

BLUTMAN LÁSZLÓ
egyetemi tanár (SZTE ÁJTK)

NEMZETKÖZI SZERZŐDÉST ÉRINTŐ NÉPSZAVAZÁS: A FUDAN-HATÁROZAT UTÁN

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja nem tesz lehetővé országos népszavazást nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság erről az alkotmányi normáról viszonylag keveset mondott. A 10/2022. AB határozatban azonban részletesebben foglalkozott vele és értelmezte azt.¹ Az ügyben a testület egy olyan kúriai végzés (Knk.I.40.792/2021/10.) alkotmányossági felülvizsgálatát végezte el, amely helybenhagyta a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) hitelesítő határozatát a következő, népszavazásra javasolt kérdés tekintetében: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonyjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?”

Az NVB és a Kúria egyaránt úgy döntött, hogy a kérdés nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott tárgykörbe, azaz nem nemzetközi kötelezettségről szól. Az Alkotmánybíróság másként látta. Egy alkotmányjogi panaszt elbírálva, megállapította a vonatkozó kúriai határozat alaptörvényellenességét és megsemmisítette azt. A 10/2022. AB határozat („Fudan-határozat”) nemcsak értelmezte a fenti alkotmányi normát, de bizonyos mértékig megtörte az alkotmányos esetjog addigi irányát. Mindez indokolja, hogy a határozatból kiindulva megvizsgáljuk a szóban forgó tiltott tárgykörrel kapcsolatos értelmezési gyakorlatot. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy az értelmezési kérdés sajátos eljárási összefüggésekben, alkotmányjogi panasz nyomán került az Alkotmánybíróság elé. Így először néhány, ezzel összefüggő problémára kell kitérni.

ALAPJOGSÉRELEM LEHETŐSÉGE NÉPSZAVAZÁSI ÜGYEKBEN

1. MIKOR SÉRÜLHET EGY ALAPJOG NÉPSZAVAZÁSI ÜGYBEN?

Az alkotmányjogi panasz alapjogsérelem állításán alapul. Milyen alapjogot sérthet egy olyan, alkotmányjogi panasszal támadott kúriai végzés, amely egy népszavazási kérdés hitelesítését vizsgálja felül?

Az ilyen eljárási helyzetre vonatkozó alkotmánybíró-sági alaptételeket lefektető 3195/2014. (VII. 15.) AB

végzés (Paks 2) példaszerűen két alapjogsérelemet említ, mely elsősorban szóba jön: a népszavazáson való részvétel jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogot (Indokolás [21]). Ezen alapjogok tekintetében a sérelem lehetősége sokszor másodfokú alkotmányellenességet jelent: az alapeljárásban van olyan eljárási hiba, amely az Alaptörvény valamely normáját sérti (elsőfokú alkotmányellenesség), és ezért egyben alapjogsérelemhez is vezet (másodfokú alkotmányellenesség). Az elsőfokú alkotmányellenesség gyakran az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben vetődik fel, amelynek első két mondata a bírói jogértelmezés alkotmányi követelményeit állítja fel. Ha ennek nem felel meg a kúriai határozat, akkor az egyben a tisztességes eljáráshoz való jogot is sértheti, mert a XXVIII. cikk (1) bekezdése és a 28. cikk „természetes fogalmi egységet” alkot, lásd pl. a 23/2018. AB határozatot (felügyeleti bírság), Indokolás [26].

Ez az a keret, amelybe a 10/2022. AB határozat – és egyben szűkebb témánk, a nemzetközi szerződést érintő országos népszavazás kérdése – illeszkedik. Ilyen helyzetben az Alkotmánybíróság logikája szerint a sikeres alkotmányjogi panasznak ki kell mutatnia, hogy a Kúria helytelenül értelmezte a népszavazás tiltott tárgyköreire vonatkozó alaptörvényi tilalmat [esetünkben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontját], továbbá azt, hogy e helytelen értelmezés egyben sértette az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési normákat, méghozzá úgy, hogy a kúriai felülvizsgálati eljárás emiatt nem tisztességes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján. Az alkotmányjogi panasz a Fudan-ügyben ezen a logikai vonalon sikeres volt. Ezt figyelembe véve vizsgáljuk a felmerülő jogkérdéseket.

Egy előzetes kiegészítést azonban idekívánkozunk. A fentiek szerinti második lépés, az Alaptörvény 28. cikkének bevonása, ebben az ügyben az indokolás [28] pontján alapul, mely szerint „[a]z Alaptörvény 28. cikke pedig az alkotmánykonform értelmezés követelményét támasztja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykörök tekintetében”.

Ez a megállapítás aggályos. Az Alaptörvény 28. cikkének első két mondatát alkalmazni a bírósági alkotmányértelmezésre dogmatikailag nem tartható, amit három érv támaszt alá. (i) A megállapítást nem támogatja a 28. cikk szövege. A 28. cikk első két mondata *jogszabályok* értelmezési elveire vonatkozik, és az Alaptör-

vény T) cikk (2) bekezdése nem sorolja fel a jogszabályok között magát az Alaptörvényt, sőt annak egyéb rendelkezései is külön kezelik a jogszabályokat, lásd például a C) cikk (3) bekezdését vagy az R) cikk (2) bekezdését. Tehát alaptörvényi rendelkezés értelmezésére ennek alapján az Alaptörvény 28. cikkének első két mondata nem lenne alkalmazható. [Köztudott, hogy az alkotmányértelmezési elvekre az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése, a 28. cikk harmadik mondata és (közvetve) a Q) cikk (2) bekezdése utal.] (ii) Olyan érv is ezen aggály mellett szól, hogy alaptörvényi rendelkezés értelmezésénél meglehetősen furcsa lenne külön számonkérni az alkotmánykonform értelmezés követelményét. Elég tautologikusnak tűnik, hogy a Kúriának az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontját, egy alkotmányi szabályt, alkotmánykonform módon kell értelmeznie. Ez legfeljebb azt jelenthetné, hogy a bíróságnak az Alkotmánybíróság korábbi, vonatkozó értelmezéseit követnie kell, de ez a kötelezettség nem a 28. cikkben alapszik, hanem a 24. cikk (1) bekezdésén és az Abtv. 39. § (1) bekezdésén. (iii) Az alkotmányi szöveg *jogszabályi cél* figyelembevételét írja elő. Ezt ugyan át lehet értelmezni alkotmányi célá, de ez azért problematikus, mert az alkotmányértelmezés szempontjából az alkotmányi cél figyelembevételét az R) cikk (3) bekezdése már előírja, így e tekintetben sem látszik a 28. cikk alkalmazhatósága.

Mindezen aggályok mellett is, számolni kell a 28. cikk szerepével, ha már az Alkotmánybíróság az első két mondatban szereplő jogértelmezési követelményeket kiterjesztette arra az esetre, amikor a bíróságok magát az Alaptörvényt értelmezik. Azonban a tisztességes eljáráshoz való jog és a bírói jogértelmezés alkotmányi követelményeit magában foglaló 28. cikk viszonya korántsem tisztázott.

2. A TISZTESSÉGES ELJÁRÁS KÖVETELMÉNYE ÉS AZ ÖNKÉNYESSÉG TESZTJE

Az Alkotmánybíróságon belül van egy irányzat, amely a tisztességes eljáráshoz való jognak pusztán processzuális követelményeket tulajdonít, és vonakodik attól, hogy a bíróságok jogértelmezését érdemben felülvizsgálja ezen alapjog összefüggéseiben.² Ezek a bírók jellemzően kizárnák a tisztességes eljárás köréből az Alaptörvény 28. cikkének esetleges megsértését, illetve a téves bírói ítéletek problémáját. Ezt a tisztességes eljáráshoz való jog helyett a jogállamisági klauzula keretében (jogbiztonság) értékelnék (tehát nem alapjogi kérdésként). A vita azonban eldőlt, a többség a tisztességes eljárásnak materiális elemeket is tulajdonít, és ezek között van a jogértelmezés alkotmányi követelményeinek betartása. Azonban legalább egy eleme bizonytalan a többségi álláspontnak.

A jogértelmezés különböző fokban és okokból lehet téves. A spektrum a nyilvánvalóan önkényes jogértelmezéstől – sőt hatályos jogszabály nem alkalmazásától – addig terjed, amikor az is kérdéses, hogy egyáltalán helytelen-e a bíróság által letett értelmezés. A probléma, hogy melyik fokon áll be az alkotmányellenesség a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben.

Itt az Alkotmánybíróság gyakorlata nem világos, és ezt jól tükrözi a Fudan-határozat [28] pontja.

A testület szerint az önkényes bírói jogértelmezés *sértheti* a tisztességes eljáráshoz való jogot. A megfogalmazás azt sugallja, hogy az önkényes jogértelmezés nem mindig sérti ezt az alapjogot. Mikor nem sérti? A testület szerint a „jogértelmezési hiba contra constitutionem akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja”. Ebből viszont az látszik, hogy az önkényes jogértelmezés mindig alaptörvény-ellenes, de az önkényesség fogalma itt viszonylag szűkebb. Csak az a jogértelmezés önkényes alkotmányi értelemben, mely a 28. cikkben foglalt jogértelmezési szabályokat *kifejezetten* hagyja figyelmen kívül. {Ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az önkényességnek más esetei is elképzelhetők, lásd különösen a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatot (vadkár), Indokolás [29] – ez viszont a témánkhöz itt nem kapcsolódik}.

A „kifejezett figyelmen kívül hagyás” meglehetősen homályos, de szűknek tűnik, ha a fenti megállapítás forrását nézzük. A tételt az Alkotmánybíróság a 23/2018. AB határozatból vette át, ahol az eljáró bíróság a jogszabály célját *szándékosan és elismerten* kizárta az értelmezés támpontjai közül, méghozzá a közigazgatási eljárásról szóló törvényre (Ket.) alapozva, lásd Indokolás [28]. Tehát a bíróság tudatosan nem alkalmazta az Alaptörvény 28. cikkének azt az elemét, amely a jogszabály célját alkotmányos követelményként kötelezően beilleszti a jogértelmezés szempontjai közé.

A „kifejezett figyelmen kívül hagyást”, ami az önkényesség megállapítását alapozná meg, azonban az Alkotmánybíróság érdemben nem alkalmazta a Fudan-határozatban. A [62] pontban arra jutott, hogy az alkotmánykonform értelmezés követelményének (egyszerű, azaz nem „kifejezett”) figyelmen kívül hagyása is önkényes jogértelmezést jelent, és így sérti a tisztességes eljárás követelményét. Mit jelent az alkotmánykonform értelmezés követelményének figyelmen kívül hagyása? Egyszerűen azt, hogy az eljáró bíróság nem az Alaptörvénynek megfelelően adott értelmezést. Itt nem kell „kifejezett figyelmen kívül hagyás”.

A [62] pontban foglalt tételből az következik, hogy amely jogértelmezés nem felel meg az Alaptörvénynek, az egyben önkényes is (és sérti a tisztességes eljárás követelményét), tehát nem létezik olyan, „nem önkényes” bírói jogértelmezés, mely ugyanakkor ne felelne meg az Alaptörvénynek. Mivel az is értelmezés kérdése, hogy az Alaptörvénynek mi felel meg és mi nem, itt komoly bizonytalansági tényezők adódhatnak. Meglehetősen aggályos minden nem alkotmánykonform jogértelmezést egyben önkényesnek is tekinteni.³

Az önkényességet az alkotmánybírósági gyakorlat egészen más értelemben használja, vagy legalábbis használta eddig. A fogalom jellemzően az észszerű, kelendő súlyú indokok hiányához,⁴ vagy egyszerűen az indokolás hiányához,⁵ a hatályos jogtól való *szándékos* eltéréshez,⁶ a jogkérdésre *nyilvánvalóan* alkalmazandó jogi norma alkalmazásának a mellőzéséhez,⁷ az ügyre *nyilvánvalóan* nem alkalmazható jogi norma alkalmazásá-

hoz,⁸ a „normatív alapját vesztett” jogalkalmazói döntéshez,⁹ a szubjektivitáshoz¹⁰ kapcsolható. Egy nem alkotmánykonformnak bizonyuló jogértelmezés is alapulhat észszerű indokokon, okszerű érvelésen és számot vehet a megelőző alkotmánybíróági esetjoggal is. Miért tenne egy ilyen döntést önkényessé, ha a bíróság alapos mérlegelés után nem a helyesnek bizonyuló értelmezési alternatívát választotta ki és alkalmazta?

Összességében tehát az Alaptörvény 28. cikk első két mondatában foglalt két általános jogértelmezési követelmény esetében eltérő az önkényesség tartalma. A *nem alkotmánykonform* értelmezés mindig önkényes. A *jogszabály céljának meg nem felelő értelmezés* viszont csak akkor önkényes, ha a bíróság a jogszabály célját „kifejezetten” hagyja figyelmen kívül.¹¹ Az eltérő mérce – melyhez indokul szolgálhat az Alkotmánybíróóság alkotmányvédelmi kötelezettsége – így viszont ellentmondásos. A jogszabály célját „nem kifejezetten” figyelmen kívül hagyó jogértelmezés egyrésztől így nem lesz tehát önkényes, másrésztől – és más értelemben – viszont önkényes lesz, mint nem alkotmánykonform, azaz a 28. cikknek meg nem felelő jogértelmezés.

A nemzetközi szerződést érintő népszavazás kérdésnél a tiltott népszavazási tárgykör meghatározását alkotmányi szabály tartalmazza, amelyet a Kúria a felülvizsgálat során értelmez a népszavazási kérdés tükrében. Az értelmezés tárgya ebben a vonatkozásban nem egy alkotmány alatti szabály, melynek értelmezési kereteit az Alaptörvény húzza meg. Az Alkotmánybíróóság szerint a bíróság által adott alkotmányértelmezés is behozhatja a képbe az Alaptörvény 28. cikkét, és végső soron a XXVIII. cikk (1) bekezdését. A Kúria nem hibázhat, mert amennyiben a tiltott tárgykör értelmezése nem bizonyul az Alkotmánybíróóság szerint alkotmánykonformnak, akkor a Fudan-határozat [62] pontjában foglaltak értelmében ez egyben önkényes jogértelmezést jelent, és így a tisztességes eljárás követelményének megsértését. Ehhez nem kell az értelmezésnek szubjektívnak vagy rosszul megalapozottnak lennie, elég, ha az Alkotmánybíróóság utólag nem elégszik meg a letett értelmezéssel.

Érthető, ha az Alkotmánybíróóság nem kívánja kiengegni a kezéből azt a lehetőséget, hogy egy alkotmányi, jelen esetben a 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontjában foglalt szabály értelmezésénél ő mondja ki a végső szót. Azonban akkor, ha egy bírósági alkotmányértelmezés észszerű indokokkal és mérlegeléssel megalapozott, és nem áll ellentétben az addigi alkotmányértelmezési gyakorlattal, aligha védhető azt önkényesnek bélyegezni. Az alkotmányértelmezési hibának legalábbis súlyosnak kellene lennie ahhoz, hogy ilyen következtetést le lehessen vonni. Lehet, hogy nem kapunk ilyen eredményt, ha az Alkotmánybíróóság egy másik tesztet használt volna.

3. A TISZTESSÉGES ELJÁRÁS KÖVETELMÉNYE ÉS A KIRÍVÓAN TÉVES ÉRTELMEZÉS TESZTJE

Az Alkotmánybíróóság szerint a bírói jogértelmezés alkotmányos korlátját jelenti, hogy az kirívóan nem le-

het téves, lásd pl. 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [34]. Van tehát egy másik teszt is az Alkotmánybíróóság gyakorlatában, amellyel azt méri, hogy a téves bírói jogértelmezés elérte-e azt a fokot, melynél már sérti a tisztességes eljárás követelményét, azaz alapjogi kérdést vet fel. Így a kirívóan téves értelmezés tesztjének ugyanaz a funkciója, mint az önkényesség tesztjének.

A két teszt tartalmilag is mutat hasonlóságot, például kirívó értelmezési hiba, ha az ügyre nyilvánvalóan nem alkalmazható jogszabályt alkalmaz a bíróság vagy az Alaptörvény 28. cikkének jogértelmezési elveit nem veszi figyelembe.¹² Van olyan AB határozat, ahol az Alkotmánybíróóság a kettőt *de facto* azonosította, lásd 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat (öröklési szerződés), Indokolás [38].¹³

A szokásos jelentésükből kiindulva ugyanakkor a kirívó értelmezési hiba és az önkényesség fogalmilag aligha ugyanazt takarja. Itt azonban messze vezetne, ha a különbségeket ki akarnánk szűrni az alkotmánybíróósági joggyakorlatból. Mindössze arra kívánok rámutatni, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja kúriai értelmezésének értékelésénél sokkal megfelelőbbnek tűnik a kirívóan téves értelmezés mércéjén mérni, hogy a téves jogértelmezés elérte-e azt a fokot, mely egyben sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Ezzel elkerülhetővé válna, hogy az Alkotmánybíróóság önkényesnek tekintsen olyan kúriai határozatokat, amelyekben az alkotmányértelmezés ugyan nem bizonyult elfogadhatónak, de amelyek alapos indokokon nyugodnak és nincsenek ellentétben a megelőző alkotmányos gyakorlattal.

4. EGY TOVÁBBI ALAPJOGSÉRELEM LEHETŐSÉGE

A fentiekben kívül elvileg más alapjogsérelemet is állíthatna az indítványozó, amennyiben azt látja, hogy nyilvánvalóan téves bírói döntés miatt érte joghátrány az alapeljárásban. Ez ugyanis jogalkalmazásbeli jogegyenlőtlenséghez vezethet, mert hasonló eljárásokban a helyes ítélet eltérő eredményt hozhat. Különösen egy nyilvánvalóan *contra legem* bírósági ítélet (egy jogszabály nem alkalmazása) vagy egy bizonyos jogkérdésben követett nyilvánvalóan ellentétes bírósági gyakorlat jogalkalmazásbeli jogegyenlőtlenséget hoz létre. Ez pedig felveti a *törvény előtti egyenlőség sérelmét* (Alaptörvény XV. cikke).

A népszavazási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszoknál az Alkotmánybíróóság ezt részletesen nem vizsgálta. Sőt úgy néz ki, hogy az ilyen súlyos jogalkalmazási hibákat egyáltalán nem kívánja a XV. cikk tükrében értékelni. Az alkotmánybíróósági gyakorlatból jól látható, a törvény előtti egyenlőség alkotmányi követelménye nem ilyen jogalkalmazási hibákkal kapcsolatban kap értelmet.¹⁴ Ahol a jogalkalmazásbeli problémák ilyen összefüggésekben vetődtek fel, világos álláspont, jogtétel nem alakult ki.¹⁵ Mindezek alapján, népszavazási kérdésben az alkotmányjogi panaszt jelenleg aligha lehet sikeresen a törvény előtti egyenlőség sérelmére alapozni.

MI A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBŐL EREDŐ KÖTELEZETTSÉG?

A következőkben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának értelmezési hátterét kell megnézni, ami alapján értékelhető a Kúria azon végzésében adott értelmezés is, melyet a 10/2022. AB határozatban az Alkotmánybíróság felülvizsgált.

1. AZ ÉRTELMEZÉSI PROBLÉMÁK

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja mögötti alkotmányi cél szűken és tágan is rekonstruálható. A *szűk rekonstrukció* szerint a cél, hogy egy népszavazási eredmény ne kényszerítse rá az államot (a jogalkotót) nemzetközi jogsértésre (a *pacta sunt servanda* elv érvényesítése).¹⁶ A *tág rekonstrukció* szerint Magyarország fennálló nemzetközi jogviszonyait az Alaptörvény kivette a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás köréből, (mert sajátos jellege miatt azt a jogalkotó és a végrehajtó hatalom gondjaira kell bízni).¹⁷ A két megközelítésnek egészen más következményei lehetnek, amikről konkrét esetekre alkalmazzuk a normát.

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontját a Kúria közvetlenül, ügydöntő jelleggel értelmezi és alkalmazza azon hatáskörénél fogva, mellyel felülvizsgálhatja a népszavazási kérdések hitelesítését. Sőt a Kúriának kötelező az alkotmányossági összefüggéseket teljeskörűen feltárnia.¹⁸ Tehát e norma tekintetében az alkotmányértelmezésnek van külön kúriai gyakorlata és elvileg lehet alkotmánybírói gyakorlata is (jelenleg ez ténylegesen egykét ügyre korlátozódik). A döntő szót persze az utóbbi testület mondja ki, lásd 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (nemi átalakító kezelések), Indokolás [22].

A szóban forgó alkotmányi szabály több értelmezési problémát tartogat. (i) Először is, nem világos, mi van Magyarország olyan nemzetközi kötelezettségeivel, amelyek *nem nemzetközi szerződésekből* erednek (pl. nemzetközi szokásjogi normából vagy egyoldalú kötelezettségvállalásból). Tudtommal ilyen kötelezettség népszavazással kapcsolatban még nem merült fel. Ez az értelmezési probléma egyszerűen áthidalható. Az alkotmányi szabály – annak célja alapján – könnyen átértelmezhető, mely szerint az Magyarország *bármely* nemzetközi kötelezettségére vonatkozik. Alternatívaként, az ilyen kötelezettségeket viszonylag egyszerű hozzákötni valamely hatályos nemzetközi szerződéshez is, és abból legalábbis közvetve levezetni. (Például az ENSZ Biztonsági Tanácsának nemzetközi kötelezettséget tartalmazó határozata levezethető az ENSZ Alapokmányából mint nemzetközi szerződésből). (ii) Másodsor, bizonytalan, hogyan azonosítható a kötelezettség, amely egy nemzetközi szerződésből *„eredhet”*. Egy kifejezett nemzetközi szerződéses kötelezettségből – különösen, ha az általánosságban marad – számtalan konkrétabb, apróbb kötelezettség vezethető le kisebb-nagyobb bizonyossággal (*levezetett kötelezettségek*), egyes esetekben szinte tetszés szerint. Egy nemzetközi szerződésből eredő (levezethető) kötelezettségek köre nehezen behatárolható. Ekkor a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó módszertan és eszköztár teljes appa-

rátusát alkalmazni kell vagy kellene. Mindenesetre a levezetett kötelezettségek is a nemzetközi szerződésből erednek, de a fő kérdés, hogy milyen alapon vezetünk le egy részkötelezettséget egy szerződéses szabályból. (iii) Az sem világos, mit jelent *„kötelezettségről”* szavazni. A szerződésben kifejezett kötelezettség nem jelenthet meg a népszavazási kérdésben (legszűkebb értelmezés), vagy a kérdés nem is lehet kapcsolatban ilyen kötelezettséggel, vagy az abból levezetett kötelezettséggel (legtágabb értelmezés)?¹⁹

A (ii) és (iii) pont alatti értelmezési probléma kombinálódik, és komoly bizonytalansági faktort keletkeztet az, hogy milyen kötelezettséget vezetünk le egy nemzetközi szerződésből, és az így levezetett kötelezettségre milyen módon vonatkozhat a népszavazási kérdés. Van egy lehetőség az értelmezési bizonytalanság szűkítésére. A szűkebb alkotmányi célra és a *pacta sunt servanda* elvre alapozva meghatározható lenne a tilalom úgy is, hogy *tilos népszavazást tartani, melynek lehet olyan eredménye, hogy annak az állam csak nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség megsértésével tud eleget tenni*.²⁰

Ezt a szűk, az értelmezési bizonytalanságot csökkentő értelmezést soha nem fogadta el az Alkotmánybíróság.²¹ Ennek legfeltűnőbb jele, hogy már a hatályát veszített Alkotmány hasonló rendelkezése alapján sem lehetett népszavazást tartani valamely nemzetközi szerződés felmondásáról (és így valamely nemzetközi szervezetből való kilépésről).²² Erre azonban jellemzően lenne lehetőség a nemzetközi jog szabályai alapján, egy nemzetközi szerződés felmondása nem feltételez nemzetközi jogsértést. Másrészt, egy nemzetközi szerződés felmondásáról szóló népszavazás nyilvánvalóan létező nemzetközi kötelezettségek sorsáról dönt.

Itt eltérő mérce érvényesül más tiltott tárgykörökhöz képest. Például az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontját véve, amennyiben a bíró a népszavazási kérdésből alkotmánykonform jogalkotási megoldást le tud vezetni, a kérdés hitelesítését az Alaptörvény alapján nem tagadhatja meg, mert „a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás jogintézménye kiüresítéséhez vezetne, ha olyan népszavazási kérdés hitelesítését tagadja meg a Kúria, amelyből az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkotási megoldás is következhet”, lásd 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (nemi átalakító kezelések), Indokolás [34]. A d) pont alkalmazása során viszont nem az a kiindulópont, hogy amennyiben a bíró lát olyan jogalkotási megoldást, amely összhangba hozható Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel, akkor nem tagadhatja meg a kérdés hitelesítését. A logika itt még a szűkebb értelmezés esetén is fordított: amennyiben a népszavazás eredménye nemzetközi jogi kötelezettséget sértő jogalkotáshoz *vezethet*, akkor tilalom alá esik.²³ Kérdéses, hogy ez az értelmezési különbség indokolható-e az alkotmányi szövegek eltéréseivel.

Az értelmezési bizonytalanság csökkentésére a régi alkotmánybírói gyakorlat alkalmazta a *kellően közeli kapcsolat tesztjét*, ugyanis amennyiben a „népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását”. Nincs kellően köze-

li kapcsolat, ha a népszavazási kérdés nem vonatkozik közvetlenül egy nemzetközi kötelezettség teljesítésére és a nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítését nem zárja ki, lásd 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföldszerzés tilalma), III.2.2. pont.

2. AZ ÉRTELMEZÉSI TRENDEK

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának értelmezésére az alkotmánybírósági gyakorlat a Fudan-határozat előtt minimális volt. Még olyan esetben is, amikor lett volna lehetőség az értelmezés alapvonalait összefoglalóan megfogalmazni, az Alkotmánybíróság elkerülte ezt. A *Paks 2*-végzésben a testület egyszerűen megállapította, hogy az indítvány alapján nem merült fel „a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség”, így az érdemi vizsgálatot (és az értelmezést) megtagadta.²⁴ Így elsősorban a kúriai gyakorlat ad képet a vizsgált alkotmányi norma értelmezési trendjeiről. E trendeket kilenc pontban foglalom össze.

Először is, népszavazás továbbra sem irányulhat kifejezetten vagy következményként egy nemzetközi szerződés felmondására (egy nemzetközi szervezetből való kilépésre).²⁵

Másodszor, népszavazás továbbra sem irányulhat kifejezetten vagy következményként egy nemzetközi szerződés módosítására.²⁶ Viszont beleütközhet a tiltott tárgykörbe akkor is, ha egyébként nem irányul nemzetközi szerződés módosítására.²⁷

Harmadszor, a Kúria megerősítette az uniós jog sajátos helyzetét – az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának értelmezése szempontjából is.²⁸ Ennek három vonatkozása emelendő itt ki. (i) Vitathatatlannak tűnik az a tétel, hogy a másodlagos (az Unió szervei által hozott) uniós jogszabályok nem nemzetközi kötelezettségeket keletkeztetnek.²⁹ (ii) Ugyancsak szilárd tétel, hogy az Unióból való kilépésre irányuló népszavazási kezdeményezés továbbra is tiltott tárgykörbe esik.³⁰ (iii) Nagy viszont a bizonytalanság abban, hogy a hatályos uniós alapító szerződések nemzetközi szerződésnek minősülnek-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának alkalmazása szempontjából. Van olyan határozat, mely szerint nem, mert ezek a szerződések az uniós jog részei.³¹ Ugyanakkor vannak olyan határozatok, melyek e tételnek ellentmondanak, vagy e szempontból nem világosak.³² A közelmúltban az Alkotmánybíróság némileg módosította a gyakorlatát, és megállapította, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alá tartozó uniós nemzetközi szerződések – bár hatálybalépésüket követően az uniós jog részei –, azonban nem veszítik el nemzetközi szerződési eredetüket sem.³³ Ennek fényében továbbra is bizonytalan, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának értelmezésénél az uniós alapító szerződések uniós jogként vagy nemzetközi szerződésként viselkednek.

Negyedszer, Magyarország bármilyen, nemzetközi szerződésben foglalt nemzetközi kötelezettsége vizsgálható a népszavazási kérdés hitelesítésének akadályaként, így az olyan általános és meghatározatlan kötelezettségek is, mint az *együttműködési kötelezettség*.³⁴ Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának

értelmezésénél jellemző helyzet az, amikor a nemzetközi szerződésben foglalt általános együttműködési kötelezettséget kell összevetni a népszavazási kérdésben megjelenő konkrétummal. Például a *Paks 2*-ügyben az volt a fő kérdés, hogy a nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló magyar–oroszi egyezményben előírt együttműködési kötelezettségtől elvonatkoztatható-e az új atomerőművi blokkok állami adósságot növelő hitelből történő megépítése. A Kúria szerint enélkül „az együttműködési kötelezettség lényege hiúsulna meg”, és ez alapján ütközött a népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe. Ezt a tesztet (ti. *egy nemzetközi szerződéses kötelezettség lényege meghiúsulhatna-e a népszavazás eredménye nyomán*) az Alkotmánybíróság hallgatólagosan tudomásul vette,³⁵ de más ügyben eddig kifejezetten nem alkalmazta.

Ötödször, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti nemzetközi kötelezettség csak olyan nemzetközi szerződésből eredhet, amelyet a magyar jogszabályok alapján (l. 2005. évi L. tv.) ki kell hirdetni.³⁶

Hatodszor, a Kúria hajlandó alkalmazni a *kellően közeli kapcsolat tesztjét*, bár az nem világos, hogy ennek tartalma tekintetében mennyiben követi a 72/2002. AB határozatot.³⁷ A tesztnek ugyanakkor nem csak egyféle megfogalmazása van forgalomban.³⁸

Hetedszer, a nemzetközi kötelezettségek határainak megállapításánál figyelemmel kell lenni a nemzetközi szerződésben foglalt kivételekre, megszorításokra és konkuráló jogokra; azaz arra is, hogy az állam mennyire és milyen esetekben térhet el a vizsgált nemzetközi kötelezettségtől.³⁹

Nyolcadszor, úgy tűnik, a régi alkotmánybírósági gyakorlatból fennmaradt a *tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezésének* tétele, amelyet az Alkotmánybíróság eredetileg a kérdés alkotmányi jelentőségével indokolt, lásd 51/2001. (XI. 29.) AB határozat (nyugdíjas fogyasztói kósr), IV.2.1. pont.⁴⁰ A tétel minden tiltott tárgykörre vonatkozik, de nem az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjával összefüggésben alkalmazta az Alkotmánybíróság. Így nem tudni, e tekintetben pontosan mi a tartalma. Elképzelhető, hogy ezért nem került át az Alaptörvényen alapuló, vonatkozó kúriai gyakorlatba.

Kilencedszer, a népszavazásra szánt kérdések és a nemzetközi szerződéses kötelezettségek konkrét összevetésének alkotmánybírósági vagy kúriai gyakorlatát vizsgálva nehéz általánosítani, mert ezek eseti mérlegeléseket és megoldásokat tartalmaznak. Sokszor olyan értelmezések dönthetnek, hogy a „tájékoztató” magában foglalja-e a „népszerűsítést”, vagy elképzelhető-e állami adósságot nem növelő hitel. Ugyanakkor látni kell, hogy az ilyen eseti mérlegelések valamilyen általánosabb *érvelési sablonhoz* vezetnek. Ezek – a sokszor egymással ellentétes és különböző megközelítést szolgáló – érvelési sablonok egyfajta eszköztárat képeznek. Az Alkotmánybíróság vagy a Kúria válogathat ebből attól függően, hogy milyen megközelítést alkalmaz a konkrét ügyben. Alapként kétféle megközelítés között lehet különbséget tenni.

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjában foglalt tilalom tág értelmezését jelentő megközelítéseknel

semmilyen szerepet nem játszik a nemzetközi jogsértés lehetősége vagy esetleges veszélye. Itt a szokásos hivatkozás – bármilyen nemzetközi jogsértés mérlegelése nélkül –, hogy a népszavazási kérdés nemzetközi kötelezettségeket „érint”, és így nem hitelesíthető. Ezen érvelés egyik alfaja, hogy a kérdés nemzetközi szerződés módosítására „irányul” (tehát következményként nemzetközi szerződés módosítását veti fel) – itt megint irreleváns a nemzetközi jogsértés lehetősége. A tág értelmezésnek láthatóan nincs határa. Így olyan kérdés is tiltott tárgykört érintett, amelyben a kérelmező a kérdésben mindössze fel akarta kérni a Kormányt az uniós csatlakozási szerződés módosításának kezdeményezésére.⁴¹

Az ilyen parttalan értelmezés bizonyos korlátját jelentené ezen érveléseknél a *kellően közeli kapcsolat tesztje*, amelyet azonban az Alkotmánybíróság és a Kúria nem alkalmaz rendszeresen és módszeresen.

A második megközelítésnél az érvelésben *szempontként szerepel a nemzetközi jogsértés lehetősége*, és a döntés ehhez méri a kérdés elfogadhatóságát. Mivel a nemzetközi jogsértés lehetőségének szempontja behatárolja a népszavazási kérdés és a felhozott nemzetközi kötelezettségek viszonyának értékelését, így ez jellemzően az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontját (a tiltott tárgykört) szűkebben értelmező megközelítés.

Ilyen megközelítést tükröz, hogy lát-e a Kúria összefüggést a népszavazás eredményeként megalkotandó jogszabály és a nemzetközi egyezmény lehetséges sérelme között,⁴² vagy a népszavazás eredményeként lehetséges-e olyan normatartalmat kialakítani, mely a vizsgált nemzetközi szerződésnek megfelel, és abba nem ütközik,⁴³ vagy a népszavazásra javasolt kérdés „nem ütközik a kérelmezők által felhozott körben nemzetközi szerződésbe, [...] így a népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának megfelel”.⁴⁴ Ez utóbbi megállapítás már lényegében a legszűkebb értelmezéshez közelít. (Természetesen az ilyen megközelítés mellett is külön kérdés, hogy védhető-e a felhozott nemzetközi szerződés értelmezése). A fentiek ugyanakkor rámutatnak, hogy a Kúria gyakorlata milyen módon oscillál a vizsgált tiltott tárgykör észszerűtlenül tág és a szűkebb értelmezése között, lényegében kiszámíthatatlanná téve a jövőbeni gyakorlat alakulását.

A FUDAN-HATÁROZAT: ÚJ ÉRTELMEZÉSI IRÁNY

(1) Az Alkotmánybíróság a *Fudan*-határozatban tette eddig talán a legrészletesebb megállapításokat az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjáról. Hogy illik ez a határozat a fent felvázolt képbe? Ennek átlátásához szükséges az úgy szorosabb jogi környezetének rövid áttekintése.

Megállapodás a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról (felek: Magyarország és Kína)	2018. 11.12.	a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének a támogatása – „Fudan-egyezmény” (hatályba lépett: 2019.08.09.)
2018. évi CIX. törvény	2018. 12.18.	a fenti egyezmény kihirdetéséről
1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat	2020. 08.17.	a magyar egyetem alapításáról szóló magyar–kínai együttműködési megállapodásról
együttműködési szándéknyilatkozat (felek: ITM és a Kínai Nk. Oktatási Minisztériuma)	2021. február	a Fudan Egyetem támogatásáról egy magyar egyetem létrehozására [a nyilatkozat szövege nem elérhető]
1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozat	2021. 04.21.	a Stratégiai Együttműködési Megállapodás aláírására felhatalmazás
Stratégiai Együttműködési Megállapodás (felek: a Kormány, a kínai Fudan Egyetem és a Fudan Magyarország Kft.)	2021. 04.27.	a Fudan Hungary Egyetem alapításáról és kapcsolódó kérdésekről
2021. évi LXXXI. törvény	2021. 06.24.	a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról és az Alapítvány részére történő vagyonyjuttatásról

Az eljárásban különösebb nézeteltérés nem volt abban a tekintetben, hogy e jogi dokumentumok között egyetlen nemzetközi szerződés van, amelyet Magyarország és Kína kötött a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról (*Fudan-egyezmény*).⁴⁵ Ebből eredhetnek olyan kötelezettségek, amelyek mozgásba hozhatják az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontját. Mivel a népszavazásra javasolt kérdés a 2021. évi LXXXI. törvény hatályon kívül helyezésére irányult, a probléma abban összegezhető, hogy így a kérdés a Fudan-egyezményből eredő kötelezettségről szól-e.

A Kúria szerint nem (és korábban a NVB szerint sem). A Kúria megvizsgálta a vonatkozó összefüggéseket, és azt állapította meg, hogy a Fudan-egyezmény csak a kí-

nai Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szól, nem tartalmaz utalást magyar egyetem létrehozására, tehát nem tartalmaz olyan kötelezettséget, amelynek végrehajtását a hatályon kívül helyezni kívánt 2021. évi LXXXI. törvény szolgálná, lásd Kúria Knk.I.40.792/2021/10. (Fudan), különösen [28]. A Kúria alkalmazta a *kellően közeli kapcsolat tesztjének* egy formáját is, és végül megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem áll „közvetlen kapcsolatban” a Fudan-egyezményben vállalt kötelezettségekkel, lásd [26].

A Kúria világosan a tág értelmezés talaján állt, szempontként nem merült fel a nemzetközi jogsértés lehetősége. Azonban a vonatkozó tiltott tárgykör tág értelmezését alkalmazva sem látta úgy, hogy a népszavazásra

javasolt kérdés nemzetközi kötelezettségről szólt volna. Ugyanakkor semmi olyasmi nem észlelhető a határozatban, ami ellentétben állna akár a megelőző kúriai gyakorlattal, akár az Alkotmánybíróság korábbi, vonatkozó megállapításaival. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a kúriai határozat az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontjába ütközött, nem volt alkotmánykonform, önkényes volt, sértette az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési követelményeket, és következményként sértette a tisztességes eljárásból való alapjogot.

(2) Az Alkotmánybíróság hosszú bekezdéseken át, de igen egyszerű módon jutott erre a szigorú következtetésre: a korábbi gyakorlathoz képest jelentősen kiterjesztette a tiltott tárgykör határait. A népszavazásra javasolt kérdés nemcsak nemzetközi kötelezettségről nem szólhat, hanem *annak végrehajtását sem érintheti – legalábbis „közvetlenül”*. Az Alkotmánybíróság elvi szinten deklarálta, hogy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást, lásd [39] és [65] pontok (*Fudan-doktrína*).

Ez az alkotmányos esetjog módosítását jelenti. Ilyen tétel nem észlelhető a korábbi, vonatkozó alkotmánybírósi határozatokban.⁴⁶ A Fudan-határozat erre nem is hívott fel megelőző határozatokat. Ekkor viszont az a döntő, hogy milyen érvek állnak az új elvi tétel mögött. Meglepő, de ezt alátámasztó, nagyobb súlyú jogi indokokat nem lehet azonosítani a határozatban. A testület deklarálta az új tételt.

E tekintetben kulcsfontosságú a [38] pont, mely a fordulatot hozza, és a következőket mondja (kiemelés a szerzőtől): „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.” Nem világos, hogy következik az első mondatból a második. Mintha az Alkotmánybíróság a „kötelezettségvállalásokat” és azok teljesítését tekintené együttesen (nemzetközi szerződésből eredő) „kötelezettségnek”. Ez azonban nem áll meg, mert a következő pontban már „kötelezettségekről és azok teljesítéséről” szól, amely azonossá teszi a kötelezettségvállalás és a kötelezettség fogalmát (egyébként helyesen).

Marad tehát az az általános érv, hogy a nemzetközi kötelezettségnek része a végrehajtás, így a tiltott tárgykörnek is. Ez azonban így nem tartható. A kötelezettségnek ugyanis nem maga a végrehajtás a része, hanem a végrehajtás általános kötelezettsége tartozik a normatív tartalomhoz, amely egy jogi norma kötelező jellegéből természetesen adódik. E megkülönböztetésnek ott van jelentősége, hogy *a kötelezettség nem feltétlenül tartalmazza vagy határolja be a végrehajtás módját*. Ha a kötelezettségnek többféleképpen eleget lehet tenni, az többféleképpen végrehajtható, akkor a kötelezettségnek nem része az, hogy a kötelezett melyik jogszerű módját választja a teljesítésnek. Nemzetközi szerződésekben vannak olyan rendelkezések, amelyek a kötelezettségek végrehajtásának módját is előírják

(pl. jogalkotás előírása). De ennek hiányában a kötelezett választja meg a teljesítés módját.⁴⁷

A határozat megfogalmazása is alátámasztja ezt a gondolatmenetet, mert több helyen a megfogalmazás kötelezettségről és annak teljesítéséről szól, így leválasztja a végrehajtást a kötelezettségről. Az Alkotmánybíróság gondolhatja úgy, hogy a népszavazásra javasolt kérdés „közvetlenül érinti” a nemzetközi szerződés végrehajtásának választott módját, lásd [57] pont. A probléma azonban ott van, hogy *a végrehajtás választott módja nem a nemzetközi szerződésből ered*, tehát aggályos az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja alá bevonni.⁴⁸

(3) Az Alkotmánybíróságnak a Fudan-doktrína alátámasztására hozott indoka nem annyira jogi, hanem inkább célszerűségi érvek bizonyul. A testület kifejtette, hogy az érvényes és eredményes népszavazás a Fudan-egyezményben vállalt kötelezettségek végrehajtását *lerontaná*, lásd Indokolás [59]. Ez a megállapítás azonban nem tartható.

A kérdéses szerződésben vállalt kötelezettségnek (általános együttműködés a felsőoktatásban) sokféleképpen eleget lehet tenni magyar részről. Például úgy is, mint egy új magyar–kínai egyetem alapítása; úgy is, hogy a Fudan Egyetem közös képzési programot indít egy magyar egyetemmel; úgy is, hogy a magyar állam elismeri a kínai egyetem által kibocsátott diplomákat stb. A nemzetközi kötelezettség szempontjából ezek között nincs rangsor, az egyikkel nem lehet „jobban” teljesíteni azt, mint a másikkal. A nemzetközi szerződés szempontjából – annak rendelkezéseit nézve – a végrehajtás lehetséges módjai egymáshoz való viszonyukban semlegesek, bármelyikkel (vagy kombinációjukkal) eleget lehet tenni a kötelezettségnek. Rangsort célszerűségi vagy érdekeket mérlegelő megközelítéssel fel lehet állítani (a felek ezt meg is teszik), de ez aligha releváns a tiltott tárgykör fogalmi határait illetően. Az érvényes és eredményes népszavazás tehát nem tudja „lerontani” a kötelezettség teljesítését, mert a szerződésből nem következik a végrehajtás választott módja, és a kötelezettséget nem lehet jobban vagy kevésbé jobban teljesíteni. Ha a kötelezettség tartalmát a felek nem határozták meg, akkor mihez képest rontaná le a népszavazás eredménye a végrehajtást? Így megint ahhoz a következtetéshez jutunk, mint az előbb. Ha egy nemzetközi kötelezettség végrehajtásának módja nem vezethető le külön nemzetközi kötelezettségként (az nem meghatározott a szerződésben vagy az általános nemzetközi jogban), akkor a választás a szerződő fél (az állam) belső ügye lesz, és nem érintheti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontját.

Ez a következtetés egy esetben nem áll meg, ha a népszavazás eredménye kizárja a nemzetközi kötelezettség teljesítését (mert az egyedüli lehetséges és jogszerű végrehajtási módról javasolnak népszavazási kérdést). Ezzel viszont visszajutottunk a 72/2002. AB határozat által felállított elvhez: a népszavazási kérdés nem zárhatja ki egy nemzetközi kötelezettség teljesítését.⁴⁹ Az utóbbi két évtized alkotmányos gyakorlata ezt viszont láthatóan túl szűk értelmezésnek találta.

(4) A Fudan-doktrína mint új elvi tétel növeli a bizonytalanságot az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*)

pontjának értelmezésénél. Az új értelmezési bizonytalanság nemcsak az, hogy mi minősül egy nemzetközi kötelezettség végrehajtásának, hanem az is, hogy mikor közeli a kapcsolat a népszavazási kérdés és a nemzetközi kötelezettség végrehajtása között.

Esetjogi ellenpróbaként vegyük példának a kiskorú gyermekek fejlődését befolyásoló szexuális médiatartalmak korlátozására vonatkozó népszavazási kérdést (az 2022. évi ötös népszavazás egyik kérdését). Az ilyen korlátozást könnyen lehet a gyermek jogairól szóló 1989-es, New Yorkban elfogadott egyezmény (beiktatta: 1991. évi LXIV. törvény) 3. cikk (2) bekezdésben foglalt kötelezettség végrehajtásának tekinteni (az államok biztosítják a gyermek jólétéhez szükséges védelmet és meghozzák a szükséges törvényhozási intézkedéseket), figyelemmel a 17. cikk e) pontjára is (a gyermek jólétére ártalmas információk és anyagok elleni védelem elősegítése). A Fudan-doktrína alapján ez a javasolt népszavazási kérdés már jó eséllyel tiltott tárgykörbe esett volna. Azonban a vonatkozó NVB határozat kúriai felülvizsgálata során még nem született meg e doktrína.

A nemzetközi szerződésekben rengeteg általános, meghatározatlan kötelezettség van, és nagyon sok állami intézkedés felfogható e kötelezettségek végrehajtásaként. A kellően közeli kapcsolat tesztje itt nem kielégítő. A törvényhozónak elég valamely törvényi megoldást egy általános nemzetközi kötelezettség végrehajtásával indokolni. Ilyen hivatkozás alapján a Kúria vagy az Alkotmánybíróság aligha kérdőjelezhetné meg, hogy a népszavazásra javasolt kérdés kellően közeli kapcsolatban van a kérdéses nemzetközi kötelezettség végrehajtásával. A Fudan-doktrína következetes alkalmazása a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségeit a korábban kialakított értelmezési tételekhez képest szűkítené.⁵⁰

(5) Az Alkotmánybíróság a határozatban tett két további megállapítást a tiltott tárgykörrel összefüggésben, melyek ugyancsak aggályosnak tűnnek.

Az egyik, hogy a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény a „vállalt, jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek és azok teljesítése” tekintetében zárja ki, lásd Indokolás [39].⁵¹ Ez azért nem tartható, mert ilyen szűkítés nincs az alkotmányi szövegben. Abban az esetben, ha a nemzetközi szerződést nem hirdették ki (helyesen: nem iktatták be a magyar jogszabályok közé), az ebből eredő kötelezettségekről a népszavazás ugyancsak alkotmányi tilalom alá esne – bárhogyan is rekonstruáljuk a szóban forgó alkotmányi norma mögötti alkotmányi célt.

A másik megállapítás, hogy 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”, lásd [60] pont. A hivatkozott alkotmányi szöveg azonban kivételt alapoz meg egy általános szabályhoz képest. A kivételt képező szabály nem arra szolgál, hogy a főszabály alá eső eseteket levezessék belőle, hanem arra, hogy a főszabály alá nem eső esetek körét megalapozza. Nem a kivételes szabállyal kell bizonyítani, hogy valami a főszabály alá tartozik.⁵²

ÖSSZEZÉS

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának értelmezése – akárcsak a hatályát veszített Alkotmány előd-szabálya – mindig is sok bizonytalanságot hordozott. Ezt jól tükrözi a régebbi alkotmánybírói és az újabb kúriai gyakorlat. Így örvendetes, hogy az Alkotmánybírói letett egy olyan határozatot az asztalra, amely a korábbiakhoz képest részletesebben értelmezi az alkotmányi normát. A Fudan-határozat azonban az értelmezési bizonytalanságokat nem csökkentette, hanem inkább növelte azáltal, hogy a tiltott tárgykör látókörébe vonta a nemzetközi szerződéses kötelezettségek végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket is. A Magyarországot kötelező nemzetközi szerződéssel kapcsolatba hozható, népszavazásra javasolt kérdések esetében így már nehezebben kiszámítható, hogy azok végül a tiltott tárgykörbe tartozónak minősülnek-e vagy sem. Használatban vannak rendkívül tág és szűk értelmezések is, és mindegyiknél (a köztes megközelítésekénél is) kialakultak sajátos szempontokat érvényesítő érvelési sablonok.

Ráadásul a Fudan-határozat egyes megállapításai aligha problémamentesek. Négy aggályosnak minősíthető elemet érdemes kiemelni.

Először is, ilyen aggályos elem az Alaptörvény 28. cikk első két mondatában foglalt normák alkalmazása arra az esetre, amikor bíróságok valamilyen alkotmányi szabályt értelmeznek. A szóban forgó normák alkalmazásának ilyen kiterjesztését három, a fentiekben kifejtett nyelvi-logikai érv rendkívül aggályossá teszi.

Másodszor, ugyancsak aggályos elem a határozott mérce hiánya abban a tekintetben, hogy a téves bírói jogértelmezés milyen feltételek mellett sérti egyben a tisztességes eljárás alkotmányi követelményét. A forgalomban lévő két teszt (az önkényesség és a kirívó jogértelmezési hiba tesztje) egymáshoz való viszonya meglehetősen zavaros az alkotmányos esetjogban, és nem látszik, mikor kell alkalmazni az egyiket, és mikor a másikat. A Fudan-határozatban például mi indokolta az önkényesség tesztjének alkalmazását a másikkal szemben? Külön probléma, hogy e tesztek tartalma egyenként is meglehetősen kidolgozatlan, így a jövőbeni alkalmazásuk köre nehezen átlátható.

Harmadszor, a határozat nem alapozza meg azt a következtetést, hogy a Kúria döntése az alapeljárásban önkényes volt. Emellett olyan érv szólna, hogy az nem bizonyult alkotmánykonformnak. De egy alkotmánykonformnak nem bizonyuló döntést aggályos csak ezért önkényesnek minősíteni. Ez akkor állná meg a helyét, ha a Kúria kifejezetten egy korábbi alkotmánybírói értelmezés vagy általában az alkotmányos esetjog ellenében döntött volna. Ennek itt nincs nyoma, és az Alkotmánybírói sem hozott fel ilyesmit. A Kúria megfelelően azonosította a jogi problémát és értékelte a jogi környezetet, alkalmazta a kellően közeli kapcsolat tesztjét, majd levonta a következtetést. A kúriai határozatban semmi jele nincs annak, hogy ne felelne meg a korábbi (csekély) alkotmánybírói gyakorlatnak vagy a vonatkozó kúriai gyakorlatnak. Azt aligha lehet

felróni a Kúriának, hogy a határozatát felülvizsgáló Alkotmánybíróság utólagosan felállított egy új elvi tételt, a Fudan-doktrínát az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának értelmezéséhez, és emiatt nem bizonyult alkotmánykonformnak a kúriai határozat. Ez önkényességet a szó hagyományos jogi értelmében aligha alapol meg.

Negyedszer, nehezen védhető, ahogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt alkotmányi szöveg hatókörébe, így a tiltott tárgykörbe bevonta a nemzetközi kötelezettség végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket is. A felmerülő aggály itt háromszor: ezt a kiterjesztést az alkotmányi szöveg egyszerűen nem támogatja; bizonytalanná tette

a kérdéses alkotmányi szabály alkalmazását a jövőbeni esetekre; valamint a határozat nem tartalmaz e kiterjesztésre kellő súlyú jogi indokolást.

A négy aggályos elem mellett még egy tényező tovább növeli az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának értelmezésével kapcsolatos bizonytalanságokat. Az Alkotmánybíróság nem nyilatkozott meg arról, hogy a hatályát veszített Alkotmány elődszabálya alapján kialakult gyakorlat és az akkor kialakított értelmezési tételek mennyiben alkalmazhatók. Ez azért is fontos lett volna, mert a Kúria gyakran hív fel e korábbi gyakorlathoz tartozó alkotmánybírói határozatokat döntéseinek megalapozásához – feltehetően az újabb alkotmánybírói megnyilatkozások hiánya miatt.

Jegyzetek

- 10/2022. (VI. 2.) AB határozat (Fudan), ABK 2022/16. 1629. o.
- Idesorolható elsősorban Salamon László alkotmánybíró, de jó eséllyel Dienes-Oehm Egon, Hörcherné Marosi Ildikó, illetve Czine Ágnes alkotmánybíró is, l. pl. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (nemi átalakító kezelések), Czine Ágnes párhuzamos indokolása [58]; Salamon László különvéleménye [81]; 20/2017. (VII. 18.) AB határozat (vadkár), Hörcherné Marosi Ildikó különvéleménye [43]–[44]; 29/2021. (XI. 10.) AB határozat (vadkár), Dienes-Oehm Egon különvéleménye [68].
- Már a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (egyenlő nyugdíjkorhatár) is végső soron abban látta az indítványozó alapjogsérelmét, hogy a Kúria határozata alaptörvény-ellenesen értelmezte a 8. cikk (3) bekezdés b) pontját. Önkényesség vagy kirívó értelmezési hiba viszont nem került szóba, l. különösen Indokolás [29]–[34]. Az egyszerű alaptörvény-ellenesség, mint az alapjogsérellem mércéje már ekkor is érvényesült.
- Pl. 3031/2019. (II. 13.) AB határozat (telekadó), Indokolás [30] vagy 9/2016. (IV. 6.) AB határozat (gyermekgondozási díj), Indokolás [22].
- Pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat (vadkár), Dienes-Oehm Egon különvéleménye [35] vagy Salamon László különvéleménye [50].
- Pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat (vadkár), Hörcherné Marosi Ildikó különvéleménye [42].
- Pl. 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat (öröklési szerződés), Indokolás [38].
- Pl. 29/2021. (XI. 10.) AB határozat (vadkár), Indokolás [32].
- 29/2021. (XI. 10.) AB határozat (vadkár), Hörcherné Marosi Ildikó különvéleménye [73].
- Pl. 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat (öröklési szerződés), Indokolás [37].
- Egy korábbi ügyben az eltérő mércére már Czine Ágnes alkotmánybíró is rámutatott egyik párhuzamos indokolásában, 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (nemi átalakító kezelések), Indokolás [65].
- 3130/2022. (IV. 1.) AB határozat (tiltott kampánytevékenység), Indokolás [47].
- Czine Ágnes alkotmánybíró következetesen azonosnak tekinti a kettőt, és láthatóan az önkényesség tesztjét ezzel váltáná ki, pl. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (nemi átalakító kezelések), Indokolás [62].
- Pl. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat (követeléskezelő alap), Indokolás [80].
- Pl. 3065/2014. (III. 26.) AB határozat (választási plakát elhelyezése).
- Ilyen értelemben pl. *Csink* Lóránt: A Kúria határozata a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos népszavazásról. *JeMa* 2014. 3. sz. 40. o.
- 62/1997. (XII. 5.) AB végzés (külföldiek földtulajdonszerzése), III. 1. pont. Ott, ahol nincs az Alaptörvény értelmezésén alapuló alkotmánybírói gyakorlat, a hatályát veszített Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjának értelmezéséhez nyúlok vissza, mely tartalmilag a mostani alkotmányi norma elődje, de nem világos még, hogy az Alkotmánybíróság mennyit vesz át a régi értelmezésből.
- Pl. 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (egyenlő nyugdíjkorhatár), Indokolás [34].
- A hatályát veszített Alkotmány hasonló, bár nem azonos szövegű 28/C. § (5) bekezdés b) pontjáról azt állította az Alkotmánybíróság, hogy az „önmagában teljesen egyértelmű és világos, értelmezési bizonytalanságtól mentes előírást tartalmaz”, 62/1997. (XII. 5.) AB végzés (külföldiek földtulajdonszerzése), III. 2. a) pont.
- Hasonló értelemben *Csink*: i. m. 40. o.
- Ugyanakkor legközelebb egy ilyen szűkítő állásponthoz talán a 72/2002. AB határozat járt, l. 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföldszerezés tilalma), III.2.2. pont.
- Pl. 62/1997. (XII. 5.) AB végzés (külföldiek földtulajdonszerzése), III. 1. pont.
- Közvetetten l. 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés (Paks 2), Indokolás [30], de már ilyen értelemben 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföldszerezés tilalma), III.2.1. pont.
- 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés (Paks 2), Indokolás [30]–[31].
- Nemzetközi szerződés felmondása tekintetében l. Kúria Knk.IV.37.335/2017/5. végzés (magyar–oroszk nukleáris együttműködési szerződés), Indokolás [9]–[13]. Több népszavazási kezdeményezés volt nemzetközi szervezetből való kilépésre, l. pl. Knk.IV.37.712/2016/2. végzést (kilépés az Európai Unióból).
- Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. végzés (beteleplítés), Indokolás [29]; Kúria Knk.IV.40.648/2021/23. végzés (nemváltoztatást bemutató médiatartalmak), Indokolás [54].
- 10/2022. (VI. 2.) AB határozat (Fudan), Indokolás [59].
- Az Európai Uniót, vagy az uniós együttműködés valamely elemét érintő népszavazási kezdeményezések megítélése külön fejezet a magyar alkotmányi gyakorlatban, l. erre átfogóan *Chronowski Nóra – Vincze Attila*: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz. 18–25. o.
- Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. végzés (beteleplítés), Indokolás [30].
- Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. végzés (beteleplítés), Indokolás [34].
- Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. végzés (beteleplítés), Indokolás [32].
- A Kúria Knk.IV.37.446/2014/3. végzése (csatlakozási szerződés módosítása) nemzetközi szerződésnek tekintette a Magyarország uniós csatlakozási szerződését, l. 9. pont, (EBH 2015.K.3). Van, ahol a Kúria úgy értelmezte az uniós jogot, hogy elkerülte annak minősítését, mennyiben hordozhat nemzetközi kötelezettséget, pl. Kúria Knk.IV.40.648/2021/23. végzés (nemváltoztatást bemutató médiatartalmak), Indokolás [55]–[62].
- 32/2021. (XII. 20.) AB határozat (Alaptörvény értelmezése), Indokolás [74]. Az alapító szerződések kettős minősége a Kúria gyakorlatában már korábban is megjelent, pl. Kúria Knk.IV.37.446/2014/3. végzés (csatlakozási szerződés módosítása), 7–9. pont.
- Kúria Knk.IV.37.178/2014/3. végzés (Paks 2), II/3. pont.
- Kúria Knk.IV.37.178/2014/3. végzés (Paks 2), II/3. pont.
- Kúria Knk.I.40.792/2021/10. végzés (Fudan), Indokolás [25].
- Kúria Knk.IV.37.178/2014/3. végzés (Paks 2), II/3. pont.
- Pl. a kérdés nem ütközi a 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába, ha a nemzetközi szerződéses szabályok nem érintik „közvetlenül, egyértelműen és konkrétan” a kérdésben szereplő konkrétumot, Kúria Knk.II.39.058/2022/8. végzés (nemi átalakító kezelések), Indokolás [51].
- Ilyen értelemben l. Kúria Knk.IV.40.648/2021/23. végzés (nemváltoztatást bemutató médiatartalmak), Indokolás [64].
- 11/2022. (VI. 2.) AB határozat (álláskeresési járadék), Indokolás [18], vagy egyetértően idézi 10/2016. (IV. 28.) AB határozat (nyugdíjjogosultság), Indokolás [28].
- Kúria Knk.IV.37.446/2014/3. végzés (csatlakozási szerződés módosítása), 9. pont.
- Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. végzés (nemi átalakító kezelések népszavazásai), Indokolás [67].
- Kúria Knk.II.39.058/2022/8. végzés (nemi átalakító kezelések), Indokolás [51] vagy ilyen értelemben Kúria Knk.III.40.647/2021/18. végzés (szexuális médiatartalmak), Indokolás [81]–[86].
- Kúria Knk.II.39.058/2022/8. végzés (nemi átalakító kezelések), Indokolás [55].
- Az 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat egy nemzetközi (magyar–kínai) szerződéssel kapcsolatos intézkedéséről szolt, melynek a jö-

vöbeni kihirdetését is jóváhagyta a Kormány. Azonban a szerződés megkötésének és kihirdetésének (beiktatásának) nincs nyoma. Funkcionálisan ezt helyettesíthette a 2021. februári magyar–kínai szándéknyilatkozat és a 2021. április 27-i stratégiai együttműködési megállapodás, ami viszont nem nemzetközi szerződés.

46 A már hivatkozott 72/2002. AB határozat utal ugyan a végrehajtásra is, de olyan értelemben, hogy a népszavazásra javasolt kérdés közvet-

lenül nem érinteti a végrehajtást és ezzel a kötelezettség teljesítését nem zárhatja ki, I. III.2.2. pont. Ez szűk értelmezés, mert a nemzetközi jogsértés lehetőségéhez (esetleg bekövetkezééhez) köti azt, hogy egy nemzetközi kötelezettség végrehajtása is tiltott népszavazási tárgykörbe essen.

47 Hasonlóan I. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleményének [101] pontját.

48 Ilyen értelemben Juhász Imre alkotmánybíró, különvéleményének [83]–[88] pontjában.

49 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföld-szerzés tilalma), ABH 2002. 433.; III.2.2. pont.

50 Vö. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (nemi átalakító kezelések), Indokolás [34].

51 Hasonlóan Kúria Kvk.I.40.792/2021/10. végzés (Fudan), Indokolás [25]. A Kúria ezzel azt ellenpontozta, hogy az ún. „Stratégiai Együttműködési Megállapodás” nem nemzetközi szerződés.

52 E megállapítás más irányú kritikájára ugyancsak I. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleményének [89] pontját.

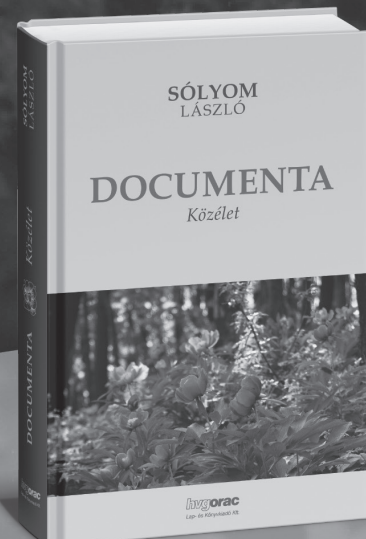
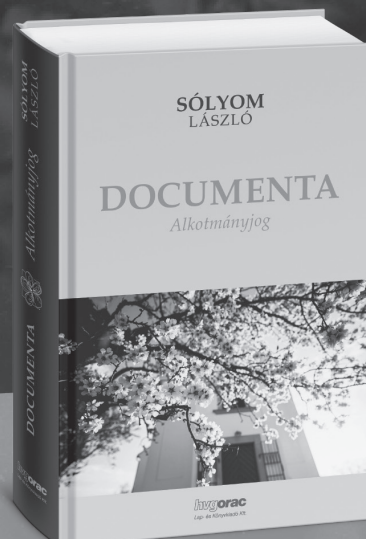
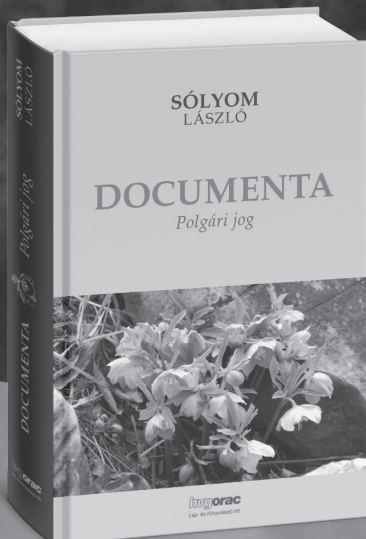
SÓLYOM LÁSZLÓ DOCUMENTA

„Ez a könyv a független, demokratikus és alkotmányos Magyarország megszületése harmincadik évfordulója előtt tiszteleg.”

POLGÁRI JOG

ALKOTMÁNYJOG

KÖZÉLET



„E könyvtáblák között végérvényesen lezárt jogászi-közéleti pályám dokumentumai vannak, eredeti formájukban, változtatások és magyarázatok nélkül – tőlem immár független létben.

Ám a könyvborítókon örömmel jelzem, hogyan tekintek vissza munkásságomnak erre a hosszú szakaszára, s illesztem be az élet teljességébe.”

orac.hu → Általános