kérdést az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján hitelesítette. Az NVB Határozat megállapította, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel.
- [4] 1.2. Az I., II. és III. rendű kérelmezők (így az I. rendű kérelmező is, aki jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) külön-külön eljárva bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be az NVB Határozat ellen, kérték annak megváltoztatását, és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének a megtagadását.
- [5] Az I. rendű kérelmező (a jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) a felülvizsgálati kérelem jogalapjaként az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának megsértését jelölte meg. Előadta, hogy a hivatkozott rendelkezés kizárja az országos népszavazás kezdeményezését nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tekintetében, ugyanakkor Magyarország és a Kínai Népköztársaság között megállapodás jött létre a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról, amelyet a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2018. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Fudan tv.) hirdetett ki, elismerve a nemzetközi szerződés kötelező hatályát.

- [6] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 1. Cikkében a felek vállalják, hogy biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének a támogatását, a Megállapodásban foglaltak végrehajtásáért Magyarország nevében az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: Minisztérium), a Kínai Népköztársaság részéről pedig a Fudan Egyetem felel. A Fudan tv. szerinti Megállapodás végrehajtásának következő lépése a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Alapítványi tv.), amely a vagyonkezelői alapítvány létrehozásáról, működésének vagyonjuttatással, támogatással, adománnyal történő segítéséről szól.
- [7] Az Alapítvány feladata a Fudan Egyetem magyarországi létrehozása, működtetése. Az indítványozó álláspontja szerint azáltal, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére vonatkozik, egy érvényes és eredményes, „igen” többséggel záruló népszavazás következtében az Alapítványi tv.-t az Országgyűlésnek hatályon kívül kellene helyeznie, ami közvetlenül érinti a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés végrehajtását. Rámutatott, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem csupán összefüggésben áll a nemzetközi kötelezettségvállalással, hanem annak elfogadásának és végrehajtásának útján valósulhat meg, így az Országgyűlés jogalkotói szerepének mellőzése önmagában is a vállalt kötelezettség sérelmét jelenti. Álláspontja szerint az Alapítványi tv. a megvalósítás kereteit biztosítja a Fudan tv. szerinti Megállapodás általános céljainak és több, konkrétan meghatározható együttműködési elemének. Érvelése szerint ebből az következik, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés közvetlen kapcsolatban van a Fudan tv. szerinti Megállapodással, az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése pedig nyilvánvalóan felvetné a nemzetközi szerződés megváltoztatását, feltételeinek, végrehajtásának az újratárgyalását, de akár a felmondás lehetőségét is, ami az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütköző, ezáltal népszavazásra nem bocsátható.
- [8] 1.3. A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésével az I–III. rendű kérelmezők érintettségét megállapította, az általuk benyújtott felülvizsgálati kérelmeket érdemben vizsgálta mind a népszavazásra javasolt kérdésnek az alaptörvényi tilalomba ütközése [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont], mind annak egyértelműsége kérdésében, és megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak, ezért az NVB Határozatot – az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján – helybenhagyta. A Kúria döntésében azt is rögzítette, hogy a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) perbelépés iránti kérelmet nyújtott be, a kérelmezők pernyertességét kívánta érdekelteként támogatni, amely kérelmet a Kúria 6. sorszámú végzésével elutasította.
- [9] 1.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a kúriai eljárás során – a kérelmezők pernyertességének elősegítésére – az Alapítvány és a Kormány érdekelteként perbelépési kérelmet nyújtott be, azonban a Kúria a Knk.I.40.792/2021/6. számú és a Knk.I.40.793/2021/6. számú végzésekben a kérelmeket elutasította. Az indítványozó szerint a Kúria tévesen értelmezte az Nsztv. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény perbelépésre vonatkozó rendelkezéseit, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a Kormány és az Alapítvány nem léphetett perbe a pernyertességét elősegítve, ugyanis a szabályrendszer az érdekelteként történő perbelépési kérelem kapcsán nem tartalmaz korlátozó vagy kizáró rendelkezést. A Kúria a Kormány és az Alapítvány tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alapvető jogát is megsértette, amikor a perbe érdekelteként nem engedte be őket. Az indítvány szerint az érdekeltekénti perbelépési kérelmek megtagadásával a Kúria a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jog részelemének tekinthető fegyveregyenlőség alkotmányos elvét is megsértette, mert önkényes jogértelmezés és jogalkalmazás útján fosztotta meg a Kormánnyal és az Alapítvánnyal történő együttes perbeli jogérvényesítés lehetőségétől.
- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti alaptörvényi tilalommal összefüggésben hivatkozott arra, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésében elvi tartalommal megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalom megsértését nem a nemzetközi szerződés létrehozásához vezető szerződéskötési folyamatban keletkező megállapodásra, hanem törvénnyel vagy kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozóan kell vizsgálni”, valamint hogy „[a] népszavazásra javasolt kérdés bírósági felülvizsgálata során a Kúriának akkor is magából a kérdésből kell kiindulnia, ha a kérelmezők egyes megállapodásokat és egyes felsőoktatási intézményeket a kérelmükben annak ellenére azonosként kezelnek, hogy tényszerűen különböző megállapodásokról és különböző felsőoktatási intézményekről van szó”.
- [11] Az indítvány szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét az is megalapozza, hogy a Kúria nem fordított kellő figyelmet a népszavazási kérdés egyértelműségének alkotmányos vizsgálatára, ezáltal egy olyan kérdés népszavazásra bocsátását hagyta jóvá, ami álláspontja szerint sérti a népszavazási kérdés alkotmányosságára vonatkozó követelményeket. A népszavazási kérdés egy magánjogi jogalany magánjogi jogviszonyait érinti, mivel tevékenységére, alapító okiratban meghatározott céljaira, vagyoni viszonyaira egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás kihatással lenne. Az indítványozó szerint a népszavazási kérdés a jogalkotó oldaláról sem

egyértelmű: mert nem egyértelmű, hogy a törvény hatályon kívül helyezése mellett más jogalkotási kötelezettsége az Országgyűlésnek felmerül-e. A választópolgári egyértelműség követelményének sem felel meg, az alábbiak szerint. A törvény hatályon kívül helyezése nem a Fudan Egyetem magyarországi létrehozását akadályozza meg, hanem az Alapítvány jelenleg közjogilag korlátozott vagyoni jogviszonyait módosítja, úgy, hogy a közjogi kötöttségeket hatályon kívül helyezi. A Kúria egy olyan kérdést talált egyértelműnek, amely bizonytalan állapotot teremt, és amely szembemegy az Alaptörvény jogállamisági követelményével [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].

- [12] 1.5. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyi minisztert.
- [13] Az igazságügyi miniszter a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy „a Kormány a Fudan Hungary Egyetem Alapítványról szóló népszavazás során kifejezendő népakaratot tiszteletben tartja”. Ugyanakkor az alábbiakra mutatott rá. A Kormány a tárgyi kúriai felülvizsgálati eljárásban nem kívánt részt venni, így perbelépési kérelmet sem nyújtott be. Kiemelte, hogy a népszavazási kérdés egy magánjogi jogalany magánjogi viszonyait érinti, továbbá az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésével számos sarkalatos törvényi rendelkezéssel meghatározott garanciális – a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodást és az állami alapító jogait biztosítani hivatott – törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezésére kerülne sor. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy az Alapítványt a Fővárosi Törvényszék bejegyezte, amely döntés 2021. április 18-án jogerőre emelkedett, így az Alapítvány magánjogi jogalanyisága fennáll. Jogalkotói oldalról a népszavazás tárgyát képező Alapítványi tv. deregulációja nem vonja maga után az Alapítvány megszűnését, amire viszont a választópolgár okkal következtethetne a népszavazásra javasolt kérdés jellegéből, megfogalmazásából.

II.

- [14] Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott, érintett rendelkezései:
 „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”
 „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.”
 „8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani
 [...]”
 d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;”

III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében (a továbbiakban: Abv.) áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési, hatásköri szabályokat. Az Abv. azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz” (Indokolás [20]). Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal” {lásd: Abv., Indokolás [21]; megerősítette: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [18]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [13]}.
- [17] 3. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzést az indítványozó jogi képviselője 2021. december 8-án vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt az indítványozó személyesen 2022. január 19-én, határidőben nyújtotta be. A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helyben hagyja, vagy azt megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs [Nsztv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

- [18] 4. Az indítványozó nemcsak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert a kúriai eljárásban I. rendű kérelmező volt [Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pont].
- [19] 5. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumainak részben eleget tesz.
- [20] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor következetes gyakorlatot követ a tekintetben is, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; továbbá lásd még például: 3066/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az indítványozó nem e kivételes körre alapította a panaszát.
- [21] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszában hivatkozott, a perbelépési kérelmet elbíráló kúriai végzést beadványához nem csatolta, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kifejezetten nem kérte. Egyebekben a megsemmisíteni kért, Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzésnek ezen perbelépési kérelem elbírálása nem képezte a tárgyát, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet [perbelépés iránti kérelem mikénti elbírálása] érdemben nem vizsgálta, figyelemmel arra, hogy az indítványozó valójában nem a saját, hanem más alapjogának sérelmére hivatkozva kifogásolta azt, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti feltételnek.
- [22] Az indítványozó a Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzést azért is kifogásolta, mert a Kúria az indítványozó álláspontja szerint az eljárása során az NVB Határozat szerinti népszavazás alkotmányosságát érdemben nem vizsgálta megfelelően, így az NVB Határozatot helybenhagyó döntésével mind az Alapítvány, mind a választópolgárok számára – így az indítványozó számára is – jogbizonytalanságot teremt. Álláspontja szerint a népszavazási kérdés célja és tartalma nem egyértelmű, szemben a Kúria döntésében foglaltakkal. Az indítványozó tartalmilag tehát a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai döntés kapcsán az egyértelműség követelményének [Nsztv. 9. § (1) bekezdés] fennállását vitatta.
- [23] Az 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 (vö. Abh1., Indokolás [28]). Ezt a vizsgálatot a Kúria elvégezte, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet sem vizsgálta érdemben.
- [24] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát a továbbiakban kizárólag a Knk.I.40.792/2021/10. számú, az NVB Határozatot helybenhagyó kúriai végzés kapcsán, az alábbi összefüggésben vizsgálta.
- [25] A felülvizsgálati eljárásának mint az Nsztv.-ben rögzített jogorvoslati eljárásnak a tárgya a hitelesíteni kért kérdés alkotmányosságának és törvényességének a vizsgálata volt. Az indítványozó jelen ügyben alapjogi sérelmet állított (a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog sérelmére hivatkozott), továbbá beadványában a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése kapcsán kifejezetten hivatkozott a döntés elvi tartalmára, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti (tiltott népszavazási tárgykör) alaptörvényi tilalom fennállásának kérdését is vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is nyomatékkal kíván utalni arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelem (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme) alapozza meg. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az indítványozó által állított alapjogi sérelemmel összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadási ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. A Kúria a kifogásolt végzésében nemcsak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, de annak alkotmányosságát is vizsgálta a felülvizsgálati kérelem keretei között. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó (vö. Abh1., Indokolás [28]).
- [26] 7. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [27] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a népszavazásból kizárt, tiltott tárgykör a közvetlen hatalomgyakorlás és a népszavazáshoz való jog mint politikai alapjog alaptörvényi korlátja is egyben [mind a népszavazást kezdeményező(k) és azt támogatók, mind az azzal egyet nem értők tekintetében], vagyis a népszavazás mint kivételes hatalomgyakorlás természetéből fakadó sajátos alaptörvényi védelem alatt áll, hogy kizárt tárgykörben ne lehessen népszavazást tartani.

- [28] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. A jogértelmezési hiba contra constitutionem akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja [pl. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh2., Indokolás [30]]. Az Alaptörvény 28. cikke pedig az alkotmánykonform értelmezés követelményét támasztja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykörök tekintetében (vö. Abh2., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek annak vizsgálatát tekintette, hogy a Kúria az Alaptörvény tiltó rendelkezését [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont] értelmező döntése során alkotmánykonform módon, az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, hogy a hitelesíteni kért kérdés népszavazásból kizárt tárgykört érint-e, ezzel összefüggésben a kifogásolt hitelesítő döntés a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalom sérelmére vezethet-e.
- [29] 8. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz érdemi (tartalmi) elbírálása során azt kellett vizsgálnia, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt, Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe. Ebben az alkotmányossági kérdésben az Alkotmánybíróságnak el kellett végeznie a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát (vö. Abh1., Indokolás [29]).
- [32] 2. A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésében a népszavazási kérdés egyértelműsége mellett (amely a korábban kifejtettek szerint jelen alkotmányossági vizsgálatnak nem tárgya) azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközik-e a népszavazásra javasolt kérdés.
- [33] A Kúria ebben a körben lényegében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. év május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény), valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) vizsgálata alapján az Eljárási tv. szerinti jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésből eredhet olyan kötelezettség, amelyre nézve az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalom fennállását vizsgálni kell. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem áll közvetlen kapcsolatban a Fudan tv. szerinti Megállapodással mint kötelező hatályú nemzetközi szerződéssel, továbbá nincs olyan, a népszavazási kérdéssel érintett, az Alapítványi tv. szabályozási tárgyát érintő kötelezettségvállalást tartalmazó nemzetközi szerződés, amelyet az Alaptörvény és az Eljárási tv. szerint megkövetelt jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) kihirdetett volna (a Magyarország Kormánya és a Fudan Egyetem közötti, 2021. április 27-én kelt Stratégiai Együttműködési Megállapodás nem tekinthető ilyennek), ezért a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalomba.
- [34] A Kúria – a jogi szabályozási környezet részletes bemutatása mellett – tehát kiemelte, hogy az Alapítványi tv. nem a Fudan tv. szerinti Megállapodás megvalósítási kereteit biztosítja, azzal közvetlen összefüggés nem áll fenn. A szervező által feltenni javasolt kérdés nem érint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget, az Alapítványi tv.-nek egy esetleges érvényes és eredményes, „igen” többséggel záruló népszavazás folytán bekövetkező hatályon kívül helyezése nem vetné fel a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint kötelező hatályú nemzetközi szerződés megváltoztatását vagy felmondását.
- [35] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kúria sem vitatta, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás kötelező hatályú nemzetközi szerződésnek minősül. Az Eljárási tv. értelmében „nemzetközi szerződés: más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e;” (Eljárási tv. 2. § a) pont). A nemzetközi szerződés létrehozására a miniszterelnök ad felhatalmazást, míg a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása a Kormány vagy a miniszterelnök felhatalmazása alapján történik [Eljárási tv. 5. § (1) és (2) bekezdés]. A nemzetközi

szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet (kihirdető jogszabály) tartalmazza [Eljárási tv. 7. § (2) bekezdés].

- [36] 3. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mind a választójog, mind a népszavazáshoz való jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjogok. A demokratikus hatalomgyakorlásban való részvétel módja szerint ugyan megkülönböztethetünk közvetett és közvetlen részvételi formát, azonban mind a választójog gyakorlásának, mind a népszavazáshoz való jog gyakorlásának célja a népképviselőt érvényre juttatása. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése a két hatalomgyakorlási formát nevesítve írja elő, hogy „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja” [3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [18]].
- [37] 4. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdései alapján a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Ebből következően a népszuverenitást – főszabály szerint – az Országgyűlés juttatja kifejezésre, ugyanakkor a demokratikus hatalomgyakorlásnak része az is, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a választópolgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek (Abh2., Indokolás [23]). Az Alaptörvény 8. cikke a közvetlen hatalomgyakorlás két típusát különbözteti meg: egyrészt a kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés által kötelezően elrendelendő népszavazást, másrészt a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére nem kötelezően elrendelendő (fakultatív, mérlegelésen alapuló) népszavazást. Utóbbi esetén a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükséges eleme, a népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik. A népszavazás elsődleges célja, hogy törvényhozási kötelezettséget vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodást határozzon meg az Országgyűlés számára, azonban fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlés mérlegelésén múlik, hogy elrendeli-e a népszavazást, azt kikényszeríteni semmilyen formában nem lehet. Amennyiben az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező, ennyiben tehát hatalmát ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma is korlátozza (vö. Abh2., Indokolás [24]).
- [38] 5. Az országos népszavazás tárgya az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése pedig felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet országos népszavazást tartani (Abh2., Indokolás [25]). Nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont]. Az Alaptörvény alapján ilyen tiltott tárgykör a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja tehát a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalások és azok teljesítése tekintetében népszavazási tilalmat állapít meg.
- [39] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében a nemzetközi jog azon forrásai, amelyek nem minősülnek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé [3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [20]]. A Fudan tv. szerinti Megállapodást mint nemzetközi szerződést Magyarországon a Fudan tv. hirdette ki, ekként az a magyar jogrendszer részét képezi. A vállalt, jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást mint a politikai alapjogok gyakorlását.
- [40] 6. A népszavazás elsődleges célja, hogy jogalkotási kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára (Abh2., Indokolás [32]). A vizsgált esetben az országos népszavazásra javasolt kérdés nem jogalkotásra, hanem az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére irányul, vagyis a hatályos jogi szabályozási környezet ilyen irányú megváltoztatását célozza.
- [41] 7. Az Alkotmánybíróságnak ebből következően az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának az Alkotmánybíróság által a jelen határozat IV/5. pontjában (Indokolás [38] és köv.) feltárt alaptörvényi tartalmából következően azt kellett vizsgálnia, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás alapján az Alapítványi tv.-nek mint a népszavazásra javasolt kérdés által hatályon kívül helyezni kért törvénynek a Fudan tv. szerinti Megállapodásban vállalt nemzetközi kötelezettséggel, valamint az annak végrehajtását célzó jogi szabályozási környezettel mi a viszonya, az Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget, vagy annak teljesítését (végrehajtását) érinti-e.

- [42] A Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződés mint sajátos nemzetközi együttműködési megállapodás tartalmi vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki. Az Országgyűlés a Fudan tv.-nyel felhatalmazást adott Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kötelező hatályának elismerésére (Fudan tv. 1. §). Az Országgyűlés a Megállapodást a Fudan tv.-nyel kihirdette (Fudan tv. 2. §). A Megállapodás olyan kétoldalú akaratmegegyezésen alapul, amelynek tárgya és rendeltetése Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatása (Fudan tv. 3. §).
- [43] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 1. Cikke a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatásáról szól. Rögzíti, hogy a Felek biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatását a kölcsönös érdeklődésre számot tartó területeken, különösen a gazdaságtudományok, társadalomtudomány és informatika képzési területeken. Továbbá a Felek kijelentik, hogy a Fudan Egyetem a Kínai Népköztársaságban rendelkezésre álló akkreditációja keretében adja ki a felsőoktatási fokozatot adó okleveleket a Fudan Egyetem magyarországi képzéseiben részt vevő hallgatóinak.
- [44] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 2. Cikke meghatározza a Fudan Egyetem jogi státuszát. Rögzíti, hogy a Fudan Egyetem a Kínai Népköztársaságban államilag elismert, Shanghai tartományi jogú városban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény. A Felek megállapítják továbbá, hogy a Fudan Egyetem által jelen megállapodás alapján Magyarország területén folytatni kívánt képzés a Kínai Népköztársaság által államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek, a képzésre tekintettel kiállított oklevél a Kínai Népköztársaság által államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó oklevélnek felel meg. A Felek megállapítják és kijelentik, hogy a Fudan Egyetem a Magyarországon történő működéshez a származási ország jogrendszere szerint szükséges jogi felhatalmazással rendelkezik. A Fudan tv. szerinti Megállapodás 3. cikke meghatározza a Megállapodás végrehajtásáért felelős szerveket (Magyarország nevében a Minisztérium, a Kínai Népköztársaság nevében a Fudan Egyetem). A Fudan tv. 4. cikke értelmében a Felek a jelen Megállapodást és az abból fakadó intézkedéseket saját nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján teljesítik és értelmezik, továbbá Magyarország mindent megtesz annak érdekében, hogy a Megállapodás hatálybalépéséhez szükséges belső jogi eljárásokat 2019. február végéig lefolytassa.
- [45] A Fudan tv. indokolása hangsúlyozza, hogy „a törvény célja a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetése”. Az indokolás rögzíti, hogy a Fudan Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem közötti együttműködés tárgyában Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a tárgyalások lezárultak. A tárgyalási folyamat lezárását követően a Megállapodás szövegét a Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium a miniszterelnök elé terjesztette. A Megállapodás szövegének végleges megállapításához szükséges miniszterelnöki jóváhagyás a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 132/2018. (X. 30.) ME határozatban került közzétételre.
- [46] 8. A Fudan tv. szerinti Megállapodást mint a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződést követő jogi szabályozási környezet vizsgálata körében a Kúria is rámutatott az alábbiakra.
- [47] A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 64/2020. (VIII. 14.) ME határozat az Eljárási tv. 5. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazást megadta.
- [48] A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozatban (a továbbiakban: 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat) a Kormány egyetértett a Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás bemutatott szövegével. Felhatalmazta az innovációért és technológiáért felelős minisztert vagy az általa kijelölt személyt a megállapodás bemutatott szövegének – jóváhagyás fenntartásával történő – végleges megállapítására. Felhívta a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki. Jóváhagyta a megállapodás kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezetét, és elrendelte a megállapodás szövegének végleges megállapítását követően annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetését.

- [49] A Kúria kiemelte, hogy az 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat alapjául szolgáló megállapodás a Kúria előtt nem ismert, kihirdető jogszabályban még nem jelent meg. Ilyen előzmények után a stratégiai együttműködési megállapodás megkötéséről a Fudan Egyetemmel című 1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozattal (a továbbiakban: 1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozat) a Kormány felhívta a Budapest Diákváros megvalósításáért, valamint a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyarországi felsőoktatási intézmény működési környezete kialakításáért felelős kormánybiztost, hogy – szükség szerint az általa kijelölt személy útján – gondoskodjék a Magyarország Kormánya és a Fudan Egyetem között kötendő stratégiai megállapodás (a továbbiakban: Stratégiai Együttműködési Megállapodás) Kormány nevében történő aláírásáról. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás aláírása megtörtént, azt a Kormány a honlapján kínai, angol és magyar nyelven nyilvánosságra hozta. Ennek 3. és 7. pontja foglal magában az I. rendű kérelmező által hivatkozott tárgyköröket. A Kúria ugyanakkor a korábban kifejtettek szerint úgy foglalt állást, hogy az nem minősül a Bécsi Egyezmény vagy az Eljárási tv. szerinti jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésnek.
- [50] 9. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodást a Felek (Magyarország Kormánya, a Fudan Egyetem és a Fudan Magyarország Kft.) 2021. április 27-én aláírták. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 8. pontja értelmében az a Felek kölcsönös aláírása napján lép hatályba. Továbbá előzményként az alábbiakat rögzíti: a megállapodásokat követő szoros kapcsolat eredményeként a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének megkezdésével kapcsolatosan közös oklevelet adó MBA/MF képzésről szóló szándéknyilatkozatot írt alá a Magyar Nemzeti Bank, a Budapesti Corvinus Egyetem képviselőivel 2018. október 5-én. A képzés elvégzésével a BCE „Master of Business Administration” oklevelet, a Fudan Egyetem „Master of Economics in Finance” oklevelet ad. A Fudan Egyetem jelenleg, mint külföldi egyetem Magyarországon, rendelkezik működési engedéllyel, és a Budapesti Corvinus Egyetemmel egy double degree programot hozott létre, melynek jelenleg már három évfolyama kezdte meg a tanulmányait. 2019. december 16-án a Minisztérium és a Fudan Egyetem között szándéknyilatkozat aláírására került sor, melyben a felek kölcsönösen megerősítették elkötelezettségüket a felsőoktatási kapcsolatok elmélyítése tárgyában. Továbbá 2021 februárjában a Minisztérium szándéknyilatkozatot kötött a Kínai Népköztársaság oktatási minisztériumával a Fudan egyetem támogatásáról egy magyar egyetem létrehozására a magyar jog alapján, Magyarországon.
- [51] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 1. pontja értelmében a Felek egyetértenek, hogy a Fudan Hungary Egyetem (a továbbiakban: Egyetem), megvalósítva a magyar és kínai kormányok közös oktatási célkitűzéseit, támogathatja és segítheti a magyar felsőoktatás képzési színvonalának növelését. A Magyar Kormány vállalja, hogy az Egyetem számára egy vagyonkezelő alapítványon keresztül biztosítja a területet, a működőképes campust és az egyéb létesítményeket, azaz benyújtja az ennek megvalósításához szükséges törvényjavaslatot az Országgyűlés elé (Stratégiai Együttműködési Megállapodás 3. pont). A Magyar Állam – az Egyetem Fudan Egyetemmel közösen történő létesítése céljából – létrehoz egy vagyonkezelő alapítványt, amelyhez a Fudan Egyetem csatlakozik. Az Alapítvány magyar felsőoktatási intézményként létrehozza az Egyetemet, melynek tulajdonosa és fenntartója az Alapítvány lesz [Stratégiai Együttműködési Megállapodás 7. pont].
- [52] 10. A 2021. június 24-én kihirdetett, a népszavazásra javasolt kérdéssel érintett Alapítványi tv.-t az Országgyűlés a gazdaság-, társadalom-, természet- és orvostudományi képzési területek, ezen keresztül az innovatív vállalkozásokat támogatni kész magyar felsőoktatási intézményrendszer és környezetének megerősítése, a képzést folytató oktatók, kutatók, tanárok, valamint a képzésben részt vevők támogatása érdekében alkotta meg.
- [53] Az Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket az Alapítvány közérdekű vagyonkezelő alapítvány formájában történő létrehozására. Az Alapítvány célja – többek között – a magyar felsőoktatás gazdasági, társadalmi és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése érdekében felsőfokú végzettségi szintet igazoló oklevél kiadására jogosult, kollégiummal rendelkező felsőoktatási intézmény (a továbbiakban: Intézmény) létesítése és fenntartása, felsőoktatási tevékenység ellátása érdekében, a magyar nemzet, valamint az Intézményben képviselt országok népei közötti szorosabb oktatási, kulturális kapcsolatok ösztönzése céljából [Alapítványi tv. 2. § (1) bekezdés]. Az Alapítványi tv. 9. §-a sarkalatoszági záradékot tartalmaz.

- [54] Az Alapítványi tv. indokolása kiemeli, hogy a Kormány az Egyetem működési és fenntartási modelljéről hozott döntésében rendelkezett egyrészt az Egyetem fenntartójaként létrehozásra kerülő Alapítvány alapításával kapcsolatos feladatokról, másrészt az alapításhoz és működéshez szükséges állami vagyon biztosításával kapcsolatos feladatokról. Az indokolás rámutat, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény rendelkezéseire figyelemmel a vagyonjuttatásra e törvény rendelkezéseivel kerül sor.
- [55] 11. Az Alkotmánybíróság a korábban kifejtettek szerint megállapította, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás nemzetközi kötelezettségvállalás létesítésének szándékával megalkotott jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, ami nemzetközi kötelezettségvállalást tartalmaz (a Fudan Egyetem támogatása a Magyarországon folytatni kívánt képzés érdekében).
- [56] A népszavazásra javasolt kérdés az Alapítványi tv. tartalmát teljes egészében közvetlenül érinti (annak hatályon kívül helyezését célozza). Az Alapítványi tv. a Fudan Egyetem magyarországi tevékenységével összefüggésben a Fudan Hungary Alapítvány létrehozásáról rendelkezett, annak tárgyi és szervezeti alapját megteremtette, az Alapítvány részére átadásra kerülő, állami tulajdonú ingatlanok meghatározásával, az Alapítványi tv.-ben meghatározott közérdekű célok érdekében [Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdés, 5. §, 6. § és 9. §]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy az Alapítvány magánjogi jogalanyisága a jogerős bírósági bejegyzést követően fennáll.
- [57] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a Fudan tv. szerinti Megállapodást mint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződést az abból fakadó kötelezettségek végrehajtásának választott módját közvetlenül érinti, azzal szoros kapcsolatban van, az a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti kötelezettségvállalással (a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatása) összefüggésben az Alapítvány részére történő vagyonjuttatás végrehajtását célozza. A Fudan tv. szerinti Megállapodásból fakadó kötelezettségek végrehajtásával közvetlen összefüggésben áll az, hogy az Alapítványi tv. hatályban van-e, vagy azt népszavazás eredményeként hatályon kívül helyezik-e. A népszavazással hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség választott végrehajtási formáját tartalmazza, és hatályon kívül helyezése a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti célok védelmét és az abból fakadó kötelezettségek végrehajtását – figyelemmel a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban foglaltakra is – közvetlenül érinti.
- [58] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti népszavazási tilalom tárgyában – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a vizsgált esetben az alaptörvényi tilalom szempontjából nem annak van jelentősége, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás az Eljárási tv. vagy a Bécsi Egyezmény szerinti olyan nemzetközi szerződésnek minősül-e, amelyet az Eljárási tv.-ben meghatározott jogszabály kihirdetett (ez jogalkotási útra tartozó kérdés), hanem annak, hogy a népszavazási kérdéssel hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza, figyelemmel a Kúria döntésében is feltárt, szintén a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés végrehajtását célzó, egymásra épülő komplex jogi szabályozási környezetre is.
- [59] Az érvényes és eredményes népszavazás (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a fentiek szerint a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben (Fudan tv. szerinti Megállapodás) vállalt kötelezettségek végrehajtása tekintetében arra közvetlenül kihatna (lerontaná azt). Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának alaptörvényi tartalmából következően – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – nincs alkotmányos jelentősége annak, hogy az Alapítványi tv.-nek egy esetleges érvényes és eredményes, „igen” többséggel záruló népszavazás folytán bekövetkező hatályon kívül helyezése felvetné-e a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint kötelező hatályú nemzetközi szerződés megváltoztatását vagy felmondását.
- [60] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjából nem vezethető le, hogy a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése) népszavazási útra tartozna. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés jelen esetben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek minősül. A Kúria tehát olyan népszavazási kérdés hitelesítését hagyta helyben, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik.

- [61] Az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányos kontrollt gyakorol. Az Alaptörvény értelmében tiltott tárgykörben nem lehet népszavazást tartani; ha a Kúria jogértelmezése sérti az alaptörvényi tilalmat, akkor egy alaptörvény-ellenes kúriai döntéssel hitelesített kérdésben indulhat meg az aláírásgyűjtés, és kerülhet sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság alkotmányos kontrolljának dogmatikai alapja valódi panasz hatáskörben, tiltott tárgykör esetén a népszavazás jogintézményének a védelme, annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörben hitelesített kérdésben kerülhessen sor népszavazásra. A népszavazáshoz való alapjog mint kivételes és közvetlen hatalomgyakorlási forma sem eredményezhet/keletkeztethet az Országgyűlés oldalán olyan kötelezettséget, ami alaptörvény-ellenes jogalkotásban ölt testet. A preventív kontroll az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben azzal a korláttal jár, hogy adott esetben a Kúria hitelesítő döntését követően a választópolgárok már aláírásukkal támogatták a kérdést, és arról az Alkotmánybíróság döntését követően (utólag) derül ki az, hogy alaptörvényi tilalomba ütközött. A választópolgári akarat (ami az aláírásokban ölt testet) figyelmen kívül hagyása épp a mondott preventív alkotmányos jogvédelemből kell, hogy következzen.
- [62] Az Alkotmánybíróság ezen szempontok alapján rámutat, hogy a Kúria az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott tárgykört érintő, alapjogi relevanciával bíró jogértelmezése során az Alaptörvény 28. cikke szerinti alkotmánykonform értelmezés követelményét a fentiek szerint figyelmen kívül hagyta, döntése contra constitutionem önkényessé vált, ami a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezte. A Kúria contra constitutionem jogértelmezésével összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül az, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.
- [63] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény-védelmi funkciójából következik, hogy érvényre kell juttatnia az Alaptörvényben védett értékeket, illetve tilalmakat {vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [70]; Abh2., Indokolás [42]}.
- [64] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának elvi tételeként az alábbiakat emeli ki.
- [65] A jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalások és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást.
- [66] Az indítványozónak az eljárás felfüggesztésére vonatkozó kérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhatja fel a bíróságot, a kúriai döntés meghozatalát követő eljárás felfüggesztésére az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.
- [67] Mivel a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik, ezért a kérdésről az Országgyűlés országos népszavazást nem rendelhet el.

V.

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

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

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

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/234/2022.

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [69] Egyetértek a határozattal és annak indokolásával, mely utóbbit az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.
- [70] A határozat rendhagyó indítványkezeléssel, illetőleg értelmezéssel, az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz funkciójától némileg eltérően, de az Abtv. 28. § (1) bekezdése által lehetővé tett módon és érveléssel összhangban vizsgálja a bírói döntés contra constitutionem önkényessé válását.
- [71] A határozat fentiek szerinti alkotmányértelmezését az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tárgykörre vonatkozó, imperatív jellegű alkotmányos tilalom érvényesülése érdekében és az Alkotmánybíróság jogállására, illetőleg általános hatáskörére vonatkozó szabály, az Abtv. 2. §-a alapján fogadtam el. A választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlásához a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéséből eredő alkotmányos elvárás és követelmény ugyanis a népszavazás teljes folyamatában lehetővé, valamint szükségessé tette ennek az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló eszköznek a Kúria hitelesítésére is kiterjedő kivételes alkalmazását.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [72] A többségi határozatot nem támogattam az alábbiak miatt.
- [73] 1. Álláspontom szerint téves a határozat azon megállapítása, amely szerint a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésnek nemzetközi jogi relevanciája van, és ezért ütközne a népszavazás tilalomba.
- [74] 1.1. A Fudan tv.-nyel kihirdetésre került Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi működéséről szóló nemzetközi szerződés.
- [75] A Fudan tv.-nyel Magyarország a Fudan Egyetem magyarországi működésének támogatására adott elvi engedélyt [lásd a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 76. § (1) bekezdés a) pontját]. E törvény alapján a Fudan Egyetem kínai akkreditációja birtokában 2019-ben megkezdte magyarországi működését.
- [76] Ez a nemzetközi szerződés (illetve a Fudan tv.) bár kijelöl végrehajtásért felelős szerveket, egyben arról is rendelkezik, hogy a szerződő felek e szerződést és az abból fakadó intézkedéseket saját nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján teljesítik és értelmezik.

- [77] 1.2. 2021-ben a magyar kormány határozatot hozott arról, hogy együttműködési megállapodást kíván kötni a – Magyarországon már Master of Economics in Finance oklevelet adó szakot működtető – Fudan Egyetemmel egy közösen létrehozandó felsőoktatási intézmény létrehozásáról [1186/2021 (IV. 21.) Korm. határozat]. Ezt a célt szolgálta az a magánjogi szerződés (Stratégiai Együttműködési Megállapodás), amely a Magyar Kormány, a Fudan Magyarország Kft. és a Fudan Egyetem között jött létre, és egy olyan önálló magyarországi felsőoktatási intézmény (Egyetem) létrehozásáról szól, amely magyar akkreditációval rendelkezik, magyar diplomát ad ki, és tevékenysége során szorosan együttműködik a Fudan Egyetemmel. A Fudan Egyetem számára azt a kötelezettséget is tartalmazta e magánjogi szerződés, hogy a létrehozandó Egyetemen folyó oktatás minőségéért a Fudan Egyetem felelősséget vállal. Ezt követte az Alapítványi tv., amely Alapítvány majd az új egyetem fenntartásáról is gondoskodni fog közérdekű vagyonkezelőként. A tárgyi népszavazási kérdés e törvényt támadja.
- [78] 1.3. A fentiekből az alábbi konklúziók vonhatók le.
- [79] 1.3.1. A Fudan tv.-nyel kihirdetett Megállapodás nemzetközi szerződés jellegét az eljárás során mindenki elismerte, ezzel szemben a többségi határozat indokolása csak állítja, de nem magyarázza meg, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás és az Alapítványi tv. miért és mennyiben szolgálja a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtását.
- [80] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás megkötésekor az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Magyar Kormány képviseletében járt el (ezt maga a Stratégiai Együttműködési Megállapodás is tartalmazza), de a Fudan Egyetem saját jogán, és nem a Kínai Népköztársaság képviseletében vett részt a szerződés megkötésében (ennek megfelelően nincs is utalás nemzetközi közjogi viszonyra vonatkozó képviseletre a Stratégiai Együttműködési Megállapodás személyi részében). Ezen túlmenően pedig egy Magyarországon bejegyzett Kft. (Fudan Magyarország Kft.) is szerződő partner, amelynek nemzetközi közjogi jogalanyiséga szintén hiányzik.
- [81] A képviselet egyértelmű hiányán túlmenően a nemzetközi közjog által a jogalanyok vonatkozásában megkívánt feltételek sem teljesülnek. Jogalanyok lehetnek ugyanis az államok, egyes nemzetközi szervezetek (pl. Egyesült Nemzetek Szervezete) és sajátos szabályok szerint magánszemélyek (pl. a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához jogorvoslatért forduló személyek).
- [82] A fentiekből következik, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás vonatkozásában a nemzetközi jogi dogmatika szerint nincs szó nemzetközi szerződésről, így az annak alapján meghozott Alapítványi tv.-re vonatkozó inkriminált kérdés értelemszerűen nem eshet az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt népszavazási tilalom alá.
- [83] 1.3.2. A többségi határozat szerinti narratívát gyengítik a Stratégiai Együttműködési Megállapodásra mint nemzetközi szerződésre vonatkozó alábbi tartalmi kérdések/felvetések is.
- [84] A Fudan Egyetem magyarországi státusát rendező nemzetközi jogi szerződés egyáltalán nem rendelkezik magyarországi egyetem alapításáról, továbbá végrehajtásának nem része az új egyetem alapítása, és legfeljebb közvetett összefüggés mutatható ki a Fudan Egyetem magyarországi működése és az Egyetem létrehozása között.
- [85] A többségi határozat a Stratégiai Együttműködési Megállapodás előzményként a Fudan Egyetemen folyó képzésre vonatkozó szándéknyilatkozatokat (a Magyar Nemzeti Bankkal és a Corvinus Egyetemmel, illetve az Egyetem létrehozására vonatkozó a Minisztérium és a Kínai Népköztársaság Oktatási Minisztériuma között) említi, ugyanakkor nem hivatkozik a Magyar Kormány és a Kínai Népköztársaság közötti nemzetközi szerződésre és az azt kihirdető Fudan tv.-re.
- [86] Felmerülhetett volna – a többségi határozatban és a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban előzményként hivatkozott – a Minisztérium és a Kínai Népköztársaság Oktatási Minisztériuma között az Egyetem „támogatására” 2021 februárjában aláírt szándéknyilatkozat nemzetközi szerződésként való identifikálása, de ezt a szándéknyilatkozatot a többségi határozat nem vizsgálta.
- [87] Megjegyzem, a többségi határozat döntést meghatározó fogalmai, úgymint a „végrehajtás szolgálata” és a „közvetlen összefüggés”, az Alaptörvényben nem szerepelnek. Ezzel kapcsolatban, illetve ezen túlmenően is a többségi határozat nem léphetett volna át a Bécsi Egyezmény vonatkozó rendelkezésein sem.
- [88] A fentiek alapján a többségi határozatból – kétséget kizáró módon – nem állapítható meg, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozna, illetve annak végrehajtását szolgálná, és/vagy azzal közvetlen összefüggésben állna, és ezért tilalmazott népszavazási tárgykörbe esne.
- [89] 1.4. A többségi határozat indokolásának azon része, amely szerint az „Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjából nem vezethető le, hogy a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése) népszavazási útra tartozna” (Indokolás [60]), nemcsak azért hibás, mert nincs szó „nemzetközi szerződés végrehajtásának szolgálatáról” vagy „közvetlen összefüggésről”, hanem azért is, mert teljességgel félreérti, önhatalmúlág kiterjeszti

az Alkotmánybíróság hatáskörét, amely legfeljebb arra vonatkozik, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa: tilalmi körbe esik-e a népszavazási kérdés, vagy sem, de a szerződés „végrehajtásának szolgálatára”, illetve a „közvetlen összefüggő” körülmények vizsgálatára már nincs hatásköre. Ezen túlmenően a többségi határozat a fenti idézettel olyan szabályt kér számon, ami tiltás esetén értelmezhetetlen. Azzal, hogy „a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése)” kérdésben nem tartja levezethetőnek a népszavazási utat, a többségi határozat is leválasztja a nemzetközi szerződésről az általa kreált fogalmakkal operáló további szabályozást.

- [90] 2. Végezetül hivatkozom az igazságügyi miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában foglaltakra, amely a magánjogi jogalanyiságra utal az Alapítványi tv. kapcsán, és felveti, hogy a már bejegyzett Alapítvány nem szűnne meg az Alapítványi tv. esetleges népszavazási deregulálásával. Az inkriminált népszavazási kérdés viszont erre nem tér ki. A többségi határozat érdemben nem reagált erre a kérdésre, arra hivatkozással, hogy a népszavazási kérdés egyértelműségének vizsgálata a Kúria, és a nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Álláspontom szerint az érdemi elbírálás szempontjából is fontos lett volna tisztázni azt a kérdést, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése érintette volna-e – és ha igen, akkor miként – a törvény által már létrejött jogviszonyokat (pl. az Alapítvány jogalanyiságát, vagyoni helyzetét).

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [91] A jelen ügy bírósági felülvizsgálati elbírálására a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 229. § (2) bekezdése értelmében nemperes eljárásban került sor. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése védelmének peren kívüli eljárásokra történő automatikus kiterjesztését kétségesnek tartom.
- [92] E problémával már több korábban elbírált ügghöz [pl. 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, 3340/2017. (XII. 8.) AB végzés, 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat] csatolt párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben foglalkoztam. A 3375/2018. (XII. 5.) AB határozathoz írt különvéleményemben újlag kifejtettem és az Abh2.-höz csatolt különvéleményemben megerősítettem, hogy – tekintettel az alaptörvényi rendelkezés pontos szövegére, miszerint: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy [...] valamely perben a jogait és kötelezettségeit [a] bíróság tisztességes [...] tárgyaláson [...] bírálja el” – az említett határozat „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított megsemmisítéssel túllép ezen alaptörvényi rendelkezés textuális értelmezésén, azonban továbbra is adós marad ezen – nézetem szerint – kiterjesztő alaptörvény-értelmezés magyarázatával, dogmatikai levezetésével” [3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [148]].
- [93] Változatlan az a számos határozathoz [pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Abh2.] csatolt különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtett álláspontom is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg.
- [94] A határozat ezúttal is anyagi jogi jogsértést állapított meg, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében védett jogok megsértésének körébe nem vonható.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Nem értek egyet a határozattal és annak indokolásával.
- [96] 1. Az ügy eldöntéséhez szükségesnek tartom annak megfontolását, hogy az Alkotmánybíróságnak mi a szerepe a Kúria hitelesítő döntése esetén. A népszavazás kezdeményezése Alaptörvényben biztosított jog. Főszabály szerint minden, Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben helye lehet népszavazásnak [Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés], ám maga az Alaptörvény, illetve az Nsztv. meghatároz olyan tárgyköröket, korlátokat és megkötéseket, amelyek a népszavazási kezdeményezés gátját képezik.
- [97] Az országos népszavazás a magyar demokrácia fontos intézményévé vált: 1989-ben a „négyigenes” népszavazás hozzájárult a demokratikus berendezkedés kiépítéséhez, népszavazás döntött nemzetközi katonai szövetséghez, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásokról, vagy épp 2008-ban szociális kérdésekről. Mindegyik esetben a népszavazás túlmutatott a konkrét, szavazólapon szereplő kérdésen, politikai és társadalmi értékválasztást is kifejezett, illetve jogilag szabályozott kereteket adott társadalmi feszültségek kezeléséhez.
- [98] A népszavazás kezdeményezése (a 200 ezer választópolgár aláírásának összegyűjtése) komoly szervezést igényel, erre tekintettel az Nsztv. úgy rendelkezik, hogy még az aláírások előtt döntenie kell a Nemzeti Választási Bizottságnak, illetve jogorvoslat esetén a Kúriának, hogy van-e helye a kezdeményezésnek. Pozitív döntés esetén meg lehet kezdeni az aláírások gyűjtését.
- [99] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabály értelmezése során a „jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. Az Nsztv. megalkotásakor a jogalkotói cél egyértelműen az volt, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése egyértelműen döntse el, hogy a kérdésben tartható-e népszavazás, megfordítva: a jogerős hitelesítést követően ne legyen vitatható, hogy van-e helye a kérdésben népszavazásnak.
- [100] A Kúria döntésének Abtv. 27. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági felülvizsgálatát ugyan semmi nem zárja ki, azonban ilyen esetben úgy hoz döntést az Alkotmánybíróság a kérdés megengedhetőségéről, hogy az aláírásgyűjtés már rég megkezdődött, esetleg be is fejeződött. Ad absurdum az is lehetséges lenne, hogy a már megtartott népszavazást követően döntene az Alkotmánybíróság úgy, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése valakinek az alapjogát sértette. Ilyenkor a megsemmisítés azt vonja maga után, hogy nem csupán a népszavazási kérdés megfogalmazóinak, hanem a népszavazás szervezésében közreműködőknek, sőt a több százezer kezdeményező választópolgárnak a politikai akaratnyilvánítását és alapjoggyakorlását teszi utólag feleslegessé az alkotmánybírói döntés. Mindez azt indokolta volna, hogy az Alkotmánybíróság a saját hatáskörét az adott eljárás tekintetében szűken értelmezze.
- [101] 2. A vizsgált ügyben álláspontom szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani, mivel az nem tartalmazott részletes indokolást a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vonatkozóan. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmére csak a Kormány és az Alapítvány perbe lépésével összefüggésben hivatkozott, a kérdés megengedhetőségével kapcsolatban nem. Erdemi elbírálás esetén pedig az indítvány elutasításának lett volna helye: a Kúria érvelését meggyőzőnek találom, hogy egy eredményes népszavazás nem lehetetlenítené el a Fudan Megállapodás végrehajtását, így nem ütközik vállalt nemzetközi kötelezettségbe. A végrehajtás módjában ugyanis a magyar jogalkotónak mozgástere van, annak nem csupán a Fudan tv. szerinti módon tehet eleget.
- [102] 3. A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság döntésével egy hipotetikusán érintett magánszemély tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme miatt (amely jogsérelem abból állt, hogy egy tiltott tárgykörbe tartozó kérdést hitelesített a Kúria) több százezer választópolgár politikai alapjogának a hatása vesz el. Ez a végeredmény álláspontom szerint nem egyeztethető össze sem a népszavazás rendeltetésével, sem az alkotmányjogi panasz funkciójával.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

[103] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [104] 1. A hágai Nemzetközi Bíróság a bős–nagygyarosi vízlépcsőperben született ítéletének 136. pontjában így fogalmaz: „Elmondható, hogy a vízlépcsőrendszer építésére vonatkozó teljesítési kötelezettségeknek azon a részén, amelyet 1992 előtt nem építettek meg, az események túlhaladtak. A valóságtól teljesen elrugaszkodott igazságszolgáltatás lenne, ha a bíróság elrendelné ezeknek a kötelezettségeknek a teljes helyreállítását és a dunacsúni létesítmények lebontását, amikor a szerződés céljai megfelelően szolgálhatóak a meglévő építményekkel.”
- [105] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jelen esetben, az ügy egyedi körülményeire tekintettel, ugyanazt a gondolatmenetet kellett volna követnie, amelyet a hágai Nemzetközi Bíróság választott 25 évvel ezelőtt, és az eljárását az indítvány érdemi vizsgálata nélkül, okafogyottság címén meg kellett volna szüntetnie, az alábbi szempontokra figyelemmel.
- [106] 2. Amikor az indítványozó (egyébként az Abtv. szerint formálisan kétségtelenül határidőben előterjesztett) alkotmányjogi panasza az Alkotmánybírósághoz érkezett, az aláírásgyűjtés már hivatalosan is befejeződött, a szervező az aláírásgyűjtő íveket benyújtotta a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából, az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelően.
- [107] 3. Az Abtv. 30. § (5) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról észszerű határidőn belül hoz döntést”. Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak a panasz benyújtásához képest objektíve nem volt arra lehetősége, hogy „észszerű időn belül” hozhasson döntést, ugyanis az indítványban megjelölt alkotmányossági problémán az események az Alkotmánybíróságtól teljes mértékben független okból (részben az indítvány benyújtásának időpontja, részben az aláírásgyűjtés befejeződése és az aláírások ellenőrzés céljából történő benyújtása miatt, melyek mind lezajlottak azt megelőzően, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálatát megkezdhetné volna), „túlhaladtak”.
- [108] 4. Éppen ezért meggyőződésem szerint az ügy egyedi körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróságnak az eljárását az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alkalmazásával meg kellett volna szüntetnie. Az Ügyrend ezen hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis okafogyottá válik az indítvány, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

**Az Alkotmánybíróság 11/2022. (VI. 2.) AB határozata
a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és
megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Salamon László*, *dr. Schanda Balázs*, *dr. Szabó Marcel* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. E panaszában az indítványozó a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és az azt megelőző eljárásban hozott határozat megsemmisítését, valamint a Kúriának a végrehajtás felfüggesztésére való felhívását kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Egy magánszemély népszavazást kezdeményezett, amelynek nyomán a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 2021. augusztus 30. napján kelt, a Magyar Közlönyben 24/2021. (VIII. 31.) számon közzétett határozatával hitelesítette az alábbi népszavazásra javasolt kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?” A kérelmezők felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be e határozattal szemben a Kúriához, amelyben a kérdés hitelesítésének megtagadását kérték. A Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzésével az NVB határozatát helybenhagyta. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ezzel olyan népszavazási kérdés hitelesítését hagyta helyben, amely sérti az emberi méltósághoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a tulajdonhoz való jogot, a társadalmi felzárkózás elősegítését és a szociális biztonságot, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.
- [3] Az indítványozó panasz indoklásában előadta, hogy a Kúria a tisztességes eljáráshoz való jogot sértve nem vizsgálta meg kellő körültekintéssel a népszavazási kérdés tartalmát és alkotmányosságát. Az állítását arra alapozta, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörre tekintettel nem vezethet a költségvetési törvény módosítására. Ebből következően az „igen” válaszok többsége esetén a költségvetési törvény változatlan tartalma mellett a folyósítási időtartam meghosszabbítása azt eredményezné, hogy egységnyi időre arányosan csökkentett összegű járadék illetné meg az arra jogosultakat. Az adott időtartamra járó járadék csökkenése az alapvető megélhetési szükségletek biztosítását ellehetetlenítené, amely az emberi méltóság sérelmére vezetne, továbbá sértené a tulajdonhoz való jogot is. Az álláskeresői járadék csökkentése ellentétes lenne a járadék céljával, nem felel meg sem a szükségesség, sem az arányosság követelményének, nem támogatna semmilyen közérdekű célt, ebből fakadóan nem lehetne alkotmányosnak tekinteni. Amennyiben az állam olyan mértékű álláskeresői járadékot folyósít, amely nem biztosítja az esélyegyenlőséget, az sérti a munka és foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot is, hiszen e csökkentett összegből a munkakereséssel kényszerűen együtt járó költségek kevésbé fedezhetők.
- [4] 3. Az indítvánnyal kapcsolatos jogi álláspontjáról az igazságügyi miniszter amicus curiae beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. A beadványban foglaltakat az Alkotmánybíróság az eljárása során figyelembe vette.

II.

- [5] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

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

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

„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.”

„8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani

[...]

b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;”

III.

- [6] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

- [7] 1. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési, hatásköri szabályokat. E végzésében az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz.” (Indokolás [20]) Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]; megerősítette: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [18]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [13]; 3107/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [8]; 3108/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [11]; 3109/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [9]}.

- [8] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e feltételeknek megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó egyértelmű hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, illetve a sérelmezett bírói döntést, amelynek megsemmisítését kifejezetten kéri, megindokolva annak Alaptörvénybe ütközését.

- [9] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálta meg.

- [10] 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 a panaszos indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kidolgozott érintettségi vizsgálat szempontjainak figyelembevételével megállapította, hogy az indítványozó – arra tekintettel, hogy álláskeresői járadékban részesülő munkanélküli, így a hitelesített kérdés, illetve az az alapján megalkotandó jogszabály az Alaptörvényben foglalt jogaira valamely különös tulajdonsága következtében van kihatással – érintettnek minősül.
- [11] A Kúria határozata 2021. december 8-án került közzétételre, az alkotmányjogi panaszt pedig 2022. január 19-én adták postára. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [12] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben e feltételek kapcsán annak vizsgálatát látta szükségesnek, hogy a Kúriának azon jogértelmezése, amellyel a népszavazási kérdés hitelesítése során a költségvetési alrendszer felülről nyitott előirányzatait kivonta az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja köréből, összeegyeztethető-e a tiltott népszavazási tárgykörökkel, illetve ezzel sor került-e alapjogsérelem előidézésére.
- [13] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [14] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [15] 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. [a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény] 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e. [...] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.” (Abh1., Indokolás [28]) Megerősíti az Alkotmánybíróság a következetes gyakorlatát, miszerint „[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, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]} Az indítványozó jelen ügyben alapjogsérelmeket állított, továbbá indítványából következett a költségvetéssel összefüggő tiltott népszavazási tárgykör alkotmányos értelmezésének szükségessége is. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panaszeljárásban is irányadó.
- [16] 2. A fentiekből következően az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása során azt kellett vizsgálnia, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe, s ezzel sor kerül-e alapjogsérelem előidézésére. Ebben az alkotmányossági kérdésben a fent jelzett kivételes feltételek teljesülése miatt az Alkotmánybíróságnak el kellett végeznie a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát.

- [17] 2.1. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy jelen ügyben különös figyelemmel kell lenni az Alaptörvény és az Alkotmány közötti eltérő szabályozásra. Az alkotmányozó az Alaptörvényben „A közpénzek” címhez tartozó cikkek, illetve a költségvetési gazdálkodásról szóló N) cikk megalkotásával egyértelműen, alaptörvényi szinten kifejezte a gazdasági és pénzügyi jogi rendelkezések alkotmányos alapjait. Ezt illetően az N) cikk (1) és (3) bekezdéseiben rögzítette a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét, illetve hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során ezen elvet kötelesek tiszteletben tartani. A 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában felállított tiltott népszavazási tárgykörből kitűnik az alkotmányozó azon akarata, hogy a költségvetés stabilitását népszavazás mint kivételes közvetlen hatalomgyakorlás ne veszélyeztesse. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a jelen ügyben figyelemmel volt a 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tilalom mögött álló alkotmányozói akaratra, illetve az Alaptörvény fent bemutatott módosult szabályozására is.
- [18] 2.2. A kizárt tárgykörök vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat {vö. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394–395; 58/2007. (X. 1.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [18]; Abh1., Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság tehát az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat óta e három esetkorre nézve értelmezi a költségvetéssel összefüggő tiltott tárgykört, amely értelmezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tilalmak közötti párhuzamra való tekintettel az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatban is fenntartható (Abh1., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság megerősíti gyakorlatát, amely szerint „annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat.” [10/2016. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [34]]
- [19] Jelen népszavazási kérdés az „igen” válaszok többsége esetén arra vezetne, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 27. § (3) bekezdése szerinti 90 nap helyett 270 nap lenne. Az álláskeresői járadékról szóló költségvetési előirányzat összegét a passzív kiadásokra, álláskeresői támogatásokra irányadó tervszámként a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 1. mellékletében foglalt XLVII. Gazdaság-újraindítási Alap fejezet, 4. cím, 3. alcím tartalmazza. A Kvtv. 4. melléklet 62. pontja szerint az ezen alcím alá tartozó költségvetési tételek a központi alrendszer olyan előirányzatainak minősülnek, amelyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól (ún. felülről nyitott előirányzatok). Ennek megfelelően az „igen” válaszok többsége esetén sem merülne fel a költségvetési törvény formális módosításának szükségessége. Ebből azonban nem következik, hogy a népszavazási kérdés nem áll a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban, illetve hogy nem jelenti a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását.
- [20] „Akkor, amikor arról kell döntenie, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni.” (Abh1., Indokolás [32]) A jelen eljárás tárgyát képező kérdés a Kúria által sem vitatottan az álláskeresői járadék folyósítási idejének meghosszabbítására irányul. Ezzel a kérdés pedig közvetetten a folyósított összeg, s így az erre szánt előirányzat növelésére vezet. Az álláskeresői járadéknak a meghosszabbított folyósítási időtartamra nézve a központi költségvetésből történő biztosítása a felülről nyitott előirányzat összegszerű változása nélkül is megalapozza az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tilalom fennállását. Ennek oka, hogy a népszavazásra bocsátandó, az álláskeresői járadék folyósítási idejének növelésére vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen és matematikailag következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény tartalmának – a költségvetési törvényben a Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alap kiadási főösszegének – megváltozása. A népszavazásra szánt kérdésből érvényes és eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a passzív kiadásokra, álláskeresői támogatásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelkedése, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon

érinti. Annak ellenére tehát, hogy a felülről nyitott előirányzatok esetén a költségvetési törvény módosításának szükségessége kényszerűen nem merül fel, a kérdés tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen.

- [21] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a Kúria Knt.I.40.793/2021/9. számú végzése olyan kérdést hitelesített, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontjában foglalt tiltott tárgykörbe ütközik. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet meghozatala során a Kúria ugyanis nem alkalmazta helytállóan a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezését. In concreto az álláskeresési járadék folyósítási idejére vonatkozó, in abstracto a költségvetés felülről nyitott előirányzatait érintő népszavazási kérdés tehát ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [22] Az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányos kontrollt gyakorol. Az Alaptörvény értelmében tiltott tárgykörben nem lehet népszavazást tartani; ha a Kúria jogértelmezése sérti az alaptörvényi tilalmat, akkor egy alaptörvény-ellenes kúriai döntéssel hitelesített kérdésben indulhat meg az aláírásgyűjtés, és kerülhet sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság alkotmányos kontrolljának dogmatikai alapja valódi panasz hatáskörben, tiltott tárgykör esetén a népszavazás jogintézményének a védelme, annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörben hitelesített kérdésben kerülhessen sor népszavazásra. A népszavazáshoz való alapjog mint kivételes és közvetlen hatalomgyakorlási forma sem eredményezhet/keletkeztethet az Országgyűlés oldalán olyan kötelezettséget, ami alaptörvény-ellenes jogalkotásban ölt testet. A preventív kontroll az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben azzal a korláttal jár, hogy adott esetben a Kúria hitelesítő döntését követően a választópolgárok már aláírásukkal támogatták a kérdést, és arról az Alkotmánybíróság döntését követően (utólag) derül ki az, hogy alaptörvényi tilalomba ütközött. A választópolgári akarat (ami az aláírásokban ölt testet) figyelmen kívül hagyása épp a mondott preventív alkotmányos jogvédelemből kell, hogy következzen.
- [23] 2.3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kúria tiltott népszavazási tárgykörre vonatkozó értelmezést tartalmazó döntése előidézett-e alapjogsérelmet. E körben először rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26], megerősítve: Abh2., 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 (Abh2., 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.” (Abh2., Indokolás [31])
- [24] Az Alkotmánybíróság jelen panaszjárásban azt vizsgálhatta, hogy a felülről nyitott költségvetési előirányzatokat érintő népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe ütközésére vonatkozó kúriai jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmánykonform értelmezési kötelezettség alapján összhangban van-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának alkotmányos tartalmával, és ennek következtében megvalósult-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme.
- [25] Ezen vizsgálat eredményeképp az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – szemben a Kúria értelmezésével – a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában megfogalmazott, „A közpénzek” cím alatti cikkek, valamint az N) cikk (1) és (3) bekezdései fényében értelmezendő tiltott tárgykörbe ütközik, mivel tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen, illetve annak végrehajtásán, így közvetlenül és jelentősen érinti az ország éves költségvetéséről szóló törvényt. A kérdés tehát a folyó évi költségvetési törvényben szereplő, felülről nyitott előirányzat meghatározására irányul, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján tiltott, mivel úgy érinti a folyó évi költségvetési törvény tartalmát, hogy egy, az abban meghatározott felülről nyitott előirányzatra vonatkozik, annak számszaki változását eredményezi. Érvényes és eredményes népszavazáson az „igen” válaszok többsége esetén az álláskeresési járadék folyósítási idejének törvényi felemelése a népszavazás hároméves kötőereje miatt pedig nemcsak a folyó évi költségvetésre nézve jelent változást, hanem az ezt követő költségvetésekre is kihatással van. A Kúria tehát

az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el, a jogértelmezési hiba ebből következően contra constitutionem önkényessé vált, amellyel megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. A Kúria döntése alaptörvény-ellenes, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

- [26] 2.4. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése sérelmére is. Tekintettel arra, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére tekintettel megsemmisítette, az állandó alkotmánybíróági gyakorlata alapján a megjelölt egyéb cikkek sérelmét már nem vizsgálta.
- [27] 3. Mivel a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik, ezért a kérdésről az Országgyűlés országos népszavazást nem rendelhet el.

V.

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

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

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

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/210/2022.

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [29] Egyetértek a határozattal és annak indokolásával, mely utóbbit az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.
- [30] A határozat rendhagyó indítványkezeléssel, illetőleg értelmezéssel, az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz funkciójától némileg eltérően, de az Abtv. 28. § (1) bekezdése által lehetővé tett módon és érveléssel összhangban vizsgálja a bírói döntés contra constitutionem önkényessé válását.
- [31] A határozat fentiek szerinti alkotmányértelmezését az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tárgykörre vonatkozó imperatív jellegű alkotmányos tilalom érvényesülése érdekében és az Alkotmánybíróság jogállására, illetőleg általános hatáskörére vonatkozó szabály, az Abtv. 2. §-a alapján fogadtam el. A választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlásához a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéséből eredő alkotmányos elvárás és követelmény ugyanis a népszavazás teljes folyamatában lehetővé, valamint szükségessé tette ennek az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló eszköznek a Kúria hitelesítésére is kiterjedő kivételes alkalmazását.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [32] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.
- [33] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal. Az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz, elsődleges célja pedig az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása.
- [34] Amennyiben tehát az indítványozó – mint jelen esetben is – az alkotmányjogi panaszt népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés ellen terjesztette elő, az Alkotmánybíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a Kúria határozata az indítványozó valamely, indítványban nevesített alapvető jogát sérti-e.
- [35] A konkrét esetben az indítványozó az alapjogsérelem körében az Alaptörvény következő rendelkezéseit jelölte meg: II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése. Az indítványozó panaszában kifejezetten nem hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére. Annak állított sérelmét az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmából olvasta ki.
- [36] Álláspontom szerint ugyanakkor az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.
- [37] 2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében megerősített és továbbfejlesztett [lásd: 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]; 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [38] A tisztességes eljárás (fair trial) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [25]].
- [39] Az Alkotmánybíróság több döntésében hangsúlyozta, hogy következetes értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti [például: 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]]. Ebből következően az alapjogvédelem az eljárásban részt vett személyek eljárási jogait védi.

- [40] Az adott ügyben ezért véleményem szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy az indítványozó a megelőző bírósági eljárásban nem vett részt. Így a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó vonatkozásában a konkrét esetben álláspontom szerint nem lehet értelmezni. Ez következik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése – kizárólagosan – processzuális jellegéből is. Hiányzik az az alkotmányjogi összefüggés, amely az indítványozó esetében ezen alapjog – illetőleg annak valamely, a konkrét esetben nem megjelölt részjogosítványa – sérelmét érdemben vizsgálhatóvá tenné.
- [41] Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő álláspontom szerint ezért nem minősül érintett személynek, mert a megelőző bírósági eljárásban egyáltalán nem vett részt. Az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának abban az esetben lehetne helye, ha olyan személy fordulna az Alkotmánybírósághoz, aki a bírósági eljárásban részt vett.
- [42] 3. Lényegesnek tartom kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság önmagában a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – érdemben jellemzően nem vizsgálja [3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]]. Az Alkotmánybíróság csak rendkívül kivételes esetekben ismeri el: a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének a megállapíthatóságára vezessen [3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]; lásd még: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]].
- [43] Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban arra mutatott rá, hogy a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája akkor merülhet fel, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe, és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza (Indokolás [29]).
- [44] Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a bírói jogértelmezés akkor is alaptörvény-ellenessé válik, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja (Indokolás [28]). Ezzel összefüggésben ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.” (Indokolás [30])
- [45] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája azzal összefüggésben merülhet fel, ha a bíróság nem a jogvitára irányadó jogi normákat alkalmazza, illetve a bíróság kifejezetten szembe helyezkedik az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési elvével (vagyis nem az a vizsgálat tárgya, hogy a jogértelmezés tartalmában megfelel-e a 28. cikk értelmezési elveinek).
- [46] 4. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott – az érdemi vizsgálatot megalapozó – feltételek az adott ügyben nem állnak fenn. Az indítványozó egyrészt a megelőző bírósági eljárásban nem vett részt, másrészt nem hivatkozott olyan indokra, amely a Kúria döntésével összefüggésben a contra constitutionem jogértelmezés kételyét felvetné. Ebből következően úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [47] A népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott kúriai döntést megsemmisítő határozatot az alábbi indokok miatt nem támogattam.
- [48] 1. A népszavazási kérdés hitelesítésére vonatkozó döntés elleni kifogás elbírálása a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-ának 2012. január 1-jétől hatályos módosítása nyomán az Alkotmánybíróságtól a Kúria hatáskörébe került át, és az a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályai szerint jelenleg is a Kúria hatáskörébe tartozik.
- [49] A 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés (Indokolás [13]) – majd ezt követően számos más alkotmánybíróági döntés – rögzítette, hogy ez a módosítás nem feltétlenül zárja ki a Kúria népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntésének alkotmányjogi panasszal való megtámadását, de ilyenkor az Alkotmánybíróság – a korábbiakkal ellentétben – hangsúlyozottan nem hagyományos jogorvoslati fórumként jár el, hanem kizárólag a bírósági döntés által okozott esetleges alapjogi sérelmek tekintetében rendelkezik hatáskörrel.
- [50] Az, hogy egy konkrét népszavazási kérdés érinti-e a központi költségvetést avagy sem [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont], és emiatt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik-e, nyilvánvalóan alkotmányos, de nem alapjogi dilemma, ezért utoljára a Kúria előtt vitatható. Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz alapján ugyanis az Alkotmánybíróság az alapjogi – és az Alaptörvényben biztosított jogban elszenvedett esetleges – jogsérelmeket bírálja el, a Kúria fenti tárgykörben hozott döntését nem.
- [51] 2. Nem tartottam meggyőzőnek a többségi döntésnek az indítványozó érintettségére vonatkozó megállapításait sem.
- [52] Az indítványozó a panasz benyújtásakor álláskeresői járadékban részesülő munkanélküli személy volt. A népszavazási kérdés az álláskeresői járadék folyósítása időtartamának felemelésére irányult. Az indítványozó és a népszavazási ügy közötti tehát tárgyat tekintve létezik kapcsolat.
- [53] Mindazonáltal a precedensként hivatkozott Abh1. népszavazási ügyben ennél többet, mégpedig azt kívánja meg az érintettség megállapíthatóságához, hogy a hitelesítő döntés – a hitelesített kérdés, illetve az annak alapján megalkotandó jogszabály – kihasson a „panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására” (Abh1., Indokolás [22]). Mivel az alkotmányjogi panasz az alapjogi sérelmek orvoslásának az eszköze, a „kihatásnak” értelemszerűen negatív irányúnak kell lennie.
- [54] Mindezt nem láttam igazoltnak ebben az ügyben, az indítványozó oldalán semmilyen negatív hatás, sérelem vagy annak a veszélye nem volt megállapítható. A vitatott népszavazási kérdés éppen az álláskeresői járadékra való jogosultság időtartamának a kiterjesztésére irányult. Emellett annak ellenére, hogy az álláskeresői járadéknak van alaptörvényi háttere [XIX. cikk (1) bekezdés], az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata értelmében az nem minősül alapjognak vagy Alaptörvényben biztosított jognak.
- [55] 3. A kúriai döntés megsemmisítésének közvetlen indoka az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak – a sérelme, amelyet a magam részéről nem láttam megalapozottnak.
- [56] 3.1. Több ízben kifejtettem már arra vonatkozó álláspontomat, miszerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése processzuális természetű alapjog. Az eljárás tisztességességének – fair, méltányos, kiegyensúlyozott jellegének – nincs köze ahhoz, hogy a jogvitát helyes jog alapján, illetve megalapozottan, helyesen döntötte-e el a bíróság {például 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [16]}. Értelmezésemben ez azt jelenti, hogy – amint arra például a 20/2017. (VII. 18.) AB határozathoz és a 3002/2021. (I. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményeimben is utaltam – az Alkotmánybíróság törvényértelmezési kérdésben nem foglal állást, az objektív mérce szerint hibás bírói döntés nem ad alapot az Alkotmánybíróság beavatkozására. Az esetlegesen contra legem jogértelmezés és jogalkalmazás alapvetően még az Alaptörvény 28. cikkében írt értelmezési szabály alkalmazásán keresztül sem vezet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint processzuális alapjog sérelmére. Ha ugyanis a bíróság jogi tévedése, hibája önmagában megvalósítaná a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, akkor végső soron minden jogalkalmazói jogsértés alapjogsértésként manifesztálódna, és az Alkotmánybíróság – hatáskörét túllépve – hagyományos jogorvoslati, felülbírálati fórummá válna.
- [57] Amint azt az Alkotmánybíróság számtalanszor megerősítette: a tisztességes eljárás alapjoga „nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíró» szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat

az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza” {lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

- [58] 3.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes bírósági eljáráshoz való jog védelmi körébe részben a bírósági eljárás alapjogilag egységként értékelt és védett minősége tartozik, részben pedig azok a részjogosítványok, amelyeket az Alaptörvény maga nevesít, és amelyeket az Alkotmánybíróság bontott ki gyakorlata során. Figyelembe véve az alapjog lényegét és funkcióját, a bírósági eljárások fair, méltányos, kiegyensúlyozott minősége – összességében „tisztességes” karaktere – kizárólag az eljárásban részt vevő személyek tekintetében értelmezhető, a bírósági eljárásnak velük szemben kell tisztességesnek lennie. A tisztességes eljáráshoz való jognak nincs ezen a személyi körön túlmutató dimenziója.
- [59] Erre tekintettel a konkrét ügyben azért sem tartottam megalapozottnak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a megállapítását, mert az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően egyáltalán nem vett részt a népszavazási eljárásban, így a kúriai eljárásban sem. Az pedig fogalmilag kizárt, hogy egy, az eljárásban részt nem vett személy tisztességes eljáráshoz való jogát a legfőbb bírói fórum, a Kúria megsértse.

Budapest, 2022. május 17.

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

- [60] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [61] A jelen ügy bírósági felülvizsgálati elbírálására a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 229. § (2) bekezdése értelmében nem peres eljárásban került sor. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése védelmének peren kívüli eljárásokra történő automatikus kiterjesztését kétségesnek tartom.
- [62] E problémával már több korábban elbírált ügghöz [pl. 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, 3340/2017. (XII. 8.) AB végzés, 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat] csatolt párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben foglalkoztam. A 3375/2018. (XII. 5.) AB határozathoz írt különvéleményemben újlag kifejtettem, és az Abh2.-höz csatolt különvéleményemben megerősítettem, hogy – tekintettel az alaptörvényi rendelkezés pontos szövegére, miszerint: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy [...] valamely perben a jogait és kötelezettségeit [a] bíróság tisztességes [...] tárgyaláson [...] bírálja el” – az említett határozat „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított megsemmisítéssel túllép ezen alaptörvényi rendelkezés textuális értelmezésén, azonban továbbra is adós marad ezen – nézetem szerint – kiterjesztő alaptörvény-értelmezés magyarázatával, dogmatikai levezetésével” {3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [148]}.
- [63] Változatlan az a számos határozathoz [pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Abh2.] csatolt különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtett álláspontom is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg.
- [64] A határozat ezúttal is anyagi jogi jogsértést állapított meg, amely az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésében védett jogok megsértésének körébe nem vonható.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [65] Nem értek egyet a határozattal és annak indokolásával.
- [66] 1. Az ügy eldöntéséhez szükségesnek tartom annak megfontolását, hogy az Alkotmánybíróságnak mi a szerepe a Kúria hitelesítő döntése esetén. A népszavazás kezdeményezése Alaptörvényben biztosított jog. Főszabály szerint minden, Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben helye lehet népszavazásnak [Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés], ám maga az Alaptörvény, illetve az Nsztv. meghatároz olyan tárgyköröket, korlátokat és megkötéseket, amelyek a népszavazási kezdeményezés gátját képezik.
- [67] Az országos népszavazás a magyar demokrácia fontos intézményévé vált: 1989-ben a „négyigenes” népszavazás hozzájárult a demokratikus berendezkedés kiépítéséhez, népszavazás döntött nemzetközi katonai szövetséghez, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásokról, vagy épp 2008-ban szociális kérdésekről. Mindegyik esetben a népszavazás túlmutatott a konkrét, szavazólapon szereplő kérdésen, politikai és társadalmi értékválasztást is kifejezett, illetve jogilag szabályozott kereteket adott társadalmi feszültségek kezeléséhez.
- [68] A népszavazás kezdeményezése (a kétszázezer választópolgár aláírásának összegyűjtése) komoly szervezést igényel, erre tekintettel az Nsztv. úgy rendelkezik, hogy még az aláírások előtt döntenie kell a Nemzeti Választási Bizottságnak, illetve jogorvoslat esetén a Kúriának, hogy van-e helye a kezdeményezésnek. Pozitív döntés esetén meg lehet kezdeni az aláírások gyűjtését.
- [69] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabály értelmezése során a „jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. Az Nsztv. megalkotásakor a jogalkotói cél egyértelműen az volt, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése egyértelműen döntse el, hogy a kérdésben tartható-e népszavazás, megfordítva: a jogerős hitelesítést követően ne legyen vitatható, hogy van-e helye a kérdésben népszavazásnak.
- [70] A Kúria döntésének az Abtv. 27. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági felülvizsgálatát ugyan semmi nem zárja ki, azonban ilyen esetben úgy hoz döntést az Alkotmánybíróság a kérdés megengedhetőségéről, hogy az aláírásgyűjtés már rég megkezdődött, esetleg be is fejeződött. Ad absurdum az is lehetséges lenne, hogy a már megtartott népszavazást követően döntene az Alkotmánybíróság úgy, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése valakinek az alapjogát sértette. Ilyenkor a megsemmisítés azt vonja maga után, hogy nem csupán a népszavazási kérdés megfogalmazóinak, hanem a népszavazás szervezésében közreműködőknek, sőt a több százezer kezdeményező választópolgárnak a politikai akaratnyilvánítását és alapjoggyakorlását teszi utólag feleslegessé az alkotmánybírói döntés. Mindez azt indokolta volna, hogy az Alkotmánybíróság a saját hatáskörét az adott eljárás tekintetében szűken értelmezze.
- [71] 2. A Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítést helybenhagyó végzésének felülvizsgálatára az Abtv. nem hozott létre külön hatáskört, e döntéseket is az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Ebből az is következik, hogy az indítványozó érintettségére vonatkozó szabályainak meg kell felelnie, továbbá az indítványozónak nem az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében vett tiltott tárgyakat kell igazolnia (hiszen azok nem alapjogok), hanem alapjogi sérelmet kell bemutatnia. Nem tartom meggyőzőnek azt a logikai lépéssort, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében rögzített tiltott tárgykört először az Alaptörvény 28. cikkéhez kapcsolja, majd pedig ezen keresztül az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmét állítja. Röviden tehát azt mondja ki a tervezet: a tiltott tárgykörbe tartozó népszavazás kezdeményezése ab ovo tisztességes eljáráshoz való jogot sért.
- [72] Ezek alapján az indítvány befogadhatóságát kérdésesnek gondolom, a vizsgált ügyben véleményem szerint nem áll meg az indítványozó érintettsége. Amennyiben az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtásakor álláskereső volt, akkor a jelenlegi szabályok szerint már nem az (hiszen annak időtartama 90 nap). Az az érv, hogy ha egyszer álláskereső lenne, akkor kisebb összegben kapna támogatást, nem csupán hipotetikus, hanem tényszerűen nem igaz: a népszavazási kérdés csupán az álláskeresői járadék időtartamáról szól, annak összecszerűségére még közvetetten sem utal. Épp ezért nem értek egyet a döntésnek azzal a részével sem, amely szerint a népszavazásra szánt kérdés költségvetési kérdést érint: az álláskeresői járadék összecszerűsége továbbra is a költségvetési gazdálkodásért felelős Kormány hatásköre marad.

- [73] 3. A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság döntésével egy hipotetikusan érintett magánszemély tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme miatt (amely jogsérelem abból állt, hogy egy tiltott tárgykörbe tartozó kérdést hitelesített a Kúria) több százezer választópolgár politikai alapjogának a hatása vesz el. Ez a végeredmény álláspontom szerint nem egyeztethető össze sem a népszavazás rendeltetésével, sem az alkotmányjogi panasz funkciójával.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [74] 1. A hágai Nemzetközi Bíróság a bős–nagygyarosi vízlépcsőperben született ítéletének 136. pontjában így fogalmaz: „Elmondható, hogy a vízlépcsőrendszer építésére vonatkozó teljesítési kötelezettségeknek azon a részén, amelyet 1992 előtt nem építettek meg, az események túlhaladtak. A valóságtól teljesen elrugaszkodott igazságszolgáltatás lenne, ha a bíróság elrendelné ezeknek a kötelezettségeknek a teljes helyreállítását és a dunacsúni létesítmények lebontását, amikor a szerződés céljai megfelelően szolgálhatóak a meglévő építményekkel.”
- [75] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jelen esetben, az ügy egyedi körülményeire tekintettel, ugyanazt a gondolatmenetet kellett volna követnie, amelyet a hágai Nemzetközi Bíróság választott 25 évvel ezelőtt, és az eljárását az indítvány érdemi vizsgálata nélkül, okafogyottság címén meg kellett volna szüntetnie, az alábbi szempontokra figyelemmel.
- [76] 2. Amikor az indítványozó (egyébként az Abtv. szerint formálisan kétségtelenül határidőben előterjesztett) alkotmányjogi panasa az Alkotmánybírósághoz érkezett, az aláírásgyűjtés már hivatalosan is befejeződött, a szervező az aláírásgyűjtő ívet benyújtotta a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából, az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelően.
- [77] 3. Az Abtv. 30. § (5) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról észszerű határidőn belül hoz döntést”. Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak a panasz benyújtásához képest objektíve nem volt arra lehetősége, hogy „észszerű időn belül” hozhasson döntést, ugyanis az indítványban megjelölt alkotmányossági problémán az események az Alkotmánybíróságtól teljes mértékben független okból (részben az indítvány benyújtásának időpontja, részben az aláírásgyűjtés befejeződése és az aláírások ellenőrzés céljából történő benyújtása miatt, melyek mind lezajlottak azt megelőzően, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálatát megkezdhetné volna) „túlhaladtak”.
- [78] 4. Éppen ezért meggyőződésem szerint az ügy egyedi körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróságnak az eljárását az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alkalmazásával meg kellett volna szüntetnie. Az Ügyrend ezen hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis okafogyottá válik az indítvány, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

**Az Alkotmánybíróság 12/2022. (VI. 2.) AB határozata
a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati
adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló
191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról
és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Pécsi Törvényszék előtt 5.K.701.435/2021. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Pécsi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 5.K.701.435/2021. számú, közigazgatási határozat jogszerűsége iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § (1) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, továbbá rendelje el a megsemmisített jogszabályi rendelkezésnek az indítványozó előtt folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazása kizárását. Az indítvány szerint az R. támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével, a T) cikk (3) bekezdésével, a 15. cikk (4) bekezdésével és a XV. cikk (2) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított, jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns tényállás szerint egy gyümölcsös és gazdasági épület megnevezésű, mezőgazdasági rendeltetésű ingatlan a korábbiakban 1/1 arányban az alapügy felperesének tulajdonában állt. Utóbb az ingatlan 1/2 arányú tulajdonjogát házastársi közös vagyron megosztása címén a perben felperesi érdekeltként résztvevő házastárs szerezte meg.
- [3] Időközben az alapügy felperesével szemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) Fejér Megyei Adó- és Vámigazgatósága végrehajtási eljárást indított, melynek keretében a perbeli ingatlan lefoglalásra került, az ingatlan-nyilvántartásba pedig a végrehajtási jog bejegyzésre került, mely végrehajtási jog a felperesi érdekelt tulajdonrészét is terhelte.
- [4] A NAV Somogy Megyei Adó- és Vámigazgatósága 2019. július 1. napján kereste meg a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatalát mint elsőfokú mezőgazdasági igazgatási szervet a perbeli ingatlan felperes tulajdonában álló 1/2 tulajdoni illetőségére vonatkozó árverés lefolytatása érdekében. A felperesi érdekelt, mint a perbeli ingatlan 1/2 arányú, az árveréssel közvetlenül nem érintett tulajdonosa, részt kívánt venni az árverésen az ingatlan árverésre bocsátott 1/2 tulajdoni illetőségének megszerzése céljából, azonban az R. 5. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltak alapján erre nem volt lehetősége, ugyanis az állandó lakóhelye az ingatlan fekvése szerinti település közigazgatási határától 20 km-nél nagyobb távolságra volt.
- [5] A 2019. október 10. napján megtartott árverésen egy fő vett részt, a felajánlott egyetlen vételár a minimálár, 250 000 Ft volt. Az elsőfokú mezőgazdasági igazgatási szerv az árverés alapján készült SO-04H/FM/01907-8/2019. számú jegyzőkönyv 1. számú határozatában megállapította, hogy a perbeli ingatlan felajánlott legmagasabb vételára 250 000 Ft volt, a 2. számú határozatban pedig megállapította az árverési vevő személyét.

- [6] A felperes fellebbezése folytán eljáró Pest Megyei Kormányhivatal (az alapügy alperese) 2020. május 26. napján kelt PE/FE/00622-3/2020. számú határozatával az elsőfokú hatóság jegyzőkönyvbe foglalt 1. és 2. számú határozatait helybenhagyta.
- [7] 2. A felperes ezt követően keresetet terjesztett elő a másodfokú határozattal szemben, melyben az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és új árverés kitűzését, valamint új becsérték meghatározását kérte. A felperes keresetében egyaránt vitatta az ingatlan becsértékének meghatározását (mely szempont jelen bírói kezdeményezés Alkotmánybíróság általi elbírálása szempontjából nem bír jelentőséggel), továbbá azt is sérelmezte, hogy az árverésen az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja miatt sem a felperesi érdekelt, sem a felperes lánya (a szomszédos ingatlan tulajdonosa) nem vehettek részt, mely rendelkezés álláspontja szerint részben törvényellenes, részben alaptörvény-ellenes. Ezt az érvelést a felperesi érdekelt is osztotta.
- [8] 3. A Pécsi Törvényszék 5.K.701.586/2020/21. számú, 2020. március 3. napján kelt ítéletével a keresetet elutasította. Az ítélet megállapítása szerint a becsérték meghatározása jogszerűen történt, az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja pedig a törvényszék álláspontja szerint nem kifogásolható, az ugyanis éppen az általános szabályoktól való eltérést tükrözi.
- [9] A felperesi érdekelt által előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria Kfv.II.37.575/2021/6. számú, 2021. november 10. napján kelt végzésével a Pécsi Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, és a bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A Kúria végzésében kiemelte, hogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésére és a P) cikk (2) bekezdésére figyelemmel az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja felvet alkotmányossági aggályokat, azonban ebben a kérdésben a Pécsi Törvényszék az előterjesztők keresetösségi jogát érdemben nem vizsgálta, és e körben a tényállást sem tisztázta.
- [10] 4. A megismételt eljárás során a Pécsi Törvényszék 5.K.701.435/2021/14. számú, 2022. március 16. napján meghozott végzésével a per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Az indítvány szerint az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja ellentétes az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, 15. cikk (4) bekezdésével és XV. cikk (2) bekezdésével, az alábbiak szerint.
- [11] A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 4. címe (10–15. §) tartalmazza a tulajdonszerzési jogosultság általános feltételeit, az 5. cím (16–17. §) pedig a földtulajdon lehetséges maximumát rögzíti. A Földforgalmi törvény 6. címe („Az elővásárlásra jogosultak sorrendje, az elővásárlási jog gyakorlása”) keretein belül található 18. § (1) bekezdése az elővásárlásra jogosultak körét és sorrendjét rögzíti. Ezzel szemben az indítványozó szerint az R. 5. § (1) bekezdés a)–d) pontjai a termőföldre vonatkozó árverésen licitálóként való részvétel tekintetében konjunktív feltételeket fogalmaznak meg, mely feltételek egyike [az indítványozó által támadott 5. § (1) bekezdés d) pontja szerinti feltétel] azonos a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés e) pontja szerinti feltétellel. Amíg azonban a Földforgalmi törvény alapján elővásárlásra nem jogosultak is megszerezhetik a termőföld tulajdonjogát [azaz a Földforgalmi törvény szerinti feltételnek nem a tulajdonszerzés, hanem csak az elővásárlási jog gyakorolhatósága szempontjából van jelentősége], addig az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján az adott termőföld vonatkozásában elővásárlásra nem jogosult személy már az árverésen való részvételre sem jogosult, és ekként értelemszerűen a föld tulajdonjogát sem szerezheti meg. Az indítvány szerint a Földforgalmi törvény 18. §-a nem a tulajdonszerzési jogosultságot szabályozza, hanem pontosan, meghatározott sorrendben rögzíti az elővásárlásra jogosultak körét, akikhez képest más (elővásárlásra nem jogosult, de a termőföld tulajdonjoga megszerzésére vonatkozó általános előírásokat teljesítő) személyek is megszerezhetik a kérdéses termőföld tulajdonjogát. Ehhez képest az indítványozó álláspontja szerint az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja az elővásárlásra való jogosultság feltételét konjunktív tulajdonszerzési feltétellel alakítja az árverésen történő tulajdonszerzés esetén. Az indítvány szerint pedig azáltal, hogy az R. támadott rendelkezése az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével és T) cikk (3) bekezdésével ellentétesen, kormányrendeleti úton szűkíti a termőföld tulajdonjoga megszerzésének lehetőségét, az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenes.
- [12] Az indítvány a 15. cikk (4) bekezdése és XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában önálló indokolást nem tartalmaz.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:
 „P) cikk (2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”
 „T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

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

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

- [14] 2. A Földforgalmi törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„18. § (1) A föld eladása esetén az alábbi sorrendben elővásárlási jog illeti meg:

[...]

e) az olyan földművest, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van.”

„35. § (3) Föld árverése esetén az elektronikus árverés szabályait nem lehet alkalmazni. Az (1) bekezdés szerinti eljárás során a föld árverésen kívüli eladásának és a végrehajtást kérő általi átvételének nincs helye. Az árverésen az vehet részt, aki a tulajdonszerzési képességét az azt megalapozó okiratokkal, az árverés helyszínén és időpontjában igazolja, valamint a 13–15. §-ban foglalt esetekben, teljes bizonyító erejű magánokiratba, vagy közokiratba foglalt nyilatkozatokat csatolja. Az elővásárlásra jogosult e jogát az árverésen gyakorolhatja azzal, hogy az elővásárlási jogosultságát bizonyító okiratokat is csatolnia kell az árverés helyszínén és időpontjában személyesen.”

- [15] 3. Az R. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § (1) A földre az árverezhet, aki

[...]

d) a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés e) pontja szerinti, legfeljebb 20 km-es távolságra vonatkozó feltételnek megfelel, és azt – az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 27. §-a szerinti hatósági bizonyítvánnyal – igazolja.”

III.

- [16] A bírói kezdeményezés megalapozott.

- [17] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek csak részben, az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével és T) cikk (3) bekezdésével összefüggésben tesz eleget [vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]]. A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásának kizárását.

- [19] Az indítvány nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az R. támadott rendelkezése miért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és 15. cikk (4) bekezdésével. Az indítvány ezen elemeiben éppen ezért nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontja követelményének.

- [20] 2. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése sarkalatos törvény megalkotását írja elő az Országgyűlés számára, mely sarkalatos törvénynek rendelkeznie kell egyebek között a termőföld tulajdonjoga megszerzésére vonatkozó korlátokról és feltételekről is [lásd például: 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [47]]. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján a sarkalatosság követelménye nem zárja ki, hogy részletszabályokat egyszerű többségű törvény vagy akár alacsonyabb szintű jogforrás határozzon meg [24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [40]; legutóbb: 1/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [70]]. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért jelen esetben azt kellett értékelnie, hogy a termőföld tulajdonjogának árverésen történő megszerzésére vonatkozó szabályozás (azaz jelen esetben az R. indítvánnyal támadott rendelkezése) a Földforgalmi törvény mint sarkalatos törvény előírásaihoz képest technikai jellegű részletszabályokat tartalmaz-e, melyre nem terjed ki az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatosság követelménye, vagy pedig közvetlenül tartalmaz a Földforgalmi törvény szabályaitól eltérő,

anyagi jogi jellegű és ekként a P) cikk (2) bekezdéséből fakadóan sarkalatos törvényi szintű szabályozást igénylő előírásokat a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozóan.

- [21] 3. A termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó általános feltételeket a Földforgalmi törvény tartalmazza. A 10. § (1) bekezdése értelmében a föld tulajdonjogát főszabály szerint belföldi természetes személyek és EU-tagállami állampolgárok szerezhetik meg. A Földforgalmi törvény a tulajdonszerzési jogosultság szempontjából különbséget tesz földművesek (5. § 7. pont) és földművesnek nem minősülő magánszemélyek között, mely különbségtételnek a megszerezhető termőföld területe szempontjából van jelentősége.
- [22] A földművesnek nem minősülő magyar és más EU-tagállambeli állampolgársággal rendelkező természetes személyek akkor szerezhetik meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokukban álló föld területnagysága a megszerezni kívánt föld területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt [10. § (2) bekezdés], mely területnagyságtól akkor lehetséges az eltérés, ha a földművesnek nem minősülő személy a tulajdonjogot átruházó személy közeli hozzátartozója [10. § (3) bekezdés], vagy ha a föld tulajdonjogának megszerzésére rekreációs céllal kerül sor [10. § (3a) bekezdés].
- [23] A földművesek, valamint a 10. § (3) és (3a) bekezdése szerinti esetekben a földművesnek nem minősülő természetes személyek a föld tulajdonjogát alapesetben 300 hektár mértékig szerezhetik meg [földszerzési maximum, 16. § (1) bekezdés], mely földszerzési maximumtól a Földforgalmi törvény egyes esetekben [lásd a 16. § (2)–(4) bekezdéseit] lehetőséget biztosít az eltérésre.
- [24] A Földforgalmi törvény 35. §-a a termőföld árveréssel történő megszerzésére vonatkozóan is tartalmaz szabályokat. A 35. § (3) bekezdése értelmében az árverésen az vehet részt, aki a tulajdonszerzési képességét az azt megalapozó okiratokkal az árverés helyszínén és időpontjában igazolja. Az elővásárlásra jogosult e jogát az árverésen gyakorolhatja azzal, hogy az elővásárlási jogosultságát bizonyító okiratokat is csatolnia kell az árverés helyszínén és időpontjában személyesen. A 35. § (4) bekezdése értelmében pedig a mezőgazdasági igazgatási szervnek azt kell vizsgálnia, hogy az árverési vevő szerzőképessége, illetve az elővásárlásra jogosultként licitáló személy elővásárlási joga fennáll-e, és az árverési vétel nem eredményezi-e a tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. Több, azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosult árverési vevő esetében a mezőgazdasági igazgatási szerv választása szerinti jogosult szerzi meg a föld tulajdonjogát.
- [25] A Földforgalmi törvény idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy a törvény, különösen annak 35. § (3) bekezdése egyértelműen lehetőséget biztosít minden olyan magyar vagy más EU-tagállambeli természetes személy számára az árverésen való részvételre, akik a Földforgalmi törvény rendelkezéseinek megfelelően a termőföld tulajdonjogát megszerezhetik. A 35. § (3) bekezdéséből pedig az is egyértelműen következik, hogy amennyiben az árverés résztvevője egyben elővásárlásra is jogosult (azaz nem szükségszerű, hogy minden árverési résztvevő egyben elővásárlásra jogosult is legyen), úgy a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó általános feltételek igazolása mellett többletkövetelményként az elővásárlási jogosultságát megalapozó okiratokat is be kell mutatnia, továbbá az elővásárlásra jogosult ezen jogát kizárólag személyesen gyakorolhatja.
- [26] 4. A Földforgalmi törvény 72. § h) pontja értelmében felhatalmazást kapott arra a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a „föld végrehajtási vagy felszámolási, önkormányzati adósságrendezi eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályait”, az R. pedig (az indítványozó által támadott elemében) ezen felhatalmazás keretei között került megalkotásra. Az R. 5. § (1) bekezdése konjunktív feltételeket határoz meg arra vonatkozóan, hogy ki vehet részt az árverésen, mely feltételek egyidejű teljesítésének követelményét az R. 5. § (4) bekezdés e) pontja is egyértelművé teszi, amikor előírja, hogy nem árverezhet és a földet árverésen nem szerezheti meg az R. 5. § (1) bekezdésében foglaltaknak meg nem felelő személy.
- [27] Az R. 5. § (1) bekezdése értelmében az árverésen való részvétel, és így értelemszerűen a termőföld tulajdonjoga árverésen történő megszerzésének négy konjunktív feltétele, hogy az árverező a föld becsértékének 10%-át legkésőbb az árverés megkezdése előtt a mezőgazdasági igazgatási szervnél letétbe helyezze; a licitdíjat megfizesse; a Földforgalmi törvény 35. § (3) bekezdésének megfelelően igazolja a tulajdonszerzési képességét és a termőföld tulajdonjoga megszerzéséhez szükséges nyilatkozatokat megtegye; és végezetül, hogy a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés e) pontja szerinti, legfeljebb 20 km-es távolságra vonatkozó feltételnek megfelelően és azt hatósági bizonyítvánnyal igazolja. Ezen négy konjunktív feltétel közül az első kettő [5. § (1) bekezdés a) és b) pontjai] kifejezetten az árverésen való részvételhez szükséges pénzügyi-technikai jellegű előírás. Az 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti harmadik feltétel a termőföld tulajdonjoga megszerzésére vonatkozó általános, a Földforgalmi törvény rendelkezéseire visszautaló követelmény. Az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja ugyanakkor az árverésen való részvételre és ebből szükségszerűen következő módon a termőföld árverésen történő megszerzésére vonatkozóan egy speciális korlátozást fogalmaz meg, amikor [a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés e) pontjára visszautalva]

előírja, hogy az árverésen csak olyan személy vehet részt, aki földművesnek minősül, és akinek a lakóhelye vagy mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van. Ez az előírás, figyelemmel az R. 5. § (4) bekezdés e) pontjára, kizárja a termőföld tulajdonjogának árverésen történő megszerzését mindazok számára, akik egyébként a Földforgalmi törvény rendelkezései alapján termőföld tulajdonjogának megszerzésére jogosultak, azonban vagy egyáltalán nem jogosultak a kérdéses, árverezésre kerülő földterület vonatkozásában elővásárlási jog gyakorlására, vagy ha arra adott esetben jogosultak lennének is, annak jogalapja nem a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés e) pontja. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy az R. indítványozó által támadott 5. § (1) bekezdés d) pontja valójában nem az árverésre vonatkozó technikai jellegű részletszabályokat fogalmaz meg, hanem a termőföld árverésen történő megszerzésére vonatkozóan a Földforgalmi törvény általános rendelkezéseitől eltérő tartalmi, anyagi jogi előírásokat rögzít, egyfajta lex specialis szabályozásként.

- [28] 5. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése értelmében a termőföld tulajdonjogának megszerzése korlátait és feltételeit, azaz a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó érdemi, tartalmi előírásokat sarkalatos törvényben kell rögzíteni. Az R. nem sarkalatos törvény. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [29] Azáltal, hogy a jogalkotó nem sarkalatos törvényben, hanem kormányrendeletben rögzített egy, a Földforgalmi törvény általános tulajdonszerzési rendelkezéseitől eltérő anyagi jogi többletkövetelményt a termőföld tulajdonjogának árverésen történő megszerzésére vonatkozóan, az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja vonatkozásában az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséből fakadó sarkalatos törvényi követelmény nem teljesült. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenes, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság (állandó gyakorlatának megfelelően) már nem vizsgálta, hogy az R. 5. § (1) bekezdés d) pontja egyébként tartalmilag is ellentétes-e a Földforgalmi törvény 35. § (3) bekezdésével.
- [30] 6. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján megsemmisít egy egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Annak érdekében, hogy a termőföldek tulajdonjogának árverésen történő megszerzése valamennyi földterület vonatkozásában mindenkor azonos feltételek mellett történhessen, az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmának elrendeléséről határozott, a rendelkező rész 2. pontjában foglaltaknak megfelelően.
- [31] 7. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/866/2022.

**Az Alkotmánybíróság 13/2022. (VI. 2.) AB határozata
a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló
2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontjából fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról,
valamint a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Salamon László alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontja utolsó fordulata alapján a havi átlagkereset meghatározása során a törvény azon időszak figyelembevételét sem zárja ki, amely alapján az ellátásra jogosult a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény alapján a táppénzzel, baleseti táppénzzel egyidejűleg igénybe nem vehető, ugyancsak az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó és táppénz vagy baleseti táppénz igénybevételére is jogosító biztosítási jogviszonyon alapuló, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozó ellátásban részesül, amennyiben az ellátásra jogosult ezen biztosítási jogviszonya alapján mind a táppénz vagy baleseti táppénz, mind pedig az egészségbiztosítás egyéb pénzbeli ellátása igénybevételére jogosult lenne.
2. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontja „közvetlenül” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti panasz keretében a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 78-2-02306/2020/7. számú határozatára is kiterjedő hatállyal, míg az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontja első fordulata „közvetlenül” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó várandósságára tekintettel 2018. május 1. napjától táppénzellátásban részesült, majd 2018. augusztus 9. napján gyermeke született (az indítványozó második gyermeke), melyre tekintettel előbb csecsemőgondozási díjban (a továbbiakban: csed), majd ezt követően gyermekgondozási díjban (a továbbiakban: gyed) részesült, egészen gyermeke kétéves koráig. Ezen időszak alatt az indítványozó más ellátásban (így táppénzben) nem részesült, más jövedelemmel nem rendelkezett.
- [3] 1.2. Az indítványozó második gyermeke születését követően észlelte, hogy látása nagymértékben romlott, ami miatt 2019. december 19. napján (azaz a gyed folyósításának időtartama alatt) kérte rokkantsági ellátás megállapítását. A 2020. január 15. napján kelt komplex minősítés eredményéről szóló összefoglaló vélemény szerint az indítványozó egészségi állapotának mértéke 23%, a megállapított egészségi állapot kialakulásának időpontja 2019. november 15. napja, az indítványozó állapota alapján D minősítési kategóriába tartozik, rehabilitációja nem javasolt, kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható. Az indítványozó egészségi állapota alapján jogosult lehetett volna rokkantsági ellátásra, ám kérelme ekkor még elutasításra került, tekintettel arra, hogy gyed-ben (rendszeres pénzellátásban) részesült.

- [4] 1.3. Az indítványozó közalkalmazotti jogviszonya a gyed folyósításának lejártát követően, 2020. október 20. napján szűnt meg, melyet követően az indítványozó ismételtén kérte rokkantsági ellátás megállapítását. A Kormányhivatal 78-2-02306/2020/7. számú, 2020. december 4. napján kelt határozatával az indítványozó részére 2020. október 21. napjától kezdődően 52 205 Ft havi összegben rokkantsági ellátást állapított meg, a 2020. január 15. napján kelt komplex minősítés eredményéről szóló összefoglaló vélemény alapján. A határozat megállapította, hogy az indítványozó rendelkezik az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti biztosítási idővel, azonban a Kormányhivatal megítélése szerint nem rendelkezik az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti havi átlagjövedelemmel, ezért az indítványozó ellátásának összegét a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 8/A. §-a szerinti alapösszeg alapulvételével, az Mmtv. 12. § (2) bekezdés c) pontja alapján az alapösszeg 50%-ában határozta meg.
- [5] 1.4. Az indítványozó a Kormányhivatal határozata bírósági felülvizsgálata iránt keresetet terjesztett elő, melyben a határozat akként történő megváltoztatását kérte, hogy a rokkantsági ellátása havi 156 610 Ft összegben kerüljön megállapításra. Az indítványozó a komplex minősítés megállapításait nem vitatta, azonban álláspontja szerint esetében megállapítható lett volna a havi átlagjövedelem, figyelemmel arra, hogy a kérelem benyújtását megelőzően egymást követően részesült táppénz, csed és gyed ellátásokban, ezen ellátások egyidejű folyósítása pedig a törvény alapján nem lehetséges. Az indítványozó érvelése szerint az a jogértelmezés, amellyel a Kormányhivatal kizárta őt a havi átlagjövedelem alkalmazása alól, sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését, a XIX. cikk (1) bekezdését, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét, és a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) 28. cikkét. Érvelése szerint ellentétes az Alaptörvénnyel és az említett nemzetközi egyezményekkel, hogy a havi átlagjövedelem fogalmának meghatározása során a keresőtevékenységet jogszerűen nem végző személyek körén belül önkényesen megkülönböztetésre kerülnek a táppénzben, baleseti táppénzben részesülő személyek a csed-ben és gyed-ben részesülő személyekhez képest. Az indítványozó kereseti kérelme szerint azáltal, hogy a csed-ben és gyed-ben részesülő személyek esetében a Kormányhivatal jogértelmezése szerint egyáltalán nem vehető figyelembe az ezen ellátásukat megalapozó jövedelem, minden esetben a jogalkotó által meghatározott, minimális összegű rokkantsági ellátás folyósítható csak, adott esetben akár évtizedeken át, függetlenül attól, hogy az indítványozó korábban mekkora jövedelemmel rendelkezett és mekkora összegű társadalombiztosítási járulékot fizetett. Az indítványozó keresetlevelében indítványozta az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll-eljárásának kezdeményezését, melyet az alperes Kormányhivatal védiratában nem ellenzett.
- [6] A Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A Debreceni Törvényszék értelmezése szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjával összefüggésben az indítványozó tartalmilag mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állított, melynek indítványozására azonban az eljáró bíróság az Abtv. 25. §-a szerinti eljárás keretében nem lenne jogosult, ezért a Törvényszék nem kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. A Debreceni Törvényszék ítélete szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának alperes által választott jogértelmezése pedig nem volt jogellenes.
- [7] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben egyfelől a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete és a Kormányhivatal 78-2-02306/2020/7. számú határozata, másfelől pedig az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja első fordulata „közvetlenül” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta, az alábbiak szerint.
- [8] 2.1. Az indítványozó Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszában akként érvelt, hogy figyelemmel az Alkotmánybíróság 2/2018. (IV. 6.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) megközelítésére, az Alaptörvény segítségével levezethető az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának olyan értelmezése, mely a csed-et megelőző táppénz előtti 180 naptári napi jövedelem figyelembevételét is lehetővé teszi, különösen akkor, ha az indítványozó számára a csed folyósítására közvetlenül a táppénz folyósítását követően kerül sor. Az indítványozó szerint a jogalkotónak nem lehetett az a célja, hogy adott esetben több, mint 10 éven át történő járulékfizetés ellenére azon személyek, akik előbb táppénzt, majd csed-et, illetőleg gyed-et vesznek igénybe, és ezen utóbbi ellátások időtartama alatt válnak megváltozott munkaképességűvé, a korábbi járulékfizetésük mértékétől teljesen függetlenül csak minimális összegű ellátásra váljanak jogosulttá. Az indítványozó érvelése szerint a Debreceni Törvényszék (és a Kormányhivatal) által választott jogértelmezés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével és XIX. cikk (1) bekezdésével, a csed-ben és gyed-ben részesülők vonatkozásában önkényes, alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Az indítványozó érvelése szerint a csed-ben

és gyed-ben részesülő személyek ugyanolyan, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak körébe tartozó ellátásban részesülnek, mint a táppénzben részesülők, és ugyanúgy jogszerűen nem végeznek kereső tevékenységet, ráadásul az indítványozó esetében a csed (és aztán a gyed) folyósítását közvetlenül megelőzően táppénz folyósítására is sor került. Az indítványozó azt is állítja, hogy a Debreceni Törvényszék és a Kormányhivatal jogértelmezése sérti az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1) bekezdését is, a rendkívül alacsony összegű, a megelőző jövedelem mértékétől teljesen elszakadó összegű rokkantsági ellátás folyósítása ugyanis drasztikus életszínvonal-csökkenéssel jár, a két gyermekkel való megélhetést veszélyezteti, miközben az Mmtv. szerinti ellátások a társadalombiztosítási járulék fizetésén alapulnak. Ugyanezen érvek miatt az indítványozó szerint az eljáró bíróság és hatóság jogértelmezése sérti az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét és a CRPD Egyezmény 28. cikkét is.

- [9] 2.2. Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem értelmezhető az előző pontban említettek szerint, az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja „közvetlenül” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, az ugyanis érvelése szerint ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel és XIX. cikk (1) bekezdéseivel, továbbá az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével és a CRPD Egyezmény 28. cikkével.
- [10] Abban az esetben ugyanis, ha az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem teszi lehetővé a csed-ben és gyed-ben részesülő ellátásra jogosultak esetén a korábban szerzett, járulékfizetés alapjául szolgáló jövedelem figyelembevételét, önkényes, alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést valósít meg a csed-ben és gyed-ben részesülő személyek, valamint az ugyancsak az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó táppénzben részesülő személyek között [XV. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint XIX. cikk (1) bekezdése sérelme]. Azáltal pedig, hogy a jogszabály nem teszi lehetővé a korábban szerzett jövedelem figyelembevételét, az indítványozó szerint sérül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog, az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke és a CRPD Egyezmény 28. cikke is. A részben társadalombiztosítási járulék fizetésén alapuló ellátást az indítványozó szerint alaptörvényi védelem illeti meg, részben a XIII. cikk (1) bekezdése, részben pedig a XIX. cikk (1) bekezdése alapján, az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja pedig ezt az alaptörvényi védelmet hagyja figyelmen kívül.

II.

- [11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

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

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

- [12] 2. Az Mmtv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában:

[...]

3. havi átlagjövedelem: a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári évben (a továbbiakban: referencia-időszak) elért, a 2020. július 1-jét megelőző időszakra a pénzbeli egészségbiztosítási járulék, a 2020. július 1-jétől kezdődő időszakra a társadalombiztosítási járulék (a továbbiakban együtt: társadalombiztosítási járulék) alapját képező jövedelem (a továbbiakban: jövedelem) napi átlagának 30-szorosa; ha a jogosult a referencia-időszakban nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel, a referencia-időszak kezdő időpontját követően szerzett, a kérelem benyújtásának napját megelőző 180 naptári napi jövedelem napi átlagának 30-szorosa; ha a jogosult amiatt nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, mert a vizsgált időszakban vagy ennek egy részében táppénzben, baleseti táppénzben részesült, ha az számára kedvezőbb, a táppénzt, baleseti táppénzt megelőző 180 naptári napi jövedelmet kell figyelembe venni.”

III.

- [13] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [14] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Debreceni Törvényszék ítéletét 2021. június 22. napján vette át, alkotmányjogi panaszát pedig 2021. augusztus 18. napján, határidőben terjesztette elő. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát. Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek tekinthető.
- [15] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja értelmében kizárólag jogszabály (és nem pedig egyedi bírói döntés) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata kérhető, az Alkotmánybíróságnak pedig nincs hatásköre az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {lásd például: 3207/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [20]}.
- [16] Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kizárólag az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti indítványozói kör (az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, illetőleg az egyedi ügyben eljáró bíró) kezdeményezésére végezheti el, az indítványozó pedig az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretei között jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát sem kezdeményezheti.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. §-a szerinti panasz azon elemei, amelyek az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke és a CRPD Egyezmény 28. cikke sérelmét állítják, érdemi elbírálásra nem alkalmasak.
- [18] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. § (1) bekezdése szerinti követelményeknek megfelelő alkotmányjogi panaszt akkor fogadhatja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az e) pont értelmében pedig a kérelemnek egyértelmű indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, sem pedig az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése állított sérelmével összefüggésben, e körben az indítványozó lényegében csupán azért állítja a tulajdonhoz való jog sérelmét, mert a részére megállapított ellátás összege alacsony. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének pusztá állítása még nem elegendő ahhoz, hogy a kérelem az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelően határozott kérelemnek minősülhessen {lásd például: 3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok ezért ezen elemükben nem teljesítik a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontja követelményét.
- [19] 4. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszában egyaránt megjelölte az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését a XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az Alkotmánybíróság korábban az Abh.-ban az Mmtv. szerinti ellátások biztosításával összefüggő kérdéseket az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére figyelemmel a XV. cikk (2) bekezdése keretei között értékelte (lásd például: Abh., Indokolás [25]). Az indítványozó alkotmányjogi panaszában tartalmilag azt állította, hogy vagy a Debreceni Törvényszék (az Abtv. 27. §-a szerinti panasz keretei között), vagy pedig a jogalkotó [az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz keretei között] a táppénzben, illetőleg a csed-ben és gyed-ben részesülő személyek között tett különbséget. Tekintettel arra, hogy mind a táppénz és baleseti táppénz („betegség”), mind pedig a csed és a gyed („anyaság”) visszavezethető az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére, továbbá tekintettel arra, hogy az indítványozó kifejezetten arra hivatkozik, hogy az anyaságára tekintettel folyósított ellátások vonatkozásában érte őt hátrányos megkülönböztetés, ezért, az Abh. említett megközelítésére is figyelemmel, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése keretei között értékelte.

- [20] 5. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétélye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében érdemi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdése 3. pontjának utolsó fordulata valóban kizárólag akként értelmezhető-e, hogy az eltérően szabályozza-e a havi átlagjövedelem alkalmazhatóságát a táppénz és baleseti táppénz, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) szerinti, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó egyéb ellátások (a csed, a gyed és az örökbefogadói díj) esetén, és amennyiben igen, úgy ez az eltérés összhangban áll-e az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével és XV. cikk (2) bekezdésével. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz elbírálhatósága pedig ugyanezen Alaptörvényben biztosított jogok vonatkozásában az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz vizsgálatának eredményétől függ.
- [22] Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt is az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [23] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem megalapozott, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [24] 1. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata azt rögzíti, hogy minden magyar állampolgár az Alaptörvényben tételesen felsorolt élethelyzetek esetén, így rokkantság és fogyatékoság esetén is, törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot fogalmaz meg: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következik, hogy bár a XIX. cikk jellemzően államcélokot fogalmaz meg, az Alaptörvény ezen cikke alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok ugyanakkor nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {lásd: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}. Mindez azt jelenti, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. A törvényhozót ugyanakkor a szabályozási szabadság értelemszerűen csak az Alaptörvény keretei között illeti meg {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh. elfogadását megelőzően megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumát (a továbbiakban: Minisztérium), amely az Mmtv. szerinti ellátásokkal, illetőleg az Mmtv. szerinti havi átlagjövedelem kategóriájával összefüggésben az alábbiakat hangsúlyozta. Az Mmtv. szerinti rokkantsági ellátás olyan társadalombiztosítási ellátás, melynek arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével, a havi átlagjövedelem fogalma pedig éppen ezen arányosság biztosítása érdekében került a törvényben meghatározásra. Miközben az ellátás összegének meghatározása során főszabály szerint a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 naptári napos időszakban szerzett jövedelem az irányadó, azonban az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja a Minisztérium válasza szerint „lehetőséget biztosít egy kedvezőbb számítási elv alapján történő ellátási összeg-megállapításra azoknál, akik a kérelem benyújtását megelőző évben nem szereztek legalább 180 naptári napi jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen” (Abh., Indokolás [18] és [20]). Az Alkotmánybíróság jelen határozatának meghozatala során a Minisztérium korábbi álláspontjában foglaltakra is figyelemmel volt.

- [26] 3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a jogalkotónak egy, a főszabályhoz képest kedvezőbb számítási elvet is be kellene vezetnie az Mmtv. szerinti ellátások összegszerűségének meghatározására, ennek megfelelően sem az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának utolsó fordulata megalkotására, sem pedig ezen szabály hatályban tartására vonatkozó kötelezettség az Alaptörvényből nem fakad. Abban az esetben azonban, ha a jogalkotó egy ilyen, a főszabályhoz képest kedvezőbb számítási elv bevezetéséről határoz, ezen számítási elv alkalmazására vonatkozó szabályozásnak összhangban kell állnia az Alaptörvénnyel, jelen esetben annak XV. cikkével is.
- [27] 4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme összehasonlítható (azonos csoportba tartozó) személyi körön belül állapítható meg. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia. Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket [elsőként az Alaptörvény hatálybalépését követően: 40/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb például: 3534/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [16]].
- [28] Az Ebtv. 5/C. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai a csed, az örökbefogadói díj, a gyed és a táppénz. Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak az a célja, hogy a korábbi biztosítási jogviszony és járulékfizetés alapján az esetlegesen bekövetkező baleset, betegség, illetőleg gyermekszületés miatti keresetvesztésüket pótolja. Ezen ellátások sajátossága, hogy biztosítási jogviszony alapján vehetőek igénybe, és ugyanazon biztosítási jogviszony alapján egyidejűleg csak az egyik ellátás igénybevétele nyílik lehetőség [Ebtv. 39. § (1) bekezdés]. Ennek megfelelően abban az esetben, ha az ellátásra jogosult az Ebtv. szerint az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai közül több ellátásra is jogosulttá válna, választania kell ezen ellátási formák közül aszerint, hogy melyiket kívánja igénybe venni. Mind a betegség, mind az anyaság, mind pedig a rokkantság és fogyatékoság, mint az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásai bevezetésének indokai, kifejezetten nevesítésre került az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Ebtv. szerinti egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira biztosítási jogviszonyuk alapján jogosult személyek az ezen ellátásokat érintő szabályozás szempontjából a biztosítási időszakuk vonatkozásában egymással összehasonlítható helyzetben vannak, hiszen azonos biztosítási időszak ezen ellátások bármelyikének (de egyidejűleg csak egyikének) az igénybevétele feljogosíthat.
- [29] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a támadott szabályozás valóban különbséget tesz-e az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásaira jogosultak között attól függően, hogy melyik ellátást vették igénybe. Amennyiben ugyanis a vizsgált szabályozás valójában nem valósít meg a homogén csoporton belüli különbségtételt, a szabályozás fogalmilag nem lehet ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével.
- [30] Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja annak nyelvtani értelmezése szerint csak a táppénzben vagy baleseti táppénzben részesült személyek esetében teszi lehetővé az ellátás folyósítását megelőző 180 naptári napi jövedelem figyelembevételét. Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja az egészségbiztosítás további pénzbeli ellátásairól (csed, gyed, örökbefogadói díj) nem tartalmaz rendelkezést. A jogszabályok értelmezése során ugyanakkor a jogszabályok nyelvtani értelmezése csupán az egyik, és nem pedig az egyetlen lehetséges értelmezési mód. Ez következik az Alaptörvény 28. cikkéből is, mely szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik”. A nyelvtani (textuális) értelmezési módon kívüli jogszabály-értelmezési módszerek szükségképpen korlátja ugyanakkor az értelmezendő norma nyelvtani jelentése: a jogértelmezés nem vezethet a jogszabály szövegéhez képest *contra legem* eredményre.
- [31] Jelen esetben az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem szól kifejezetten arról, hogy a csed, gyed és örökbefogadói díj esetében lehetséges-e az ezen ellátásokat megelőző 180 naptári nap jövedelmének figyelembevétele a havi átlagkereset meghatározása során, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett értékelnie, hogy levezethető-e az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjából a csed, gyed és örökbefogadói díj folyósítását megelőző időszakra vonatkozó jövedelem figyelembevételének kötelezettsége a havi átlagkereset meghatározása során. Amennyiben ugyanis igen, úgy a jogalkotó valójában nem tett különbséget a homogén csoporton belül.
- [32] Amikor a jogalkotó akként rendelkezett, hogy a táppénz és baleseti táppénz folyósítása esetén lehetővé teszi a táppénz (baleseti táppénz) folyósítását megelőző 180 naptári napos időszakban szerzett jövedelem figyelembevételét az Mmtv. szerinti ellátások összegének meghatározása során, valójában tartalmilag úgy rendelkezett, hogy a táppénz, illetőleg baleseti táppénz folyósítására okot adó biztosítási jogviszony jövedelmét rendeli figyelembe venni. Ez a biztosítási jogviszony ugyanakkor annak természetéből adódóan egyaránt lehetőséget biztosít az ellátásra jogosult számára az Ebtv. 5/C. § (1) bekezdés c) pontja szerinti valamennyi

- egészségbiztosítás pénzbeli ellátása igénybevételére, azzal, hogy az Ebtv. 39. § (1) bekezdésének megfelelően ezen ellátások közül egyidejűleg csak egyetlen ellátás vehető igénybe.
- [33] Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem tiltja meg a táppénzen, baleseti táppénzen kívüli egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai (csed, gyed, örökbefogadói díj) igénybevétele esetén az ezen ellátásokat megelőző időszakban szerzett jövedelem figyelembevételét, hanem csupán hallgat erről a kérdésről. Lehetővé tenné ugyanakkor ugyanezen biztosítási időszakban szerzett jövedelem figyelembevételét akkor, ha az ellátásra jogosult csed, gyed vagy örökbefogadói díj helyett táppénz- vagy balesetitáppénz-ellátás igénybevételét választotta volna. Különösen igaz ez az indítványozó esetében, aki egymást követően részesült táppénz-, csed- és gyed-ellátásban. Ahogyan a Minisztérium is kiemelte az Abh. elfogadását megelőzően az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, „az Mmtv. rendelkezései alapján járó rokkantsági ellátás olyan társadalombiztosítási ellátás, melynek arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével, a havi átlagjövedelem fogalma pedig ezen arányosság biztosítása érdekében került a törvényben meghatározásra” (Abh., Indokolás [18]). Márpedig ugyanazon biztosítási jogviszony figyelembevehetőségét ugyanazon, az Mmtv. hatálya alá tartozó ellátások meghatározása során minden esetben azonos módon kell kezelni, függetlenül attól, hogy az ellátásra jogosult egyébként mely, egymással alkotmányjogi értelemben véve összehasonlítható pénzbeli egészségbiztosítási ellátást veszi igénybe. Ez következik rendszertani és teleologikus értelmezéssel az Mmtv. 1. § (2) bekezdése 3. pontja jogalkotói szándékának vizsgálata alapján, és ez következik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből. Ez az értelmezés egyszerre felel meg a jogalkotó szándékának, az Alaptörvényből fakadó követelményeknek, és nem áll ellentétben az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nyelvtani értelmezésével sem.
- [34] Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának tulajdonítható olyan jelentéstartalom is, mely valamennyi, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó ellátás esetében lehetővé teszi az ezen ellátás folyósítását megalapozó, az ellátás folyósítását megelőző 180 naptári nap jövedelmének figyelembevételét akkor, ha az ellátásra jogosult biztosítási ideje alapján ezen ellátások bármelyikének igénybevételére jogosulttá válhatna, és azok közül adott esetben választania kell, tekintettel arra, hogy az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásai ugyanazon biztosítási jogviszonyon alapulnak, és egyidejűleg ezen ellátások közül csak egynek az igénybevételére nyílik lehetőség. Azaz, az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja értelmezhető akként, hogy az valójában nem tesz különbséget a havi átlagjövedelem meghatározása során az egészségbiztosítás egyes pénzügyi ellátásait igénybe vevő személyek között, az ezen ellátások folyósítását megelőző jövedelem figyelembevehetősége szempontjából.
- [35] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [36] Az Mmtv. szerinti ellátások összege függ a biztosítottnak az ellátás fedezetére fizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmétől, mely jövedelem és az azzal együtt járó biztosított jogviszony az Mmtv. szerinti ellátásokra való jogosultság mellett egyaránt jogosít az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásainak igénybevételére is, azzal, hogy az Ebtv. 39. § (1) bekezdéséből következően ezen ellátások közül egyidejűleg csak egy igénybevételére kerülhet sor. Ebből következően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja utolsó fordulata alapján a törvény azon időszak figyelembe vehetőségét sem zárja ki, amely alapján az ellátásra jogosult az Ebtv. alapján a táppénzzel, baleseti táppénzzel egyidejűleg igénybe nem vehető, ugyancsak az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó és táppénz vagy baleseti táppénz igénybevételére is jogosító biztosítási jogviszonyon alapuló, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozó ellátásban részesül, amennyiben az ellátásra jogosult ezen biztosítási jogviszonya alapján mind a táppénzt vagy baleseti táppénzt, mind pedig az egészségbiztosítás egyéb pénzbeli ellátásainak valamelyikét igénybe vehetné. Ezzel a jogértelmezéssel az Alkotmánybíróság megítélése szerint megfelelően biztosítható, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja alkalmazása valamennyi egyedi ügyben az Alaptörvénnyel összhangban álló eredményre vezessen.
- [37] 6. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a fentiek szerint arra a következtetésre jutott, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának létezik olyan értelmezése, mely összhangban áll az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és XIX. cikk (1) bekezdésével, azaz nem valósít meg az egymással összehasonlítható helyzetben levő személyek között hátrányos megkülönböztetést, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

- [38] 7. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Debreceni Törvényszék által az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alkalmazása során olyan jogértelmezési eredményre jutott, mely ugyanazon biztosítási időszak figyelembe vehetősége szempontjából annak ellenére tett különbséget a táppénz és baleseti táppénz, valamint az Ebtv. szerinti egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó további ellátások (csed, gyed, örökbefogadói díj) és végső soron ezen ellátások jogosultjai között, hogy ugyanaz a biztosítási időszak ezen, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozó ellátások bármelyikének igénybevételére feljogosíthatta volna a kérelmezőt, azokat ráadásul egymást követően igénybe is vette, és az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai közül egyidejűleg csak egy ellátás igénybevétele volt lehetséges az indítványozó számára.
- [39] Figyelemmel az Alkotmánybíróság által az alkotmányos követelmény kimondásával összefüggésben tett megállapításokra, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Debreceni Törvényszék ítéletében megjelenő jogértelmezés sérti az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését.
- [40] Az a jogértelmezés, amely az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja alkalmazási körének meghatározása során annak ellenére különbséget tesz az egészségbiztosítás egyes, Ebtv. szerinti pénzbeli ellátásaira jogosultak között, hogy azonos biztosítási idő ezen ellátások bármelyikének (azonban egyidejűleg kizárólag az egyikének) az igénybevételére jogosít, a fentiek szerint meghatározott homogén csoporton belüli különbségtételt valósít meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, s más mércét arra az esetre, ha a diszkriminációtilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja” {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; legutóbb: 3536/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [41] Figyelemmel arra, hogy az Mmtv. vonatkozó rendelkezésének lehetséges értelmezésével összefüggésben a Minisztérium külön is kiemelte, hogy „az Mmtv. rendelkezései alapján járó rokkantsági ellátás olyan társadalombiztosítási ellátás, melynek arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével, a havi átlagjövedelem fogalma pedig ezen arányosság biztosítása érdekében került a törvényben meghatározásra” (Abh., Indokolás [18]), továbbá figyelemmel az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz keretei között megfogalmazott alkotmányos követelményre, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Debreceni Törvényszék ítéletében megjelenő különbségtétel szükségessége alkotmányosan, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható.
- [42] Azáltal pedig, hogy az Mmtv. vonatkozó rendelkezésének a fentiek szerint van olyan lehetséges értelmezése, mely az Alaptörvényből fakadó követelményekkel összhangban áll, ez egyben azt is jelenti, hogy a Debreceni Törvényszék ítéletének meghozatala során az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontját oly módon értelmezte, hogy az eljáró bíróság által választott jogértelmezés túllépte a bíróságot az Alaptörvény 28. cikke alapján megillető értelmezési tartomány alkotmányos kereteit, és a Debreceni Törvényszék ítélete az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétessé, azaz alaptörvény-ellenessé vált. Az Alkotmánybíróság ezért a Debreceni Törvényszék ítéletét a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [43] 8. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

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

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3356/2021.

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [44] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjával, mert álláspontom hagyományosan eltérő az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt államcélnek azzal az alapjog irányába történő kiterjesztésével, amivel a határozat indokolásának IV/5–7. pontjai (Indokolás [29] és köv.) egyrészt alkotmányos követelményt, másrészt bírói döntés megsemmisítését kívánják megalapozni.
- [45] Ezt az álláspontomat számos, ebből a szempontból releváns ügyben – az adott ügy körülményeihez igazodva – különvéleményben vagy párhuzamos indokolásban fejtettem ki. Utóbbi történt a jelen üggyel azonos tárgyú Abh. meghozatala esetében is, ahol az ugyanezen jogszabály hely megsemmisítését indítványozó bírói kezdeményezést határozatunk elutasította, és helyette olyan alkotmányos értelmezésre vonatkozó alkotmányos követelményt állapított meg, amit csak a XV. cikk (1) bekezdése tekintetében tartottam alkalmazhatónak.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [46] Az alapügy kapcsán nézetem szerint is merülnek fel alkotmányossági aggályok, és méltányolom a többségi határozatban megnyilvánuló azon igyekezetet is, amely az indítványozó számára is segítséget jelentő megoldást igyekszik nyújtani azokra. Az alkotmányos követelményt megfogalmazó döntéssel ennek ellenére sem értek egyet.
- [47] Alapvetően lehetségesnek tartottam volna a vizsgált jogszabály tekintetében a diszkrimináció tilalma sérelmének megállapítását. Tekintettel azonban arra, hogy nem látom kellően megalapozottnak, miszerint a jogalkotó szándéka valóban kiterjedt volna olyan értelmezés elfogadására (is), amely a rendelkező részben megjelenik, az abban foglalt alkotmányos követelmény nézetem szerint valójában módosítja – ha úgy tetszik, kiegészíti – a jogszabályt. Az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmény viszont nem eredményezhet jogalkotást; mivel az Alaptörvény és az Abtv. által a számára biztosított hatáskörök ilyen tartalmú döntés meghozatalára nem terjednek ki.

- [48] A jogalkotó (a jelen ügyben, nem pedig egy korábban vizsgált eltérő tartalmú összefüggésre vonatkozóan történő) megkeresése hiányában a jogalkotói szándékkal összefüggésben az indokolásban írtak legalábbis nem támasztják alá megfelelően a rendelkező részben foglaltakat; önmagában a vizsgált rendelkezésből pedig az véleményem szerint nem olvasható ki. Az alkotmányos követelmény megállapításának ugyanakkor lényegi feltétele, hogy az abban rögzített értelmezés az adott norma szövegéből – a jogalkotó eredeti szándékától nem eltérően – kiolvasható legyen; ellenkező esetben az jogalkotásnak minősül. Meggyőződésem szerint – és ez egyben az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata is – az alkotmánybírói eljárásra vonatkozó hatályos rendelkezésekre tekintettel a fentiek figyelmen kívül hagyásával még abban az esetben sem határozható meg egy vizsgált rendelkezés ugyan alkotmányosnak tekinthető, de a hatályos normaszövegben eleve benne nem foglalt tartalma, ha olyan helyzet áll elő, hogy más, az adott ügyben valóban alkalmazható jogkövetkezmény csak általánosságban, a jövőre nézve jelenthet megoldást, de az alapügyben ténylegesen is érintett indítványozó esetleges alapjogi sérelmeinek orvoslására nem alkalmas.
- [49] A többségi határozatban foglalt érvelés mentén nem tartottam volna kizártnak a diszkrimináció tilalmának sérelmével összefüggésben egy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását. A rendelkező rész azonban túlterjeszkedik ezen, és ezáltal az Alkotmánybíróság, amint arra fentebb már utaltam, végül olyan megoldást választott, amely alkalmazásának feltételei a jelen ügyben véleményem szerint nem állnak fenn.
- [50] Erre tekintettel a többségi határozatot – rendelkező részének 1. és 3. pontjait és a közvetlenül azokat alátámasztó indokolást – nem tudtam támogatni.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

VIII. A Kúria határozatai

A Kúria Knk.I.39.469/2022/2. számú végzése

Az ügy száma:	Knk.I.39.469/2022/2.
A tanács tagjai:	dr. Hajnal Péter a tanács elnöke dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit előadó bíró dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró
Az I. rendű kérelmező:	... (...)
Az I. rendű kérelmező képviselője:	Bajcsay Ügyvédi Iroda (... eljár: dr. Bajcsay Gergely ügyvéd)
A II. rendű kérelmező:	... (...)
A II. rendű kérelmező képviselője:	Dr. Csóka Velmira Ügyvédi Iroda (... eljár: dr. Csóka Velmira ügyvéd)
A III. rendű kérelmező:	Volner Párt (...)
A III. rendű kérelmező képviselője:	Dr. Sobor Ügyvédi Iroda (... eljár: dr. Sobor Dávid ügyvéd)
A kérelmezett:	Nemzeti Választási Bizottság (...)
Az eljárás tárgya:	a Nemzeti Választási Bizottság 20/2021. számú határozatának bírósági felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 20/2021. számú határozatát megváltoztatja, és az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?” népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadja.

A 30.000 (harmincezer) forint eljárási illeték az állam terhén marad.

A Kúria elrendeli e végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] ... (a továbbiakban: Szervező) magánszemélyként népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be 2021. július 21. napján a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB), a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.

- [2] Az NVB a 2021. augusztus 30. napján kelt, a Magyar Közlönyben 20/2021. (VIII. 31.) számon közzétett határozatával (a továbbiakban: NVB Határozat) az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?” népszavazásra javasolt kérdést az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján hitelesítette. Az NVB a – honlapján nyilvánosság számára is megismerhető – jegyzőkönyvében rögzítette, hogy a kérdés célja az említett törvény hatályon kívül helyezése, így az az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, továbbá mind a jegyzőkönyvben, mind pedig az NVB Határozat [7] pontjában foglaltak szerint a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmek

- [3] A kérelmezők külön-külön eljárva bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be – jogszabálysértésre hivatkozva – az NVB Határozat ellen, kérték annak megváltoztatását és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének a megtagadását.
- [4] Az I. rendű és a II. rendű kérelmező a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmében az érintettség körében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozata alapján és a Kúria Knk.IV.38.142/2015/7. számú határozata szerint az Nsztv. 1. §-a alapján alkalmazandó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 222. § (1) bekezdése népszavazási ügyben kiterjesztően értelmezendő. A Kúria következetes gyakorlatára utalva hangsúlyozták, hogy országos népszavazási ügyben az érintettség hiányát nem lehet megállapítani, az I. és a II. rendű kérelmező is országos népszavazáson választójoggal rendelkezik, továbbá az I. rendű kérelmezőnek ..., a II. rendű kérelmezőnek pedig kerületi lakosként közvetlen érintettsége is fennáll, figyelemmel a Fudan Hungary Egyetem tervezett helyszínére. A III. rendű kérelmező az érintettség körében a Ve. 28/2015. (IX. 24.) AB határozat szerinti kiterjesztő értelmezésén túl az 1/2014. (I. 21.) AB határozat, a 31/2013. (X. 28.) AB határozat, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése, I. cikk (4) bekezdése és VIII. cikk (3) bekezdése alapján hangsúlyozta, hogy az országos népszavazáson való részvételi jog egyes elemei nem pusztán a választók individuális joga, hanem e politikai részvételi jog alanyai lehetnek a pártok is, így érintettsége fennáll.
- [5] Az I. rendű kérelmező a felülvizsgálati kérelem jogalapjaként az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának megsértését jelölte meg. Előadta, hogy a hivatkozott jogszabály kizárja az országos népszavazás kezdeményezését nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tekintetében, ugyanakkor Magyarország és a Kínai Népköztársaság között megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) jött létre a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról, amelyet a 2018. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Fudan tv.) hirdetett ki, elismerve a nemzetközi szerződés kötelező hatályát. A Megállapodás 1. cikkében a felek vállalják, hogy biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének a támogatását, a Megállapodásban foglaltak végrehajtásáért Magyarország nevében az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Kínai Népköztársaság részéről pedig a Fudan Egyetem felel. A Megállapodás végrehajtásának következő lépése a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Alapítványi tv.), amely a vagyonkezelői alapítvány létrehozásáról, működésének vagyonjuttatással, támogatással, adománnyal történő segítéséről szól. Az Alapítvány feladata a Fudan Egyetem magyarországi létrehozása, működtetése. Álláspontja szerint azáltal, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére vonatkozik, egy érvényes és eredményes, igen többséggel záruló népszavazás következtében az Alapítványi tv.-t az Országgyűlésnek hatályon kívül kellene helyeznie, ami közvetlenül érinti a Megállapodás, mint nemzetközi szerződés végrehajtását. A Kúria Knk.VII.37.371/2017/2. számú végzésében foglaltakra utalva rámutatott arra, hogy a hivatkozott ügyben megállapítottak szerint, mivel a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem csupán összefüggésben áll a nemzetközi kötelezettségvállalással, hanem annak elfogadásának és végrehajtásának útján valósulhat meg, így az Országgyűlés jogalkotói szerepének mellőzése önmagában is a vállalt kötelezettség sérelmét jelenti. Álláspontja szerint az Alapítványi tv. a megvalósítás kereteit biztosítja a Megállapodás általános céljainak és több konkrétan meghatározható együttműködési elemének, utalt a Megállapodás 3. és 7. pontjában foglaltakra (vagyonkezelő alapítvány létrehozása és számára vagyonrendelés), a 3. pont alapján az átadott ingatlanokon való infrastrukturális fejlesztésekre, továbbá az Alapítványi tv. 2. § (1) bekezdés a) pontja és 3. §-a, valamint a Megállapodás általános céljai között megjelölt „Fudan Hungary Egyetem” létrehozására, amelyről az Országgyűlés eredményes népszavazást követő három évig nem gondoskodhatna. Érvelése szerint ebből az következik, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés közvetlen kapcsolatban van a Megállapodással, az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése pedig nyilvánvalóan felvetné a nemzetközi szerződés megváltoztatását, feltételeinek, végrehajtásának az újratárgyalását, de akár a felmondás lehetőségét is,

ami a hivatkozott gyakorlat szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütköző, ezáltal népszavazásra nem bocsátható. Jogi álláspontja megerősítéseként utalt a Kvk.37.178/2014/3. és Kvk.37.358/2015/3. számú végzésekre is. Álláspontja szerint tehát az NVB Alaptörvény-ellenesen hitelesítette a kérdést.

- [6] A II. rendű kérelmező a felülvizsgálati kérelem alapjaként az Nstvt. 9. § (1) bekezdésének a megsértésére, azaz az – Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata és a Kúria következetes gyakorlata alapján a választói és a jogalkotói – egyértelműség hiányára hivatkozott. Rámutatott arra, hogy a választói egyértelműség követelményét a világos, kizárólag egyféleképpen értelmezhető, a lényegét jól érthető és átlátható kérdés elégíti ki, amelynek álláspontja szerint a hitelesített kérdés nem felel meg. E tekintetben több kúriai határozatot is nevesített, de kiemelten hivatkozott a 136/2016. (X. 15.) NVB határozat tárgyában hozott Kvk.VII.37.997/2016/4. számú határozatban foglaltakra, amely szerint nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. Utalt továbbá a Kvk.VII.37.997/2016/4. számú határozatban nevesített kúriai határozatokban megfogalmazott követelményekre, amelyek szerint annak vizsgálata szükséges, hogy van-e lehetősége a választópolgárnak átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét, fel tudja-e ismerni, hogy van-e kézzel fogható eredménye a véleménynyilvánításának, továbbá arra is, hogy a választópolgártól nem várható el, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés szerinti törvény hatályon kívül helyezésének minden következményét átlássa. Kifejtette, hogy a Megállapodás létrejött, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése a Fudan tv. elfogadásával megtörtént. Álláspontja szerint mivel a Szervező, illetve politikai tevékenységének keretét adó politikai tömörülés teljes mértékben elveti a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének megkezdését, így a választópolgár egy esetleges népszavazáson okkal gondolhatja, hogy az valójában a Fudan Egyetem magyarországi működésének a megkezdéséről szól.
- [7] A II. rendű kérelmező álláspontja szerint egy érvényes és eredményes népszavazás – a látszattal szemben – csak azt eredményezheti, hogy az Alapítványi tv.-t hatályon kívül kell helyeznie az Országgyűlésnek, majd ezt követően a Kormánynak más működési-támogatási formát kell találnia a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének megkezdéséhez, amelyre nemzetközi megállapodás kötelezi. A kérdésre adandó igen válasz mögötti választópolgári szándék és az azzal elérhető eredmény összhangja ez esetben sem áll fenn, ezáltal a kérdés megtevesztő jellegű és nem teljesíti a választói kérdéseggyértelműség követelményét.
- [8] A II. rendű kérelmező a jogalkotói egyértelműség körében rámutatott arra is, hogy a formális megfelelés egyszerűen teljesíthető az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésével, azonban nem látható, hogy a hatályon kívül helyezett jogszabály által megváltozott életviszonyokra az Alaptörvény keretei között hogyan tud hatással lenni. Kifejtette, hogy magát a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványt már bejegyezték, a népszavazás időpontjára a vagyonátadáshoz kapcsolódó jogi eljárás is lezajlik, s a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései szerint – figyelemmel a 3:382. § (3) bekezdésére és a 3:384. § (2) bekezdésre – az alapítványi vagyonrendeléssel a közhatalom elveszíti egyedi rendelkezési jogosultságát, ezáltal pedig a jogalkotót terhelő törvényalkotás terjedelme sem egyértelmű.
- [9] A III. rendű kérelmező – az I. rendű kérelmezővel egyezően – arra hivatkozott, hogy az NVB Határozat az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközik. Álláspontja szerint a népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe tartozik, így az nem hitelesíthető. Rámutatott arra, hogy az Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdése, 2. § (1) bekezdés a) pontja és 7. §-a szerinti szabályozásból egyértelmű, hogy annak előzménye és alapja is egy nemzetközi szerződés, továbbá, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés ezáltal egy nemzetközi szerződés teljesítésének elemeit kérdőjelezi meg, mivel az kihatással van a Fudan tv.-nyel kihirdetett Megállapodásra, mint nemzetközi szerződésre. Hangsúlyozottan hivatkozott a Megállapodás 1., 2. és 4. cikkében foglaltakra, amelyek alapján Magyarország nemcsak a Megállapodás, hanem álláspontja szerint – az abból fakadó intézkedések, ezáltal a később megalkotott Alapítványi tv.-ben foglaltak teljesítésére is kötelezettséget vállalt.
- [10] A Kúria az alapügyben a bírósági felülvizsgálati kérelmeket megküldte a Szervezőnek, aki a részére biztosított határidőben észrevételt nem tett.
- [11] Az alapeljárás során a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány perbelépés iránti kérelmet nyújtott be, a kérelmezők pernyertességét kívánta érdeklésként támogatni. A kérelmet a Kúria az alapügyben hozott Kvk.I.40.792/2021/6. számú végzésével elutasította.

A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése és az Alkotmánybíróság IV/234/2022. számú határozata

- [12] A Kúria a Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésével az NVB 20/2021. számú határozatát helybenhagyta. Indokolásában megállapította, hogy egyrészt a kérdés nem ütközik nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tárgykörébe, másrészt az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére irányuló kérdés nyelvtani szempontból a lehető legegyszerűbb kérdőmondat formájában van megfogalmazva, arra a választópolgár által tudatosan és megfontoltan, egyértelműen igen vagy nem válasz adható.
- [13] A Kúria döntése ellen az I. rendű kérelmező alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az Alkotmánybíróság a 2022. május 17. napján kelt IV/234/2022. számú határozatával megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.
- [14] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 123. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 427. § (1) bekezdés b) pontja szerinti eljárásban a Kpk.IV.39.461/2022/3. számú végzésével a IV/234/2022. számú AB határozat alapján a Kúriát – mint elsőfokon eljáró bíróságot – új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Az új eljárásra azt az iránymutatást adta, hogy a Kúria népszavazási ügyben eljáró tanácsa vegye figyelembe a IV/234/2022. számú AB határozatban foglaltakat, s annak alapján hozza meg új határozatát.

A Kúria új eljárásában hozott döntése és jogi indokai

- [15] Az Nsztv. a jogorvoslat előterjesztésére való jogosultságra eltérő rendelkezést nem tartalmaz, ezáltal a Ve. bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezései irányadók.
- [16] A Ve. 222. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá az NVB határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be.
- [17] Az I–III. rendű kérelmezők az eljárási legitimáció körében részletes nyilatkozatot tettek. Természetes személy, valamint párt kérelmezők bírósági felülvizsgálati kérelme alapján indult eljárásban a Kúria már több végzésben akként tartotta fenn az érintettség körében kialakított korábbi joggyakorlatot, hogy azt a kérelmezők vonatkozásában nem tette vizsgálat tárgyává. Az egységes és irányadó gyakorlatot követve a Kúria a kérelmezők e vonatkozású részletes nyilatkozatait nem vizsgálta, megállapította, hogy érintettségük fennáll és felülvizsgálati kérelmeiket érdemben vizsgálta.
- [18] Az I–III. rendű kérelmezők bírósági felülvizsgálati kérelmei a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség fennállása, ezáltal az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának megsértését eredményező kérdéshitelesítés okán – a következők szerint – megalapozottak.

I.

- [19] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése meghatározza azokat a tárgyköröket, amelyek nem bocsáthatók országos népszavazásra. Az I. rendű és a III. rendű kérelmező a bírósági felülvizsgálati kérelmeket az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának megsértésére alapította, amelyre figyelemmel fennálló alaptörvényellenesség okán álláspontjuk szerint meg kellett volna tagadni a kérdés hitelesítését. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. A nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre a II. rendű kérelmező is utalt. A Kúria a bírósági felülvizsgálati kérelmek alapján azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközik-e a népszavazásra javasolt kérdés. Az I. és a III. rendű kérelmező más-más aspektusból, de mindketten azon Megállapodásra vezették vissza a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség fennállását, amelyet a Fudan tv. hirdetett ki.
- [20] A Kúriát a IV/234/2022. számú AB határozat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése értelmében köti, attól nem térhet el, ezért döntésénél – a tiltott tárgykört érintően – az abban kifejtetteket vette figyelembe. Ez alapján a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződés, mint sajátos nemzetközi együttműködési megállapodás tartalmi vizsgálata, továbbá a Fudan tv. szerinti Megállapodást – mint a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződést – követő jogi szabályozási környezet vizsgálata során értékelés körébe vonta, hogy a hitelesítés tárgyát képező kérdés a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek végrehajtásának választott módját közvetlenül érinti, azzal szoros kapcsolatban van, mivel a Megállapodásból fakadó kötelezettségek végrehajtásával közvetlen összefüggésben áll az, hogy az Alapítványi tv. hatályban van-e, vagy azt népszavazás eredményeként hatályon kívül helyezik-e.

- [21] Az Alaptörvény Q. cikk (3) bekezdésének rendelkezéséből („A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”) az következik, hogy a nemzetközi jog egyéb, Magyarországra kötelező szabályai – ideértve a nemzetközi szerződéseket – a jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) III. Fejezete (7. és 8. §-a) szabályozza a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését. Az Eljárási tv. 7. § (2) bekezdése értelmében a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet – azaz kihirdető jogszabály – tartalmazza.
- [22] A Fudan tv. által kihirdetett Megállapodás – ami e kihirdetés által a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés – a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szól. Ez – a Megállapodás 1. cikke alapján – az oktatási tevékenység támogatásának olyan biztosítását jelenti, amely kiterjed a kölcsönös érdeklődésre számot tartó területekre, különösen a gazdaságtudományok, társadalomtudomány és informatikai képzési területekre. A Felek kijelentik továbbá, hogy a Fudan Egyetem a Kínai Népköztársaságban rendelkezésre álló akkreditációja keretében adja ki a felsőoktatási fokozatot adó okleveleket a magyarországi képzéseiben résztvevő hallgatóinak. A Megállapodás olyan kétoldalú akaratmegegyezésen alapul, amelynek tárgya és rendeltetése Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatása (Fudan tv. 3. §).
- [23] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 2. cikke meghatározza a Fudan Egyetem jogi státuszát, 3. cikke a Megállapodás végrehajtásáért felelős szerveket [Magyarország nevében az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Kínai Népköztársaság nevében a Fudan Egyetem]. A Megállapodás 4. cikke értelmében a Felek a jelen Megállapodást és az abból fakadó intézkedéseket saját nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján teljesítik és értelmezik, továbbá Magyarország mindent megtesz annak érdekében, hogy a Megállapodás hatálybalépéséhez szükséges belső jogi eljárásokat 2019. február végéig lefolytassa.
- [24] A Fudan tv. szerinti Megállapodást, mint nemzetközi szerződést követően Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 64/2020. (VIII. 14.) ME határozat az Eljárási tv. 5. § (1) bekezdés szerinti felhatalmazást megadta. A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozatban a Kormány egyetértett a Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás bemutatott szövegével. Felhatalmazta az innovációért és technológiáért felelős minisztert vagy az általa kijelölt személyt a megállapodás bemutatott szövegének – jóváhagyás fenntartásával történő – végleges megállapítására. Felhívta a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki. Jóváhagyta a megállapodás kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezetét, és elrendelte a megállapodás szövegének végleges megállapítását követően annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetését.
- [25] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás megkötéséről a Fudan Egyetemmel tárgyú 1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozattal a Kormány felhívta a Budapest Diákváros megvalósításáért, valamint a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyarországi felsőoktatási intézmény működési környezete kialakításáért felelős kormánybiztost, hogy – szükség szerint az általa kijelölt személy útján – gondoskodjék a Magyarország Kormánya és a Fudan Egyetem között kötendő stratégiai megállapodás (a továbbiakban: Stratégiai Együttműködési Megállapodás) Kormány nevében történő aláírásáról. A Stratégiai Együttműködési Megállapodást a Felek [Magyarország Kormánya, a Fudan Egyetem, valamint a ... Kft.] 2021. április 27-én aláírták. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás a 8. pontban rögzíti, hogy a Felek kölcsönös aláírása napján lép hatályba. Előzményként tartalmazza a megállapodásokat követő szoros kapcsolat eredményeként a Fudan Egyetem addigi magyarországi oktatási tevékenységét, ezek között azt is, hogy 2021 februárjában az Innovációs és Technológiai Minisztérium szándéknyilatkozatot kötött a Kínai Népköztársaság oktatási minisztériumával a Fudan Egyetem támogatásáról egy magyar egyetem létrehozására a magyar jog alapján, Magyarországon. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 3. és 7. pontja foglalja magában az I. rendű kérelmező által hivatkozott tárgyköröket.
- [26] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 1. pontja értelmében a Felek egyetértének, hogy a Fudan Hungary Egyetem, megvalósítva a magyar és kínai kormányok közös oktatási célkitűzéseit, támogathatja és segítheti a magyar felsőoktatás képzési színvonalának növelését. A Magyar Kormány vállalja, hogy a Fudan Hungary Egyetem számára egy vagyonkezelő alapítványon keresztül biztosítja a területet, a működőképes campust és az egyéb létesítményeket,

azaz benyújtja az ennek megvalósításához szükséges törvényjavaslatot az Országgyűlés elé (3. pont). A Magyar Állam – a Fudan Hungary Egyetem Fudan Egyetemmel közösen történő létesítése céljából – létrehoz egy vagyonkezelő Alapítványt, amelyhez a Fudan Egyetem csatlakozik. Az Alapítvány magyar felsőoktatási intézményként létrehozza a Fudan Hungary Egyetemet, melynek tulajdonosa és fenntartója az Alapítvány lesz (7. pont).

- [27] A népszavazásra javasolt kérdéssel érintett, 2021. június 24. napján kihirdetett Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) közérdekű vagyonkezelő alapítvány formájában történő létrehozására. Az Alapítvány célja – többek között – a magyar felsőoktatás gazdasági, társadalmi és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése érdekében felsőfokú végzettségi szintet igazoló oklevél kiadására jogosult, kollégiummal rendelkező felsőoktatási intézmény (a továbbiakban: Intézmény) létesítése és fenntartása, felsőoktatási tevékenység ellátása érdekében, a magyar nemzet, valamint az Intézményben képviselt országok népei közötti szorosabb oktatási, kulturális kapcsolatok ösztönzése céljából [Alapítványi tv. 2. § (1) bekezdés]. Az Alapítványi tv. 9. §-a sarkalatossági záradékot tartalmaz.
- [28] Az Alapítványi tv. indokolása értelmében a Kormány a Fudan Hungary Egyetem működési és fenntartási modelljéről hozott döntésében rendelkezett egyrészt a fenntartóként létrehozásra kerülő Alapítvány alapításával kapcsolatos feladatokról, másrészt az alapításhoz és működéshez szükséges állami vagyon biztosításával kapcsolatos feladatokról.
- [29] Miként azt az Alkotmánybíróság megállapította, „a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint nemzetközi kötelezettségvállalás létesítésének szándékával megalkotott jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, ami nemzetközi kötelezettségvállalást tartalmaz (a Fudan Egyetem támogatása a Magyarországon folytatni kívánt képzés érdekében)” (IV/234/2022. számú AB határozat 11. pont).
- [30] A népszavazásra javasolt kérdés (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a Fudan tv. szerinti Megállapodást, mint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződést, az abból fakadó kötelezettségek végrehajtásának választott módját közvetlenül érinti, azzal szoros kapcsolatban van, mivel az Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint nemzetközi szerződés szerinti kötelezettségvállalással összefüggésben az Alapítvány létrehozását és a részére történő vagyonjuttatás végrehajtását célozza, annak tárgyi és szervezeti alapját teremti meg. A Fudan tv. szerinti Megállapodásból fakadó kötelezettségek végrehajtásával közvetlen összefüggésben áll az, hogy az Alapítványi tv. hatályban van-e, vagy azt népszavazás eredményeként hatályon kívül helyezik-e. A népszavazással hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség választott végrehajtási formáját tartalmazza, és hatályon kívül helyezése a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint nemzetközi szerződés szerinti célok védelmét és az abból fakadó kötelezettségek végrehajtását – figyelemmel a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban foglaltakra is – közvetlenül érinti. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti népszavazási tilalom vizsgálata esetében annak van jelentősége, hogy a népszavazási kérdéssel hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza, figyelemmel a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint nemzetközi szerződés végrehajtását célzó, egymásra épülő komplex jogi szabályozási környezetre is. Az érvényes és eredményes népszavazás a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben [Fudan tv. szerinti Megállapodás] vállalt kötelezettségek végrehajtása tekintetében arra közvetlenül kihatna (lerontaná azt).
- [31] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjából nem vezethető le, hogy a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése) népszavazási útra tartozna. A Kúria ezért – a IV/234/2022. számú AB határozat indoklásában foglaltakat figyelembe véve – megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés jelen esetben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek minősül.

II.

- [32] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott tárgykörbe tartozás önmagában megalapozza a népszavazási kérdés hitelesítésének a megtagadását, így a Kúria a kérdés egyértelműségének a vizsgálatát – mivel az okafogyottá vált – mellőzte.
- [33] A Kúria a fentiekre figyelemmel az NVB határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján megváltoztatta, és a kérdés hitelesítését az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján megtagadta.

A döntés elvi tartalma

- [34] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti népszavazási tilalom vizsgálatakor annak van jelentősége, hogy a népszavazási kérdéssel hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás, mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza.

Záró rész

- [35] Az Nsztv. 30. § (3) bekezdése alapján a Kúria határozatát a Magyar Közlönyben nyolc napon belül, a Kúria honlapján a határozat meghozatala napján közzéteszi.
- [36] Tekintettel arra, hogy az I.–III. rendű kérelmezők népszavazási tilalomra hivatkozott bírósági felülvizsgálati kérelmeinek a Kúria helyt adott, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A. § (5) bekezdése alapján megállapított, kérelmezőként 10.000 forint, így mindösszesen 30.000 forint eljárási illeték az állam terhén marad.
- [37] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatnak az Nsztv. 30. § (1) bekezdése szerint nincs helye.

Budapest, 2022. május 31.

dr. Hajnal Péter a tanács s.k. elnöke

dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit s.k. előadó bíró

dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. bíró

A Kúria Knk.I.39.470/2022/2. számú végzése

Az ügy száma:

Knk.I.39.470/2022/2.

A tanács tagjai:

dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet a tanács elnöke
dr. Heinemann Csilla előadó bíró
dr. Hajnal Péter bíró

Az I. rendű kérelmező:

Az I. rendű kérelmező képviselője:

Bajcsay Ügyvédi Iroda
dr. Bajcsay Gergely eljáró ügyvéd

A II. rendű kérelmező:

A II. rendű kérelmező képviselője:

Bajcsay Ügyvédi Iroda
dr. Bajcsay Gergely eljáró ügyvéd

A III. rendű kérelmező:

A III. rendű kérelmező képviselője:

Magyar Kereskedelmi és Iparkamara
Dr. Kovátsits László Ügyvédi Iroda
dr. Kovátsits László eljáró ügyvéd

A kérelmezett:

Az eljárás tárgya:

Nemzeti Választási Bizottság
a Nemzeti Választási Bizottság 24/2021. határozatának bírósági felülvizsgálata

Rendelkező rész

I.

A Kúria az III. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

II.

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 24/2021. számú határozatát megváltoztatja és az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?”* népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadja.

A 30.000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

A Kúria elrendeli e végzésének közzétételét a Magyar Közlönyben.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] magánszemély (a továbbiakban: Szervező) 2021. július 21. napján népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). Az NVB 2021. augusztus 30. napján kelt, a Magyar Közlönyben 24/2021.(VIII.31.) számon közzétett határozatával (továbbiakban: NVB Határozat) az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?”* népszavazásra javasolt kérdést a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. § (1) bekezdése alapján hitelesítette. A határozat az indokolásában rámutatott, hogy az NVB a kérdést akkor hitelesítheti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Az NVB megállapította, hogy a kérdés e követelményeknek megfelel.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmek

- [2] A kérelmezők – külön-külön eljárva – felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be jogszabálysértésre hivatkozva az NVB Határozat ellen a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének megtagadása érdekében.
- [3] A III. rendű kérelmező az érintettségét a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Gktv.) 3. § (2) bekezdésére, 3. § (3) bekezdésére, továbbá a 6. § (1) bekezdésére alapozta. Azzal érvelt, hogy olyan köztestület, amely működésével előmozdítja a gazdaság fejlődését és szerveződését, a piaci magatartás tisztességét, a gazdasági tevékenységet folytatók általános együttes érdekeinek érvényesülését, továbbá a kereskedelmi, ipari és kézműipari tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos kamarai közfeladatokat lát el. Erre figyelemmel a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, mint a Gktv. 6. § (1) bekezdése alapján országos gazdasági kamaraként megalakítandó köztestület olyan jogi személy, amely jelen népszavazási kérdés kapcsán érintett. Az álláskeresői járadék folyósítása leghosszabb időtartamának 90 napról 270 napra emelése a gazdaság fejlődését és szerveződését, továbbá a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesülését negatívan érintené, várhatóan kitolná az ismételt munkába állás kezdő időpontját, nehezítve a munkaerő pótlását egyes szektorokban, továbbá az államháztartásra is negatívan hatna.
- [4] Az ügy érdemében kifejtett álláspontja szerint pedig a feltett kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe tartozik, így nem hitelesíthető, mivel közvetlenül érinti a központi költségvetést. Hangsúlyozta, hogy a népszavazásra feltett kérdés a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) 27. § (3) bekezdésében az álláskeresői járadék folyósítása időtartamának 90 napról 270 napra történő emelésével – egyszerű becslés alapján – akár 200 milliárd forint többlet terhet is jelenthet a költségvetés számára. Azt nem vitatta, hogy a népszavazási kérdés közvetlenül nem a költségvetési törvényre vonatkozik, azonban az Alkotmánybíróság 33/2007. (VI. 6.) és 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában kifejtett gyakorlatára hivatkozással arra mutatott rá, hogy a tiltott tárgykörbe ütközés nemcsak akkor valósul meg, ha a módosítás a hatályos költségvetési törvényre vonatkozik, hanem akkor is ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzák meg jövőbeni költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. A kérelmező ugyanakkor számos bizonytalansági, illetve a hatásokat tompító tényezőt is megjelölt, utalt az előirányzat felülről nyitott jellegére, majd mindezt összefoglalva az NVB Határozat megváltoztatását kérte, mert nézete szerint a kérdésből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik.

- [5] Az I. és a II. rendű kérelmezők érintettségük tekintetében egyfelől magyar állampolgárként az országos népszavazáson történő részvételi jogukra, másfelől arra hivatkoztak, hogy számukra, mint álláskeresői járadékra jogosultak hátrányára, a népszavazásra feltett kérdés eredményessége esetén, annak költségvetésre történő kihatása miatt, az álláskeresői járadék részleges vagy teljes elvesztésének lehetősége is fennállhat.
- [6] Érdemben I. rendű kérelmező az NVB Határozat megváltoztatása céljából azzal érvelt, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjába ütközik, miután az álláskeresői járadék 270 napra történő felemelése a költségvetési fedezet növelését is szükségessé teszi, ezáltal a költségvetést közvetlenül érinti. E körben hivatkozott az Alkotmánybíróság, ennek nyomán a Kúria döntéseiben kifejtett azon álláspontra, hogy a népszavazási kérdést nem lehet hitelesíteni, ha közvetlen és érdemi kapcsolódás van a népszavazás és a költségvetés között. Hangsúlyozta, hogy a szabályozásban fennálló jogi feltételek változatlansága mellett egyértelmű, hogy a jogosultsági időszak meghosszabbítása arányosan eredményezi a szükséges költségvetési fedezet növelését is. Bár a felülről nyitott előirányzat lehetővé tenné kormányzati hatáskörben az előirányzat módosítását, azonban elfogadás alatt álló költségvetés esetén a valódiság elve alapján kötelezett az Országgyűlés arra, hogy a népszavazás eredményét az aktuálisan tárgyalt költségvetési törvényen is átvezesse, azaz a kiemelt előirányzatot a jogosultsági idő növekedésének arányában növelje. Álláspontja szerint az álláskeresői járadék feltételrendszerének költségvetési egyensúlyt megőrző átalakítása túlmutat a kérdésből következő jogalkotási kötelezettség kiszámíthatóságán és közérthetőségén. A jogalkotó szabadsága a kérdésben foglalt kötelezés végrehajtására csak az Alaptörvény és a választópolgári egyértelműség követelményrendszerén belül érvényesíthető, azonban az Nsztv. 9. §-ában foglalt kérdéseggyértelműség megtartása csak a kérdés jogalkotó általi szűk értelmezése esetén érvényesülhet, így pedig a kérdés alapján szükségszerű a központi költségvetés átalakítása is.
- [7] A II. rendű kérelmező a népszavazásra feltett kérdést azon az alapon támadta, hogy az nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Hangsúlyozta, hogy a Kúria következetes gyakorlata alapján a választói egyértelműség követelményéből eredően a kérdéssel szemben az a követelmény, hogy a választópolgárok azt jól értsék, a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét lássák át azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják a leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni (Knk.IV.37.487/2015.). A Kúria Knk.IV.37.132/2016/4. és a Knk.IV.37.133/2016/4. számú döntéseiben kifejtette, hogy bizonyosan sérül a kérdéseggyértelműség követelménye, ha a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs lehetősége átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét, melybe beletartozik az is, hogy azt sem tudja felismerni, hogy nincs kézzelfogható eredménye a véleménynyilvánításának. Márpedig a feltett kérdés esetén ez az eset állna fenn, hiszen, ha az érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés az Ft. 27. § (3) bekezdését módosítja az esetben a 270 nap ellátási idő csak akkor használható ki, ha a kérelmező 2700 nap, közel 7 és fél év jogosultsági idővel rendelkezik.
- [8] Ezzel szemben a választópolgárok okkal feltételezhetik azt, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén igen szavazatukkal azt támogatják és érhetik el, hogy minden álláskereső számára 270 napra fog meghosszabbodni az ellátás időtartama, de nem látják át azzal összefüggésben az ilyen hosszúságú támogatási időt megalapozó jogosultsági időtartam szükségszerű emelkedését. Hivatkozott arra is, hogy a tervezett jogszabálmódosítás hatására szűkülne a nyugdíj előtti álláskeresői segélyre jogosultak köre, mely következményt a választópolgárok a kérdés alapján nem ismerhetnek fel, azaz, hogy az álláskeresői járadékkal kapcsolatos válaszuk egy másik ellátásra, a nyugdíj előtti álláskeresői segélyre is kihatással lehet.
- [9] Másodlagosan állította, hogy népszavazási kérdés nem értelmezhető úgy, hogy az magában foglalja az álláskeresői járadék költségvetési fedezetét biztosító előirányzatok szükségszerű emelését, hiszen egy ilyen jellegű kötelező erő az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján a kérdés hitelesítésének akadályát képeznél, ebből kifolyólag a választópolgárnak a szavazás időpontjában nem lesz megbízható ismerete arról, hogy szavazata eredményeként a jelenlegi ellátási összegeket kapják majd a jogosultak a megnövekedett időtartamra, vagy a megnövekedett időtartam az ellátási összegek akár drasztikus csökkentését is magával hozza, ezért szavazata valós következményeit nem láthatja át. Utalt az Ft. 39/A. § (8) bekezdés c) pontjára, az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésére és a 25/2016.(XII.21.) AB határozatra, melyekből azt a következtetést vonta le, hogy ha érvényes és eredményes népszavazás esetén az igen szavazatok szereznek többséget, és az álláskeresői járadék maximális időtartama meghosszabbodik, különösen ha azt az ország gazdasági teljesítőképessége nem teszi lehetővé, az eredmény semminemű kötelezettséget nem ró sem az Országgyűlés, sem a Kormány számára arra vonatkozóan, hogy az álláskeresői ellátásokra biztosítani tervezett költségvetési forrást az időtartam meghosszabbodásával arányosan növelje illetve ne csökkentse.

- [10] A jogorvoslati eljárás során Magyarország Kormánya a kérelmezők oldalán érdekeltkénti perbelépés iránti kérelmet terjesztett elő, melyet a Kúria 6. számú végzésével a feltételek fennállása hiányában elutasított.
- [11] A Kúria megküldte a bírósági felülvizsgálati kérelmeket a Szervezőnek, aki a részére biztosított határidőben észrevételt nem tett.

A Kúria Knk.I.40.973/2021/9. számú döntése és az Alkotmánybíróság IV/210-24/2022. számú döntése

- [12] A Kúria a III. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelmét az érintettsége hiányában érdemben nem vizsgálta, míg a többi kérelmező felülvizsgálati kérelmét nem találta alaposnak, erre figyelemmel az NVB Határozatát helyben hagyta. Rögzítette, hogy a kérelmezők felülvizsgálati kérelmében kifejtett kifogásaival szemben a Szervező NVB által hitelesített kérdése megfelel az Alaptörvény és az Nsztv. népszavazási kérdéssel kapcsolatos előírásainak, az NVB Határozata a felülvizsgálati kérelmekben hivatkozott alaptörvényi rendelkezéseket és más jogszabályi előírásokat nem sértette meg.
- [13] A Kúria a tiltott tárgykörre (költségvetés érintettségére) vonatkozó hivatkozással kapcsolatban rámutatott arra, hogy az Alaptörvény 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányos alapjait és korlátait. Kitért az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti korlátozásra és erre figyelemmel elemezte a feltenni kívánt kérdés költségvetéssel való kapcsolatát. Kifejtette, hogy a költségvetést érintő népszavazási tilalom fennállásának eldöntéséhez vizsgálni szükséges, hogy a népszavazásra feltett kérdés milyen szoros kapcsolatban áll a költségvetéssel és ezzel összefüggésben utalt az Alkotmánybíróság döntéseiben írtakra, [51/2001. (XI.29.) AB határozat, Indokolás IV. pont 2.2 alpont, 16/2007. (III.9.) AB határozat indokolása III. pont 2.2], valamint a Kúria kiforrott gyakorlatára.
- [14] Az Alkotmánybíróság előbbi határozatából azt emelte ki, hogy amennyiben a kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a tiltott tárgykörrel, a kérdés nem válik tiltott tárgykörűvé. Ahhoz, hogy azzá váljon, szoros kapcsolat szükséges, és a népszavazásra bocsátandó kérdésből okszerűen következnie kell a költségvetés módosításának. Az Alkotmánybíróság 16/2007. (III.9.) határozatának indokolása III. pont 2.2 alpontjában azt a kiegészítést tette még ezzel kapcsolatban, hogy: „Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. A költségvetési törvényjavaslat az elfogadásáig módosulhat és előállhat az az eset is, hogy az elfogadott törvény olyan költségvetést tartalmaz, amelyben egyáltalán nem szerepel a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatba hozható előirányzat.” A Kúriának is kiforrott gyakorlata van a költségvetési törvénybe ütköző kérdésfeltevés kapcsán, melynek során mindig irányadónak tekintette az Alkotmánybíróság által kimunkált azon tételt, hogy három esetkörben ítéltető közvetlennek és érdeminek a népszavazás és a költségvetési törvény közötti kapcsolat, ha
- a) a kérdés kifejezetten a költségvetési törvény módosítását célozza;
 - b) a kérdésből okszerűen következik a költségvetési törvény módosítása;
 - c) az érvényes és eredményes népszavazás jövőbeli költségvetési törvény kiadását konkrétan határozza meg.
- [15] A Kúria rámutatott, hogy jelen esetben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Flt. 27. § (3) bekezdése módosítására irányul, így ezzel összefüggésben a folyamatban lévő jogorvoslati eljárásban azt kell eldönteni, hogy a módosítás esetleges lehetséges pénzügyi kihatásai megvalósítják-e az Alkotmánybíróság által kimunkált három esetkör valamelyikét.
- [16] A Kúria a fenti szempontok alapján elemezve a népszavazásra feltenni kívánt kérdést megállapította, hogy a kérdés nem irányul az elfogadott költségvetési törvény módosítására, és okszerűen nem következik belőle annak módosításának szükségessége sem. Annál is inkább mert I. rendű kérelmező is elismerte, hogy Magyarország 2022. évre vonatkozó költségvetése az álláskeresési támogatások körében felülről nyitott, az ott meghatározott összeg előirányzat módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető. Ezt meghaladóan a kérdés nem irányul arra, hogy a választópolgárok határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes konkrét kiadásokat. A Kúria azt is kiemelte, hogy a költségvetés esetleges többletigényét nem lehet automatikus matematikai szorzóval számolni. Kellően nem alátámasztott érvelés a kérelmező részéről, hogy a jogosultsági idő meghosszabbodása arányosan eredményezné a szükséges költségvetési fedezet növekedésének igényét. Nincs reális alapja annak a kérelmezői állításnak, ami konkrét kiszámítható összegben (arányos növekedésben) jelöli meg a költségvetés várható többletkiadását.

- [17] A Kúria továbbra is irányadónak tekintette azt a korábbi gyakorlatát, hogy a tiltott tárgyköröket szűkkörűen kell értelmezni és azok elbírálásánál a jövőre vonatkozó hipotetikus feltételeket figyelembe venni nem lehet. Annál is inkább, és itt ismét utalva az Alkotmánybíróság által kifejtettekre, tény, hogy alig van olyan népszavazási kérdés, amelynek valamilyen fokú, mértékű költségvetési kapcsolata, pénzügyi igénye, következménye nincs. Ezért esetről-esetre kell vizsgálni annak közvetlenségét, az Alkotmánybíróság által felállított tesztnek való megfelelőségét. Lényegesnek tekintette a Kúria azt az Alkotmánybíróság által kimondott tételt is, hogy „Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor nem teszi tiltottá a népszavazást.” [51/2001. (XI.29.) AB határozat, Indokolás IV. pont 2.2. alpont.]
- [18] Mindezek miatt nem találta alaposnak az I. rendű kérelmezőnek az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközést állító felülvizsgálati érvelését.
- [19] A II. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelmében foglaltakra tekintettel a népszavazásra javasolt kérdés egyértelműsége körében kimondta, hogy az NVB által hitelesített kérdés megfelel az Nsztv. 9. § (1) bekezdésben foglalt kettős követelménynek, azaz mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének. Megállapítását ugyancsak az Alkotmánybíróság és a Kúria következetesen alkalmazott gyakorlatával támasztotta alá.
- [20] A Kúria döntése ellen a bírósági eljárásban részt nem vevő magánszemély terjesztett elő alkotmányjogi panaszt a kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása és az azt megelőző eljárásban hozott határozat megsemmisítése iránt, az Alaptörvény II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése, és a XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [21] Az indítványozó panasza indokolásában előadta, hogy a Kúria a tisztességes eljáráshoz való jogot sértve nem vizsgálta meg kellő körültekintéssel a népszavazási kérdés tartalmát és alkotmányosságát. Az állítását arra alapozta, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörre tekintettel nem vezethet a költségvetési törvény módosítására.
- [22] Az Alkotmánybíróság IV/210-24/2022.számú határozatával megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta 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, kizárólag azzal foglalkozott, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8.cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe, s ezzel sor kerül-e alapjogsérelem előidézésére.
- [23] Ennek kapcsán kifejtette, hogy a 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában felállított tiltott népszavazási tárgykörből kitűnik az alkotmányozó azon akarata, hogy a költségvetés stabilitását népszavazás, mint kivételes közvetlen hatalomgyakorlás ne veszélyeztesse. Fenntartotta azt az álláspontját, hogy „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001,392,394.] Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat óta három esetkörre nézve értelmezi a költségvetéssel összefüggő tiltott tárgykört, amely értelmezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tilalmak közötti párhuzamra való tekintettel az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény hatályba lépését követő gyakorlatban is fenntartható.
- [24] A konkrét kérdést vizsgálva azt elismerte, hogy az „igen” válaszok többsége esetén sem merülne fel a költségvetési törvény formális módosításának szükségessége. Ebből azonban álláspontja szerint nem következik, hogy a népszavazási kérdés nem áll a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban, illetve, hogy nem jelenti a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását. Szerinte a népszavazásra szánt kérdésből érvényes és eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a passzív kiadásokra, álláskeresői támogatásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelkedése, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Annak ellenére tehát, hogy a felülről nyitott előirányzatok esetén a költségvetési törvény módosításának szükségessége kényszerűen nem merül fel, a kérdés tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen. (2.2 pont) Vizsgálta, hogy a Kúria tiltott népszavazási tárgykörre vonatkozó értelmezést tartalmazó döntése előidézett-e alapjogsérelmet. Vizsgálata arra irányult, hogy a felülről nyitott költségvetési előirányzatokat érintő népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe ütközésére vonatkozó kúriai jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmánykonform értelmezési kötelezettség alapján összhangban van-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának alkotmányos tartalmával, és ennek következtében megvalósult-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme.

- [25] Értelmezése szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában megfogalmazott „A közpénzek” cím alatti cikkek, valamint az N) cikk (1) és (3) bekezdései fényében értelmezendő tiltott tárgykörbe ütközik, mivel tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen, illetve annak végrehajtásán, így közvetlenül és jelentősen érinti az ország éves költségvetéséről szóló törvényt. A kérdés tehát a folyó évi költségvetési törvényben szereplő, felülről nyitott előirányzat meghatározására irányul, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont alapján tiltott, mivel úgy érinti a folyó évi költségvetési törvény tartalmát, hogy egy, az abban meghatározott felülről nyitott előirányzatra vonatkozik, annak számszaki változását eredményezi. (2.3. pont)
- [26] Vélgöveketetése szerint a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése olyan kérdést hitelesített, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontjában foglalt tiltott tárgykörbe ütközik. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet meghozatala során a Kúria ugyanis nem alkalmazta helytállóan a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezését. In concreto az állskeresési járadék folyósítási idejére vonatkozó, in abstracto a költségvetés felülről nyitott előirányzatait érintő népszavazási kérdés ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [27] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. Tv. (Kp.) 123. § (1), (2) bekezdésén alapuló, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 427. § (1) bekezdés b) pontja szerinti eljárásban, a Kpk.IV.39.462/2022/3.számú végzésével az Alkotmánybíróság IV/210-24/2022. AB határozata alapján a Kúriát – mint elsőfokon eljáró bíróságot – új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Rögzítette, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 39. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság döntése mindenre kötelező. Mindezekből következően az új eljárás során az eljáró tanácsnak az Alkotmánybíróság IV/210-24/2022. ügyszámú határozatában foglaltak betartásával kell eljárni.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [28] A Kúriának az Alkotmánybíróság teljes körű megsemmisítő döntése miatt a megismételt eljárásban állást kellett foglalnia mindazokban a kérdésekben, amelyeket hivatalból kell vizsgálni, továbbá amelyek a kérelmezők jogorvoslati kérelmében szerepeltek.

I.

- [29] A Kúria rögzíti, hogy az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokban a Ve. Általános részét az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel alkalmazni kell. Az Nsztv. a jogorvoslat előterjesztésére való jogosultságra eltérő rendelkezést nem tartalmaz, ezáltal a Ve. bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezései irányadók.
- [30] A Kúria a kérelmezők eljárási legitimációjának vizsgálata körében a népszavazási ügygel kapcsolatos érintettségéről a következőket állapította meg. A bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztőinek körét szabályozó Ve. 222. § (1) bekezdése a népszavazási eljárásban is megfelelően alkalmazandó, mely szerint a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá az NVB határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be. Ez a rendelkezés tehát az ügyben való érintettséghez köti a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztésének lehetőségét, ugyanakkor az érintettség meghatározásához további szempontokat nem állapít meg. A Kúria alábbiakban megjelölt határozatai szerint a népszavazási ügyekben az érintettség az általános választási eljárási ügyekhez képest részben eltérően minősül.
- [31] A választási ügyekben és a népszavazási ügyekben az érintettség eltérő vizsgálata és értelmezése indokát átfogóan meghatározza a Knk.IV.37.222/2016/9. sz. (ún. „kvótanépszavazás” ügyben hozott) végzés, melyben a Kúria rámutatott, hogy „a Ve. szerinti választási ügyekben a jogvita döntően a választási eljárás szabályaihoz kapcsolódik, és a bírósági felülvizsgálatot eljárási és jogorvoslati szakasz előzi meg. Ez meghatározza az eljárási érintettek körét, amely a Ve. 222. § (1) bekezdésének szűkebb értelmű alkalmazását teszi lehetővé. A népszavazási ügyek jellege azonban ettől eltér, ezekben az ügyekben igen gyakran közvetlen alapjogi összefüggések érvényesülnek, nagyobb terjedelmű eljárási előzmény nélkül. A népszavazásra feltett kérdés jellege határozza meg az érintettséget, melyet annak tartalmi vizsgálatával lehet megállapítani.”
- [32] A Kúria megállapította, hogy a III. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelme az érintettsége hiányában érdemben nem vizsgálható. A Kúria a III. rendű kérelmező érintettségének eldöntése körében figyelemmel volt az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX.24.) AB határozatában foglaltakra, mely visszautalt a 3091/2012. (VII. 26.) AB döntésre is, és amely ugyan alkotmányjogi panasz befogadása kapcsán, de a társadalmi szervezetek érintettsége kérdésében foglalt akként

állást, hogy „[a] szakszervezet tagjai és más személyek nevében nem járhat el, a szakszervezet tagjai önállóan, saját nevükben nyújthatnak be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt. A szakszervezet érintettsége csak akkor lenne megállapítható, ha a támadott jogszabályi rendelkezések közvetlenül a szakszervezet érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogaira vonatkoznának.” (Indokolás, [3]) Ennek analógiája útján a III. rendű kérelmező törvényben rögzített és általa hivatkozott, mint az érintettségét megalapozó jogi előírások nem teremtik meg a tényleges érintettségét még akkor sem, ha a népszavazásra feltett kérdés közvetve, áttételesen és eshetőlegesen akár hatással is lehet(ne) tagjai működésére. A Kúria hangsúlyozza, hogy a Kamarában tagsággal rendelkező gazdasági társaságok természetes személy tagjai révén kifejezhetik, kifejezhetik véleményüket a népszavazásra feltett kérdéssel a népszavazáson való részvétel, illetve mint választópolgárok a népszavazásra feltett kérdés engedélyezése elleni jogorvoslat útján. A szervező által megjelölt kérdés a tartalma szerint nem vitásan valamennyi választópolgárt és valamennyi magyarországi lakost érinti/érintheti, de csak közvetve befolyásolja a kamara tagjainak vállalkozását. A kérdés engedélyezésével kapcsolatos jogaik gyakorlásához nincs szükség a III. rendű kérelmező bevonására, közbenjárására és a tagok érdekképviselőinek biztosítása kapcsán az ilyen irányú jogorvoslat előterjesztése nem értelmezhető. Ennél fogva az érintettség hiánya okán a Kúria a III. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelmét érdemben nem vizsgálhatta, azt a Ve. 231. § (1) bekezdés a) pontja alapján el kellett utasítania.

II.

- [33] A Kúria az I. és a II. rendű kérelmezők, mint magyar állampolgár természetes személyek érintettségét megállapította, a felülvizsgálati kérelmeiket érdemben vizsgálta, és megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek a népszavazás tiltott tárgykörbe történő ütközése okán megalapozottak.
- [34] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemről, illetve a járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról.
- [35] Az Alkotmánybíróság előbbiekben ismertetett döntésének (2.3) pontjában rögzítette, hogy „a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában megfogalmazott, „A közpénzek” cím alatti cikkek, valamint az N) cikk (1) és (3) bekezdései fényében értelmezendő tiltott tárgykörbe ütközik, tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen, illetve annak végrehajtásán, így közvetlenül és jelentősen érinti az ország éves költségvetéséről szóló törvényt. A kérdés tehát a folyó évi költségvetési törvényben 8.cikk (3) bekezdés b) pont alapján tiltott, mivel úgy érinti a folyó évi költségvetési törvény tartalmát, hogy egy, az abban meghatározott felülről nyitott előirányzatra vonatkozik, annak számszaki változását eredményezi. Érvényes és eredményes népszavazáson az „igen” válaszok többsége esetén az álláskeresői járadék folyósítási idejének törvényi felemelése a népszavazás hároméves kötőereje miatt pedig nemcsak a folyó évi költségvetésre nézve jelent változást, hanem az ezt követő költségvetésekre is kihatással van. A Kúria tehát az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el, a jogértelmezési hiba ebből következően contra constitutionem önkényessé vált, amellyel megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból való jogot.” A megsemmisítés okán az Alkotmánybíróság az indítványozó egyéb cikkek sérelmére vonatkozó hivatkozását már nem vizsgálta.
- [36] Mindebből következik, hogy a népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközik, a kérdés hitelesítésére nincsen lehetőség, ezért a Kúria az NVB 24/2021. határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján megváltoztatta, és a kérdés hitelesítését az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján megtagadta.

III.

- [37] A népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadását önmagában megalapozza, hogy a kérdés tiltott tárgykört érint, ezért a Kúria a kérdés egyértelműségének vizsgálatát – mivel az okafogyottá vált – mellőzte.

A döntés elvi tartalma

- [38] Népszavazási kérdés hitelesítésével összefüggésben, a költségvetés érintettsége, mint tiltott tárgykör fennállásának vizsgálata során, az Alkotmánybíróság által jelen döntésben ismertetett és a Kúria gyakorlatában is követett hármas feltételrendszer fennállását kell irányadónak tekinteni.

Záró rész

- [39] Tekintettel arra, hogy az I.–II. rendű kérelmezők felülvizsgálat iránti kérelmeinek a Kúria helyt adott, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (5) bekezdése szerinti kérelmezőként 10.000 – 10.000 forint eljárási illeték az állam terhén marad. A III. rendű kérelmező az Itv. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerint teljes személyes illetékmentességben részesül, így a kérelmével kapcsolatban feljegyzett 10.000 forint eljárási illeték szintén az állam terhén marad.
- [40] A Kúria jelen végzését az Nsztv. 30. § (3) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben 8 napon belül, a Kúria honlapján a határozat meghozatala napján közzéteszi.
- [41] Jelen végzés elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdés utolsó mondata zárja ki.

Budapest, 2022. május 31.

dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. a tanács elnöke

dr. Heinemann Csilla s.k. előadó bíró

dr. Hajnal Péter s.k. bíró

A Magyar Közlönyt az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: 1051 Budapest, Nádor utca 22.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyarkozlony.hu> honlapon érhető el.