



Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1549/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.III.39.037/2025/3. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

- [1] Az indítványozó jogi képviselője (Dr. Sobor Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd dr. Sobor Dávid) útján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján, amelyben kérte a Kúria Knk.III.39.037/2025/3. számú végzése (a továbbiakban: támadott végzés) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítvány szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdését, a XXVIII. cikkének (1) bekezdését, a 8. cikkének (1)-(2) bekezdését, valamint a 28. cikkét.
- [2] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] 1.1. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 10/2025. számú határozatával az „Egyetért Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett személyek vagyonynyilatkozataiban foglalt helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?” népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette.
- Az NVB határozatának indokolásában rámutatott, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) megfogalmazott követelményeknek megfelel. Az NVB figyelemmel volt arra, hogy korábban már három alkalommal került elé a jelen

népszavazási kezdeményezéssel szó szerint megegyező népszavazási kezdeményezés A 2017-ben benyújtott kérdés kapcsán hozott, a kérdés hitelesítését megtagadó 77/2017 (VI.28.) NVB határozatot a Kúria VII.37.592/2017/2. számú végzésével megváltoztatta és a kérdést hitelesítette. A Bizottság második alkalommal a 179/2019. (VII.4.) NVB határozatával hitelesítette a kérdést, amelyet a Kúria a Knk.VII.37.859/2019/2. számú végzésével, valamint a Knk.VII.860/2019/2. számú végzésével helybenhagyott. A 2023-ban benyújtott kérdést pedig az NVB a 23/2023. (IV.27.) számú határozatával ugyancsak hitelesítette.

- [4] 1.2. Az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a támadott végzéssel az NVB 10/2025. számú határozatát helybenhagyta.
- [5] A Kúria egyrészt megállapította, hogy az országos népszavazásra feltenni indítványozott kérdés tárgya nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés szerinti tiltott tárgykörbe; továbbá hogy az NVB a kérdés egyértelműségének követelményével kapcsolatban is helytálló következtetésekre jutott, amelyet alátámasztanak az ugyanezen népszavazási kérdés körében meghozott és közzétett korábbi kúriai határozatok is. A Kúria – korábbi döntéseire hivatkozva – hangsúlyozta: az, hogy a kérdésben nem került pontosabban meghatározásra, hogy a vagyonyilatkozatok mely hatósági nyilvántartásokkal kerüljenek összevetésre, sem a jogalkotói, sem a választópolgári egyértelműség szempontjából nem aggályos, az nem irányul lehetetlen célra, nem megtevesztő.
- [7] A támadott végzésben a Kúria a Knk.VII.37.592/2017/2. számú végzésének azon további érveit is teljes mértékben osztotta, miszerint a kérdés megválaszolása szempontjából nem releváns, hogy a választópolgár pontosan ismerje a vagyonyilatkozattételre kötelezett személyi kört. A vagyonyilatkozat intézményének, illetve az abban megnyilvánuló jogalkotói célnak az ismerete elvárható a véleményt nyilvánító választópolgároktól. A népszavazási kérdésben szereplő „rendszeres” kitétel a kérdés egyértelműségét sem választópolgári, sem jogalkotói szempontból szintén nem akadályozza. A Knk.VII.37.859/2019/2. számú és Knk.VII.37.860/2019/2. számú végzéseiben ugyanezen népszavazási kérdés körében megerősítette a Kúria, hogy az a hitelesítésre vonatkozó népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének megfelel. Miután a Kúria korábban ugyanezen kérdés hitelesítését következetesen helybenhagyta, a támadott végzés szerint a hitelesítésre szánt kérdés nem félreérthető mértékben általános, nem okoz olyan értelmezési zavart, amely megakadályozná, hogy az Országgyűlés egyértelmű jogalkotással végrehajtsa a választók akaratát. A rendszeres kötelező összevetés és a hatósági nyilvántartás fogalmát jogalkotási mozgástérként értékelte a Kúria, ami nem zárja ki az egyértelmű jogalkotás követelményének megvalósulását. Mind ezek figyelembevételével a Kúria megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés megfelel az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, ezért az NVB határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapulvételével helybenhagyta.

- [8] 1.3. A Kúriának e döntése ellen nyújtott be az indítványozó alkotmányjogi panaszt. Eszerint a támadott végzés – annak indoklására figyelemmel – sérti az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdését, a XXVIII. cikkének (1) bekezdését, a 8. cikkének (1)-(2) bekezdését, valamint a 28. cikkét.
- [9] Az indítványozó szerint azzal, hogy a támadott végzésében a Kúria maga is kifejtette, hogy „a hatósági nyilvántartások szókapcsolat jelző nélküli használata egyaránt magában foglalja a közhiteles és nem közhiteles nyilvántartásokat. Ugyanakkor a vagyonyilatkozatok adattartama alapján a vagyonyilatkozatban foglaltak helytállóságának ellenőrzésére csak a közhiteles nyilvántartások lehetnek alkalmasak,” ezáltal a Kúria a kérdést nem csak értelmezte, de ki is bővítette, amely tartalmi szűkítést eredményezett anélkül, hogy erre törvényes vagy alkotmányos felhatalmazása lenne. A „közhiteles” jelző tartalmi beillesztésével a Kúria önkényesen, jelentősen leszűkítette a hatósági nyilvántartások körét anélkül, hogy arra a szervező – a kérdés megfogalmazásából kiolvasható – szándéka utalt volna. Ezzel a Kúria önkényesen elvonta a szervező azon jogát, hogy a kérdés megfogalmazásával maga határozza meg, mire irányuljon a népszavazási kezdeményezése, egyben a Kúria felmentette a szervezőt azon törvényi kötelezettsége alól, hogy a népszavazási kérdést pontosan, egyértelműen megfogalmazza.
- [10] A panasz szerint, ha a kérdés csak úgy tekinthető egyértelműnek, hogy a Kúria értelmezésével azt az eredeti megfogalmazáshoz képest tartalmilag alakítja, megváltoztatja, akkor az a kérdés valójában nem felel meg az egyértelműség követelményének.
- [11] Az indítványozó úgy véli, hogy a Kúria eloldotta magát a norma szövegétől, tartalmától, lényegében kiüresítette a hitelesítés jogintézményének tartalmi szegmensét, és ezzel a *contra legem* jogértelmezés egyúttal *contra constitutionem* önkényessé vált, ami egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozta. Mind ezek alapján sérült az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított népszavazáshoz való jog is, amely érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, hogy a hitelesítési eljárás során minden, az Alaptörvény és az Nsztv. által előírt feltételt megvizsgáljon a bíróság, és csak olyan kérdést bocsásson népszavazásra, amely ezek mindegyikének megfelel.
- [12] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének - a 28. cikkének sérelmével összefüggő – sérelmét az indítványozó továbbá arra tekintettel is állítja, hogy a Kúria a lehetetlen célra vonatkozó érveit egyáltalán nem vizsgálta, holott ez a szempont az ügy érdemi eldöntése szempontjából is jelentős.
- [13] Az indítványozó a felülvizsgálati kérelmében ugyanis külön hivatkozott arra, hogy számos vagyonelem esetében nincsen a hatályos szabályozás szerint hatósági nyilvántartás, sem közhiteles, sem nem közhiteles, és ezen vagyonelemek esetében nem is hozható létre és nem is üzemeltethető megfelelő hatósági nyilvántartás. A Kúria azonban ezt a jogcímet és érvcsoportot azzal kezelte együtt, hogy nem

egyértelmű, hogy mely hatósági nyilvántartásokra vonatkozik a hitelesítésre benyújtott kérdés. Utóbbi érv elutasításához a Kúria fűzött ugyan indokolást, viszont az előbbi jogcímhez és érvcsoporthoz kizárólag az utóbbival összefüggésben rögzítette, hogy „sem a jogalkotói, sem a választópolgári egyértelműség szempontjából nem aggályos, az nem irányul lehetetlen célra, nem megtévesztő”. Ezáltal viszont a felülvizsgálati kérelem elutasításának jogi indokát a Kúria nem jelölte meg a lehetetlen célra irányulásra tekintettel.

- [14] A panaszos kifogásolja, hogy a Kúria támadott végzése „kvázi ítélt dologként” hivatkozik a felülvizsgálati kérelemben felvetett kérdésekre, holott a korábbi eljárásai során egyértelműen nem ugyanezen jogi érvek képezték a vizsgálat alapját. Az indítványozó emellett utalt még arra is, hogy a Kúria által hivatkozott kúriai döntések óta a vagyonnyilatkozati rendszer tekintetében a jogszabályi környezet jelentős mértékben változott, emiatt nem elegendő önmagában a korábbi határozatok felhívása.
- [15] Mind ezek alapján – az indítványozó szerint – a Kúria az indokolási kötelezettségének az ügy érdemére is kiható módon történő hiányos teljesítésével, valamint a kereseti kérelem kimerítésének elmulasztásával ugyancsak megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és az Alaptörvény 28. cikke szerinti alkotmánykonform jogértelmezés követelményét.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„8. cikk (1) Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(2) Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[17] 2. Az Nsztv. érintett rendelkezése:

„9. § (1) A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.”

III.

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

[19] 1.1. Az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta, mivel az az Abtv.-ben a panasz befogadásával szemben támasztott formai és tartalmi feltételeknek maradéktalanul megfelelt.

[20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető. Az indítványozó a Kúria eljárásában félként – kérelmezőként – vett részt, továbbá egy fővárosi önkormányzat bizottságának nem képviselő bizottsági tagjaként vagyonnyilatkozat tételére köteles, amit mellékletként csatolt bizottsági jegyzőkönyvvvel igazolt.

[21] Az országos népszavazás kezdeményezési eljárásban az Nsztv. 30. § (1) és (5) bekezdése alapján a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyó, vagy azt megváltoztató döntése elleni alkotmányjogi panaszt a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételétől számított nyolc napon belül lehet benyújtani. A Kúria támadott döntése a Magyar Közlöny 2025. évi 63. számában 2025. május 29. napján került közzétételre, az indítványozó jogi képviselője az alkotmányjogi panaszt 2025. június 6. napján – határidőben – terjesztette elő a Kúrián.

[22] 1.2. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben a támadott végzés az ügy érdemében hozott

döntés, amely ellen a további jogorvoslat a törvény erejénél fogva kizárt [Nsztv. 30. § (1) bekezdés].

- [23] 1.3. A határozott kérelem törvényi feltételeinek vizsgálata körében megállapítható, hogy az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek, tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, megjelöli a támadott bírói döntést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit és az alaptörvény-ellenesség indokolását, valamint kifejezett kérelmet tartalmaz arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a végzés alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg, így a határozott kérelem alkotmányos feltételeinek eleget tesz.
- [24] 1.4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem önállóan, hanem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben hivatkozik az Alaptörvény 28. cikkére, amely érvelés az eljárás során kizárólag e vonatkozásban vehető figyelembe. {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]; 3/2024. (I. 25.) AB határozat, Indokolás [42]; 4/2024. (I. 25.) AB határozat, Indokolás [50]; 24/2024. (XII. 30.) AB határozat, Indokolás [41]}
- [25] 1.5. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jog. Az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog pedig összhangban áll az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével, ami bár közvetlenül az Országgyűlés kötelezettségét szabályozza, de közvetve a választók országos népszavazás kezdeményezéséhez való jogát is magában foglalja, hiszen ennek gyakorlásától teszi függővé az adott rendelkezés a népszavazás kötelező elrendelését: „[l]egalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el” {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az indítványozó ugyancsak a népszavazáshoz való alapjogához kapcsolódóan állította az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés sérelmét is.
- [26] 2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában foglalt törvényi feltételeket teljesíti-e.
- [27] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további feltételeként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [28] Az Abtv. 29. §-a értelmében az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – 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]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

- [29] 2.1. Az Alkotmánybíróság az első feltétellel kapcsolatosan emlékeztet arra, hogy a testületnek részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése tartalmát illetően. Jelen ügy és a beadványban előadott indítványozói érvelés ehhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.
- [30] 2.2. A másik törvényi feltétellel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány felveti az Abtv. 29. §-a szerinti, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Csak érdemi alkotmányossági vizsgálat eredményeként állapítható meg, hogy a Kúria támadott végzésének az Nsztv. 9. § (1) bekezdéséhez fűzött jogértelmezése figyelembe vette-e az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott jogértelmezési szabályokat és ezáltal az összhangban van-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog követelményével.
- [31] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [32] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [33] 1. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúriának az Nsztv. 9. § (1) bekezdéséhez fűzött jogértelmezése figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott jogértelmezési szabályokat, és ezzel a *contra legem* jogértelmezés egyúttal *contra constitutionem* önkényessé vált, ami egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozta.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzíti, hogy ugyan korábban már több alkalommal is került az NVB és a Kúria elé a jelen népszavazási kezdeményezéssel szó szerint megegyező népszavazási kezdeményezés, az Alkotmánybíróság azonban ezeknek a határozatoknak, illetve az abban foglalt jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangjáról – erre irányuló indítvány hiányában – mindezedáig nem foglalt állást.
- [35] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése ügyében eljáró szervek – úgymint a választási bizottság, a bíróság illetve az Alkotmánybíróság – feladata a hitelesíteni kért kérdés alkotmányosságának és törvényességének a vizsgálata, és nem önmagában a kérdés fontossága, vagy a népszavazási tárgykör politikai tartalmának vagy társadalmi jelentőségének a megítélése.

- [36] 3. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy: „a Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését, abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói, illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e. [...] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.” {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh., Indokolás [30]} Az Alkotmánybíróság a következőes gyakorlata szerint: „[a] kérdés hitelesítése körében – ahogyan a jelen ügyben is – a Kúria döntése, mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia” {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21], 11/2022. (VI. 2.) AB határozat Indokolás [15]; 20/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [31], 21/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]; 24/2024. (XII. 30.) AB határozat, Indokolás [47]}.
- [37] A Kúria a bírósági felülvizsgálati kérelem alapján az Nsztv. 1. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 231. § (4) bekezdésének megfelelően a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást vizsgálja meg. A Kúriának abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az NVB jogszerűen hitelesítette-e a kérelmező által országos népszavazásra javasolt kérdést. A kérdés – az Nsztv. 11. § (1) bekezdés második mondatából következően – akkor hitelesíthető, ha az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség).
- [38] A Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelem alapján meghozott döntésének meghozatala során a Kúria hatásköre csak az NVB határozatának helybenhagyására vagy a határozat megváltoztatására terjed ki. A Kúriának ez a(z) – NVB határozatát érintő – reformatórius döntési jogköre azonban a határozat kérdést hitelesítő vagy a kérdés hitelesítését megtagadó rendelkezésére vonatkozik és a népszavazási egyértelműség megítélése során nem terjed ki a határozatban foglalt kérdés megváltoztatására, kiegészítésére. A kérdés meghatározása (megszövegezése) a kezdeményezés

szervezőjét megillető jogosultság [az Nsztv. 3. § (1) bekezdés értelmében a kérdést a szervező nyújtja be], a kérdés szövegét az NVB sem módosíthatja (korigálhatja) a hitelesítésről hozott döntésében, hiszen az Nsztv 11. § (1) bekezdése szerint az NVB a már megfogalmazott és benyújtott kérdés hitelesítéséről (megengedhetőségéről) hoz döntést és nem vesz részt magának a kérdésnek a megszövegezésében.

- [39] Az Alkotmánybíróság feladata pedig e körben annak ellenőrzésére is kiterjed, hogy az egyes állami szervek Alaptörvény szerint rögzített hatásköreinek gyakorlása összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, vagyis mindig az alkotmányos felhatalmazásuk alapján, azok keretei között járnak-e el.
- [40] Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó.
- [41] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben nem azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés megfelelt-e a választói, illetve jogalkotói egyértelműség követelményének, hanem azt, hogy a Kúria az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban értelmezte-e az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglaltakat.
- [42] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban is, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit [...] akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz” {3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [43] 4. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kúria a népszavazási kérdés egyértelműségére vonatkozó törvényi rendelkezés értelmezése során előidézett-e alapjogsérelmet.
- [44] Az 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]; megerősítette: 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az önkényes bírói jogértelmezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazói önkény fennállásából fakadóan azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Amennyiben a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával jár el, a jogértelmezési hiba *contra constitutionem* önkényessé válik {33/2021. (XII. 22.) AB határozat., Indokolás [30]}.
- [45] 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. A Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor a jogalkotásra irányuló kérdést értelmezi, és egyrészt azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e, valamint nem érint-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykört, továbbá eleget tesz-e az Nsztv.-ben foglalt, a népszavazási kérdéssel szemben támasztott törvényi követelményeknek. E körben az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a népszavazási kérdés értelmezésére is irányadó követelmény, hogy a bíróság a népszavazási kérdés szövegéből következő lehetséges jogalkotási megoldást az Alaptörvénnyel összhangban értelmezze.” {33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [31]}.

- [46] Ezek alapján az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a Kúria támadott végzésében az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti, a nyelvtani helyességen és érthetőségen túlmutató, úgynevezett népszavazási egyértelműség fogalmának értelmezése során figyelemmel volt-e az Alaptörvény 28. cikke szerinti szempontokra, vagy olyan mértékben elszakadt a norma szövegétől, ami már az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozó önkényes bírói jogértelmezésnek minősül.
- [47] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). A törvényjavaslathoz fűzött jogalkotói indokolás szerint a jogalkotói cél az Alkotmánybíróságnak a népszavazási kérdések egyértelműségére vonatkozó gyakorlata törvényi szintre emelése volt. 2012. január 1-jét megelőzően ugyanis az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslat (kifogás) elbírálása, a hatáskör csak ezt követően került át a Kúriához.
- [48] A fentiek alapján a jogalkotói akarat feltárásához szükséges az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának figyelembevétele, amelyet a 29/2012. (V. 25.) AB határozat az alábbiak szerint foglalt össze: „az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre »igen«-nel vagy »nem«-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alaptörvényben szabályozott törvényalkotási

jogkörét korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség).” {29/2012. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [29]}

- [49] A Kúria a támadott végzésben rögzíti, hogy „A Kúria (...) a Knk.VII.37.859/2019/2. számú és Knk.VII.37.860/2019/2. számú döntéseiben is hivatkozott Knk.VII.37.592/2017/2. számú végzés az egyértelműség szempontjából nem tartotta aggályosnak, hogy a kérdésben nem került pontosabban meghatározásra, miszerint a vagyonyilatkozatok mely hatósági nyilvántartásokkal kerüljenek összevetésre. A Kúria kifejtette és jelen tanács ettől eltérni nem kíván, hogy a hatósági nyilvántartások szókapcsolat jelző nélküli használata egyaránt magában foglalja a közhiteles és nem közhiteles nyilvántartásokat. Ugyanakkor a vagyonyilatkozatok adattartalma alapján a vagyonyilatkozatban foglaltak helytállóságának ellenőrzésére csak a közhiteles nyilvántartások lehetnek alkalmasak.” (Kúria támadott végzése, Indokolás [29])
- [50] Az idézett indokolásból megállapítható, hogy a Kúria annak ellenére nem tekintette sem a jogalkotói, sem a választópolgári egyértelműség szempontjából aggályosnak a kérdést, hogy a kérdésből nem derül ki egyértelműen, hogy milyen fajtájú hatósági nyilvántartásokról van szó. A Kúria indokolása ugyanis egyrészt elismeri, hogy a kérdésbe beleérthetők mind a közhiteles, mind a nem közhiteles hatósági nyilvántartások is, ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a kérdés kizárólag a közhiteles nyilvántartásokra vonatkozhat. A választópolgárok tehát alappal gondolhatják azt, hogy a kérdés mind a közhiteles, mind a nem közhiteles nyilvántartásokra egyaránt vonatkozik, ugyanakkor a Kúria szűkítő jogértelmezése alapján a jogalkotás kizárólag a közhiteles nyilvántartásokra vonatkozhat, vagyis a vagyonyilatkozatban foglaltak helytállóságának vizsgálata eleve nem teljeskörű, csupán részleges, mindössze a közhiteles hatósági nyilvántartásokban szereplő vagyonelemekre terjedhet ki. Mindezt az – indokolásban rejlő – önellentmondást pedig a támadott végzés nem oldja fel, nem indokolja.
- [51] A Kúria indokolása a kérdésben szereplő hatósági nyilvántartás elé beillesztett „közhiteles” jelzővel leszűkítette a hatósági nyilvántartások – és ezáltal az összevetendő vagyonyilatkozati adatok – körét, megváltoztatva ezzel a kérdés eredeti – szervező szándéka szerinti – tartalmát. A Kúria indokolásának ezen eleméből az következik, hogy a feltenni kívánt kérdés jelen formájában nem felel meg az egyértelműség követelményének, hiszen nem egyértelmű, hogy milyen típusú nyilvántartásokra utal a kérdés. Azzal, hogy a Kúria indokolása szerint csak a közhiteles nyilvántartások alkalmasak a vagyonyilatkozatban foglaltak helytállóságának ellenőrzésére, az következik, hogy a kérdés kizárólag ezzel a kiegészítéssel tekinthető egyértelműnek. A Kúria jogértelmezése azonban így nem a

szervező által benyújtott kérdés eredeti tartalma szerint vizsgálta az egyértelműségnek való megfelelést, hanem egy olyan – a támadott végzés indokolásában megjelenő – tartalmi kiegészítéssel együtt, amely a népszavazási kérdésből nem volt kiolvasható. Ahogy arra az Alkotmánybíróság jelen indokolás 3. pontjában is utalt, a Kúria jogköre a népszavazási egyértelműség megítélése során nem terjed ki a kérdés megváltoztatására, kiegészítésére.

- [52] A támadott végzés indokolása szerint továbbá egy eredményes népszavazás esetén a jogalkotó hatáskörébe tartozik, hogy a vonatkozó hatósági nyilvántartások körét meghatározza. Ehhez képest az Nsztv. 9. § (1) bekezdéséből fakadó követelmény azt jelenti, hogy – mivel az eredményes népszavazás az Országgyűlés törvényalkotási jogkörének alkotmányos korlátozása, mert az abból következő döntéseket meg kell hoznia – a jogalkotási kötelezettség tekintetében a népszavazás eredményének konkrétan és határozottnak kell lennie, vagyis a törvényalkotó számára világosnak kell lennie annak, hogy milyen tartalmú és irányú jogalkotás szükséges annak érdekében, hogy a népszavazási kezdeményezés célba érjen. Ezt azonban kizárja, ha az Országgyűlés többféle, akár egymással ellentétes szabályozási módon is teljesítheti kötelezettségét, ilyenkor ugyanis nem teljesül a jogalkotói egyértelműség követelménye. Ezt az értelmezést követi a Kúria egyik legutóbbi, Knk.IV.39.039/2025/3. számú határozata is. (Lásd: Indokolás [31])
- [53] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy a népszavazási kérdések hitelesítése során sem lehet mechanikusan követni a korábbi bírósági felülvizsgálati döntéseket, még akkor sem, ha adott esetben szó szerint ugyanaz a kérdés már hitelesítésre került. Egyrészt amiatt, mert a korábbi hitelesítő döntés óta a jogszabályi környezet megváltozhat. Másrészt minden bírósági felülvizsgálati kérelem egyedi, így az egyes felülvizsgálati kérelmek, az abban foglalt kérelmi elemek, azok indokai és jogi érvei is eltérőek lehetnek. A bíróságnak pedig – a kérelemhez kötöttség elvére tekintettel – mindig az adott bírósági felülvizsgálati kérelem tárgyában (azaz az abban foglalt kérelmi elemekről, állításokról és jogi érvekről) kell döntenie. A jogorvoslati kérelemmel támadott NVB határozat által hitelesített kérdésnek önmagában egy korábbi hitelesítő határozatban foglalt kérdéssel fennálló szövegszerű azonossága ellenére – az esetlegesen eltérő kérelmek folytán – nem feltétlen (azaz nem magától értetődő) és nem feltétlenül teljes (nem abszolút) az ügyazonosság. Figyelemmel éppen a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa által Jpe.60.002/2021/7. számon hozott határozata indokolásának [20] bekezdésében kifejtettekre (amit a Kúria számos alkalommal megerősített azóta), az ügyek (bírói döntések) közötti azonosság, vagyis az ügyazonosság több tényező által befolyásolt, összetett jogfogalom, amelyet mindig esetről esetre kell vizsgálni. Ennek során szigorúan kell venni az összehasonlított bírói döntésekben az alkalmazott anyagi jogszabály egyezőségét (hatály, normatartalom) és a jogértelmezés szempontjából releváns tények lényegi hasonlóságát. Továbbá közigazgatási perben (adott esetben sajátos közjogi

jogvitában) – a kérelemhez kötöttség és a közigazgatási ügy tárgya által meghatározott vizsgálat miatt – a hatósági (jelen esetben: NVB általi) döntés, a kereseti (jelen esetben a bírósági felülvizsgálati) kérelem ténybeli és jogi azonosságot befolyásoló elemeit.

- [54] 5. Mind ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria jogértelmezése túlterjeszkedett az egyértelműség – alkotmánybírósági gyakorlat által kialakított, fentebb idézett – fogalmán, amikor – korábbi gyakorlatára alapozva, minden további értékelést mellőzve – egyrészt megállapította, hogy a hatósági nyilvántartások szókapcsolat jelző nélküli használata egyaránt magában foglalja a közhiteles és nem közhiteles nyilvántartásokat, ugyanakkor ezzel egyidejűleg elismerte, hogy a vagyonyilatkozatok adattartalma alapján a vagyonyilatkozatban foglaltak helytállóságának ellenőrzésére csak a közhiteles nyilvántartások lehetnek alkalmasak, ezt az ellentmondást pedig az indokolásában annak ellenére nem oldotta fel, hogy a hitelesített kérdésben a „közhiteles” szó egyáltalán nem szerepel.
- [55] A Kúria támadott végzésének az Nsztv. 9. § (1) bekezdéséhez fűzött jogértelmezése figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott jogértelmezési szabályokat. Ezzel eloldotta magát a norma szövegétől, tartalmától, lényegében kiürítette a hitelesítés jogintézményének tartalmi szegmensét, és ezzel a *contra legem* jogértelmezés egyúttal *contra constitutionem* önkényessé vált, ami egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozta. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megállapította, hogy a Kúria indítvánnyal támadott Knk.III.39.037/2025/3. számú végzése alaptörvény-ellenes, és megsemmisítette azt.
- [56] 6. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdésére, valamint ezzel összefüggésben az Alaptörvény 8. cikkének (1)-(2) bekezdésére. Tekintettel arra, hogy a Kúria Knk.III.39.037/2025/3. számú végzését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére tekintettel megsemmisítette, az állandó alkotmánybírósági gyakorlata alapján a megjelölt további alapjog sérelmét már nem vizsgálta.

V.

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

Budapest, 2025. július 8.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

[58] A határozatot nem támogattam.

[59] Ennek oka, hogy a népszavazási kérdés egyértelműsége és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, illetve a 28. cikk összefüggése kapcsán a – hasonló ügyekben már több ízben, következetesen képviselt – álláspontom és fenntartásaim változatlanok {lásd pl. a 3/2024. (I. 25.) AB határozathoz és a 4/2024. (I. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet, valamint a 3311/2023. (VI. 21.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolásomat}.

[60] Lényeges szempontnak tartom egyébiránt ebben az esetben azt is, hogy ugyanezt a népszavazási kérdést korábban már három alkalommal is hitelesítették (2017-ben, 2019-ben és 2023-ban, az első két esetben a Kúria is döntött az ügyben). Abból, hogy azok az ügyek nem kerültek az Alkotmánybíróság elé, és megindulhatott az aláírásgyűjtés, az a következtetés vonható le, hogy a kérdés egyértelműsége a választópolgári és a jogalkotói oldalról sem vetett fel kétségeket.

Budapest, 2025. július 8.

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