

KÚRIA

Knk.37.807/2012/2.szám



A Kúria Kádár Balázs ügyvéd által képviselt Magyar Szocialista Pártnak az Országos Választási Bizottság által országos népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján - nemperes eljárásban - meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

A Kúria az Országos Választási Bizottság 93/2012. (XI. 16.) OVB határozatát helybenhagyja.

A határozat ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

I.

1. Az Országos Választási Bizottság 93/2012. (XI. 16.) OVB határozatával (megjelent: Magyar Közlöny 2012. évi 152. számában) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy 2014. december 31-ig, állami finanszírozással Felcsúton labdarúgó stadion ne épüljön?”

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB.) az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését azért tagadta meg, mert álláspontja szerint a népszavazásra szánt kérdés nem tartozik az Országgyűlés feladat-és hatáskörébe. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 8. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

Az OVB az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat-és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

Knk.37.807/2012/2.szám

64. § (1) bekezdés g) pontja és az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 4/2011. (II. 28.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet) 31. § (1), (2) bekezdése, (3) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a labdarúgás sportág kiemelt utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai rendszerű fejlesztésének támogatása, így a beruházásokra, felújításokra nyújtható támogatások kiadásának jogosultja a miniszter. Ennek értelmében - a fenti jogszabályok együttes értelmezése alapján - az Országos Választási Bizottság úgy döntött, hogy a kérdés nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe.

2. A Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: indítványozó) a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján, az abban foglalt határidőn belül, a törvényes feltételeknek megfelelő kifogást nyújtott be a Kúriához a 93/2012. (XI. 16.) OVB határozat vizsgálatára, s kérte a Ve. 130. § (2) bekezdése alapján a határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

Az indítványozó szerint a Ve. 82. § (2) bekezdés a) pontja alapján jogszabálysértő és egyben a b) pont szerinti helytelen mérlegelésen alapul a vizsgálni kért OVB határozat az alábbiak miatt:

Az indítványozó szerint több alkotmánybírószági határozatból is kitűnik, hogy az Országgyűlés jogalkotási szempontból a mindenkori Kormány előtt, illetve felett áll, az Országgyűlés a Kormány által szabályozott bármilyen kérdéskört, társadalmi viszonyt, így a labdarúgást is magához vonhatja, arról saját belátása szerint dönthet, amelyben egyedül az Alaptörvény a korlátja. Az indítványozó a 46/2006. (X.5.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.1.) és a 90/2008. (VI. 19.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.2.) hivatkozik. Mindkét döntés megállapította, hogy „az Alkotmányban az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyak tekintetében. Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre - az Alkotmány keretei között - teljes és korlátlan. A Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében, vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés - az Alkotmány keretei között - bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja.” Az indítványozó álláspontja, hogy az OVB tévesen értelmezte az Országgyűlés feladat-és

Knk.37.807/2012/2.szám

hatáskörébe tartozó kérdést, mivel az Országgyűlésnek hatásköre van a Kormány hatáskörébe tartozó - így a labdarúgás - kérdéskörében is jogszabályalkotásra, ezért e tárgy nem tartozik a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § a) pontjába foglalt tilalom alá, a kérdésben népszavazásnak van helye.

Az indítványozó kérelme alátámasztására az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek a bevásárló központok építésének és bővítésének négyzetméter alapján meghatározott korlátozását előíró rendelkezést idézi (53/F. §), mivel véleménye szerint az Országgyűlés ennek mintájára akár olyan törvényt is hozhatna, hogy a 2000-es lélekszámot el nem érő településen nem lehet labdarúgó stadiont létesíteni. Álláspontja, hogy az Országgyűlésnek több lehetősége is van a kérdés rendezésére.

Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy a Korm. rend. megváltozott, a nemzeti erőforrás minisztere helyébe az új kormánystruktúrában az emberi erőforrások minisztere lépett. Előadta továbbá, hogy a Ve 116. §-a alapján alkalmazandó Ve. 29/A. § (1) és (2) bekezdései alapján nem lehet tudni, hogy az OVB a NEFMI rendelet értelmezése alapján milyen tények és bizonyítékok szerint állapította meg, hogy Felcsúton „utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai rendszerű fejlesztésének támogatása” történik.

Az indítványozó végül kifejtette, hogy a Ve. 3. § d) pontjába foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvebe ütközik, hogy az OVB csak az Nsztv. 10. § a) pontjában foglaltakat vizsgálta, mert egy esetleges megismételt eljárásban az Nsztv. másik pontjára hivatkozással fogják majd megtagadni az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.

II.

Az ügy megítélése szempontjából releváns jogszabályi rendelkezések:

1. A Korm. rendelet 64. § (1) bekezdés g) pontja értelmében: „[a]z emberi erőforrások minisztere (a továbbiakban: miniszter) a sportpolitikáért való felelőssége körében az országos sportági szakszövetségekkel, az országos sportági szövetségekkel, valamint az e célra létrehozott

Knk.37.807/2012/2.szám

intézményeivel együttműködve gondoskodik a sportágfejlesztési és műhelytámogatási programok kidolgozásáról és megvalósításáról, az utánpótlás-nevelés támogatásáról"... stb.

2. A NEFMI rendelet 31. § (1) bekezdés szerint: „A miniszter az 'Országos sportági szakszövetségek akadémiai rendszerének kialakításával, továbbá az MLSZ utánpótlás-neveléssel összefüggő feladatainak támogatása' előirányzat terhére a sportolói életpálya bevezetése és fenntartása, a magyar sporttehetségek kiválasztásának és folyamatos nyomon követési rendszerének kiépítése érdekében támogatja a labdarúgás sportág kiemelt utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai rendszerű fejlesztését, ennek keretében biztosítja az emelt szintű szakmai képzést és a felkészüléshez szükséges sportegészségügyi, sporttudományi háttérrel, továbbá intézményesített kapcsolatot, átjárhatóságot a közoktatás intézményrendszerével a fokozott sporttevékenységgel együtt járó terhelés, időbeosztás rugalmas kialakítása céljából (a továbbiakban: akadémiai program).”

A NEFMI rendelet 31. § (2) bekezdése értelmében: „Az (1) bekezdésben meghatározott célok megvalósítását szolgáló feladatokat a miniszter az állami utánpótlás-nevelési programok koordinálását és felügyeletét végző központi költségvetési szerven keresztül, a Magyar Labdarúgó Szövetség (a továbbiakban: MLSZ) útján támogatja. Az MLSZ a támogatást továbbadhatja az akadémiai programot megvalósító sportszervezetnek, közoktatási intézménynek és a sport fejlesztését szolgáló, utánpótlás-neveléssel foglalkozó közhasznú alapítványnak.”

A NEFMI rendelet 31. § (3) bekezdése pedig a következőképp rendelkezik: „Az (1) bekezdésben meghatározott támogatás a 16. § (1) bekezdésben meghatározott feladatok mellett
a) tárgyi eszköz beruházásra, felújításra,...”

III.

A kifogás az alábbiak miatt nem megalapozott.

1. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, így az Országgyűlés nem a Kormány felett áll. Az Alkotmánybíróság a hatalom megosztás elvének értelmezése során már a 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban kimondta - s az ítélkezési gyakorlat többször visszatérő megállapítása -, hogy a hatalmi ágak elválasztása következtében nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág. A törvényhozó és a

Knk.37.807/2012/2.szám

végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök megosztását jelenti, nem pedig hierarchikus alá-fölérendeltséget (ABH 1993, 294.).

2. Az indítványozó az Abh1.-re és az Abh2.re hivatkozik, mint olyan alkotmánybíróági döntésekre, amelyek a népszavazásra szánt kérdésről azt állapították meg, hogy mivel az Alkotmány nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyak tekintetében, az Országgyűlés hatásköre teljes és korlátlan.

Az Abh1. - az 53/2001. (XI.29) AB határozat érveire támaszkodva - megállapította, hogy a Kormány rendeletalkotó hatásköre - ellentétben az Országgyűlés törvényalkotási jogkörével - az Alkotmány által erőteljesen korlátozott. A Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében, vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés - az Alkotmány keretei között - bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja. A Kormánynak törvényben adott jogalkotási felhatalmazás nem biztosít a Kormány számára kizárólagos jogalkotási jogkört. (ABH 1996. 572.) Az Abh2. mindezeket megismételte. Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróóság előtt az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés értelmezése merült fel a Kormány által szabályozható (szabályozott) tárgykör tekintetében. Az Abh.1. az alkotmánybíróági gyakorlatot egységesítő döntés volt, korábban született olyan határozat is, amely a Kormányt felhatalmazó törvényi rendelkezés alapján mondta ki, hogy az adott kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe [lásd: 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 838.].

3. Az Alkotmánybíróóság fenti határozatait az Alkotmány alapján hozta meg. Az Alkotmánybíróóság 22/2012. (V.11.) AB határozata szerint az Alkotmánybíróóság az Alaptörvény hatálybalépését követő ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét - az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú - rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. A Kúria magára nézve is elfogadja a fenti érvelést, azaz ha az Alaptörvény az Alkotmány adott szabályával azonos tartalmú, akkor a Kúria az Alkotmánybíróóságnak az Alkotmányon alapuló ezen megállapításait figyelembe veszi ítélezési gyakorlatában.

Knk.37.807/2012/2.szám

4. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése értelmében országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az Nsztv. 10. § a) pontja szerint az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe.

Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés. Az Alaptörvény e rendelkezéséből következően az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogokat gyakorolja. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése alapján a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az országos népszavazás - mint a közvetlen hatalomgyakorlás formája - az Alaptörvényben a képviselői hatalomgyakorlás viszonyában nyert meghatározást. Az 1. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés törvényeket alkot.

Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésébe foglaltak kimondják: „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe....” A 15. cikk (3) bekezdés értelmében: „Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.”

5. A Kormány az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdése alapján tehát eredeti jogalkotói hatáskörben és törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Amikor a törvény a Kormányt (vagy a Kormány tagjait), jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van tehát szó abban az esetben, ha Kormány (vagy kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés értelmében népszavazásra bocsátható kérdés, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, amely rendelkezés csak az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazást nyert hatalommegosztás elvével együtt értelmezendő.

A Kúria megállapította, hogy ha a Kormány hatáskörébe

Knk.37.807/2012/2.szám

tartozó összes kérdés - azok is, amelyekben a Kormány vagy a miniszterek kifejezett felhatalmazással, törvény végrehajtására alkottak jogot - egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetők, az a népszavazási kezdeményezés szempontjából kiüresíti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe és az Nsztv. 10. § a) pontjába foglalt azon - tulajdonképpen korlátot is állító szabályt - hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A népszavazás jogintézménye az Alaptörvény rendszerében is komplementer jellegű, a képviseleti hatalomgyakorlást egészíti ki. A népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg. A Kúria úgy ítéli meg, hogy egy ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná.

6. Miután azonban - a parlamentáris demokrácia sajátosságaiból is következően - az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket az Alaptörvény nem határolja el (nem is határolhatja el) élesen, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítése során az OVB-nek, illetve határozata elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e. Mindenképpen az Országgyűlés hatáskörébe tartozónak kell tekinteni azokat a kérdéseket, amelyekben az Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet, illetve azokat amelyekben az Országgyűlés már törvényt alkotott s ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról. Mindezek korlátja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott kivett tárgykörök.

7. Jelen ügyben megállapítható, hogy a miniszternek hatáskört biztosító NEFMI rendelet törvényi felhatalmazásokon - a sportról szóló 2004. évi I. törvény 79. § (3) bekezdés a) és b) pontjában, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 124. § (9) bekezdésében kapott felhatalmazáson - alapul. A Korm. rend. a végrehajtó hatalom körébe tartozó klasszikus szabályozást tartalmaz: az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat-és hatásköréről. Mindkét jogszabály [a NEFMI rendelet 31. § (1), (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, a Korm. rend. 64. § (1) bekezdés g) pontja] szerint a labdarúgás sportág kiemelt utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai

Knk.37.807/2012/2.szám

rendszerű fejlesztésének támogatása, így a beruházásokra, felújításokra nyújtható támogatások kiadásának jogosultja - azaz a hatáskör címzettje - a miniszter. A Kúria ezért úgy döntött, hogy a 93/2012. (XI. 16.) OVB határozat tárgyát képező kérdés nem tekinthető az az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek.

IV.

1. Az indítványozó szerint a Korm. rend. megváltozott, a nemzeti erőforrás minisztere helyébe az új kormánystruktúrában az emberi erőforrások minisztere lépett, amelyet az OVB nem vett figyelembe. A Kúria megítélése szerint ezen indítványozói érv alapján nem állapítható meg az OVB határozat jogellenessége, sem az, hogy az OVB helytelenül mérlegelt [Ve. 82. § (2) bekezdés a) és b) pont].

2. Az indítványozó álláspontja, hogy a Ve. 116. §-a alapján alkalmazandó Ve. 29/A. § (1) és (2) bekezdései szerint nem tudható, hogy az OVB a NEFMI rendelet értelmezése alapján milyen tények és bizonyítékok alapján állapította meg, hogy Felcsúton utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai rendszerű fejlesztésének támogatása történik.

A Kúria ezzel összefüggésben rámutat: A NEFMI rendelet 31. § (1) bekezdésében szövegszerűen szerepel „utánpótlás-nevelési központjainak akadémiai rendszerű fejlesztését,” szövegrész. Az OVB határozat hivatkozott része a jogszabályt idézte.

3. A kifogás végül arra utal, hogy az OVB csak egy problémát - azt, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdéstről van-e szó - vizsgált, így esetleg egy megismételt eljárásban újabb, a hitelesítést megtagadó érveket is felsorakoztat, ami a Ve. 3. § d) pontjába foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközik.

A Ve. a választási eljárás során - így a népszavazási kezdeményezéshez kapcsolódva - rövid határidőket, vagy mint jelen esetben - soron kívüli eljárást ír elő. A szigorú határidőkhöz kötött választási eljárás rend nélkül a Ve-ben szabályozott választások és szavazások jogintézményei ellehetetlenülnének. A rövid határidőket a jogbiztonság indokolja. Ebbe a rendbe illeszkedik az országos népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos határidők, döntések is. A Ve. 3. § d) pontjába foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét nem érinti, hogy az OVB az országos népszavazási kezdeményezés

Knk.37.807/2012/2.szám

aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadó határozatban több indokot nem hozott fel.

Mindezen érvek figyelembe vételével a Kúria az OVB 93/2012. (XI. 16.) OVB határozatát az abban foglalt indokok alapján a Ve. 84. § (7) bekezdése szerint helyben hagyta.

A határozat elleni jogorvoslatot a Ve. 116. §-a folytán alkalmazandó 84. § (10) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2012. december 10.

Dr. Kalas Tibor sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.
előadó bíró

**Dr.Hörcherné
Dr.Marosi Ildikó sk.**
bíró