

KÚRIA

Knk.IV.37.356/2015/2.szám

A Kúria a dr. Tordai Csaba ügyvéd által képviselt szervezőnek a dr. Pálffy Ilona a Nemzeti Választási Iroda elnöke által képviselt Nemzeti Választási Bizottság által országos népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozott 50/2015. számú határozata felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban, az alulírott napon meghozta az alábbi

v é g z é s t:

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 50/2015. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a szervezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. A népszavazási kezdeményezés szervezője 2015. március 13-án, személyesen 24 támogató választópolgár adatait és aláírását tartalmazó aláírásgyűjtő ívet nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a végrehajtó közhatalmi funkciót gyakorló intézmény ne települhessen a Budai Várnegyed ENSZ világörökségi listáján szereplő területére?”

2. A Nemzeti Választási Bizottság az 50/2015. számú határozatával a hitelesítést megtagadta. A Nemzeti Választási Bizottság rögzítette: a szervező által feltett kérdésben megtartott népszavazás eredménye a Budai Várnegyed vonatkozásában számos végrehajtó közhatalmi hatáskörrel rendelkező szerv, szervezet (pl.: helyi önkormányzat, rendőrség, köztársasági elnök, Magyar Nemzeti Levéltár) vagy közhatalmi jogköröket gyakorló intézmény működési helyét vagy székhelyét közvetlenül is érintené, így a hitelesítés során annak vizsgálatát tartja szükségesnek, hogy ez az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e vagy érint-e az Alaptörvényben rögzített tiltott tárgykört.

2.1. Az Alaptörvény 49. cikke a rendkívüli jogrendre vonatkozó szabályokat tartalmazza. Az Alaptörvény a rendkívüli állapot idejére a köztársasági elnököt a Honvédelmi Tanács elnökeként végrehajtó közhatalmi funkciók gyakorlására hatalmazza fel. A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény (a továbbiakban: Tv.) 1. § (2) bekezdése szerint a köztársasági elnök és a Köztársasági Elnöki Hivatal elhelyezésére a budavári Sándor-palota szolgál. A Nemzeti Választási Bizottság megállapította, hogy a kérdésben megtartott népszavazás eredményéből szükségszerűen következne a köztársasági elnök – mint végrehajtó közhatalmi jogkört is gyakorló személy – hivatali szervezetének székhelyét érintő törvényalkotási kötelezettség is, mely azonban az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés.

2.2. A Nemzeti Választási Bizottság az Alaptörvény 15. cikk (1) és (2) bekezdéseibe foglalt a

Kormány végrehajtó hatalmi szerepét meghatározó rendelkezése alapján kiemelte, hogy a kérdésben szereplő tilalom érinti a Kormány saját hatáskörében létrehozott közigazgatási és államigazgatási szervek alapítására, működési kereteinek megállapítására és ezen szervek vagy szervezetek székhelyének vagy telephelyének meghatározására vonatkozó jogkörét. Valamely közigazgatási vagy államigazgatási szerv székhelye az alapító okirat tartalmi kelléke és az alapító döntési jogköre erről rendelkezni. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében megfogalmazottakra tekintettel mindez – mivel a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik – országos népszavazás tárgya nem lehet.

2.3. Az Alaptörvény 46. cikk (1)-(2) bekezdése meghatározza a rendőrség alapvető feladatait, és azt, hogy a rendőrség működését a Kormány irányítja. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv. Az Rtv. 1. § (2) bekezdése szerint a rendőrség az Alaptörvényben, az Rtv.-ben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében közhatalmi jogköröket gyakorol.

A Nemzeti Választási Bizottság szerint a kérdésben megtartott népszavazás az Országgyűlésre olyan kötelezettséget róna, mely közrendvédelmi szervek működési helyének, székhelyének meghatározását is eredményezné. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében megfogalmazottakra tekintettel mindez országos népszavazás tárgya nem lehet, ugyanis – tekintettel az Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdésére, mely szerint a rendőrség működését a Kormány irányítja – nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe. A Nemzeti Választási Bizottság e körben utalt a Kúria korábbi, Kvk.37.807/2012/2. számú határozatában kifejtetekre.

2.4. A Nemzeti Választási Bizottság megállapította továbbá: tekintettel arra, hogy a népszavazási kérdés „közhatalmi funkciót gyakorló intézményt” említ, így ezen intézmények közé sorolható a helyi önkormányzati képviselő-testület és szervei (pl. a polgármester, főpolgármester, a bizottság, a polgármesteri hivatal, a jegyző, a társulás) is. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 53. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről, mely egyben a képviselő-testület és szervei székhelyének meghatározását is jelenti. A benyújtott kérdésben megtartott érvényes és eredményes népszavazás következményeképpen olyan kötelezettsége keletkezne az Országgyűlésnek, hogy önkormányzati közhatalmi tevékenység ellátását végző helyi önkormányzat székhelyére vonatkozóan kellene döntést hoznia. Ez a Möt. 53. § (1) bekezdés a) pontja szerint a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, amely - az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében megfogalmazottakra figyelemmel - országos népszavazás tárgya nem lehet.

2.5. A Nemzeti Választási Bizottság szerint a feltenni szándékozott kérdés ellentétes az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt egyértelműség követelményével is az alábbiak miatt:

Az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezetének hivatalos honlapján közzétett Világörökség Jegyzékben a szervező által benyújtott népszavazási kérdésben szereplő világörökségi terület pontos elnevezése: „Budapest - a Duna-partok, a Budai Várnegyed és az Andrásy út”, mely nemcsak az egyes világörökségi helyszínekből, hanem az azokhoz tartozó védőövezetből is áll. A népszavazási kérdés arra irányul, hogy az ENSZ világörökségi listáján szereplő, Budai Várnegyed területére ne települhessen végrehajtó közhatalmi funkciót gyakorló intézmény. A szervező által megnevezett Budai Várnegyed a Világörökségi Jegyzéken önállóan nem szerepel, hanem a Duna-partokkal, az Andrásy úttal és e területekhez kapcsolódó védőövezetekkel együtt került az ENSZ világörökségi védelme alá. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a szervező által benyújtott kérdésben megtartott érvényes és eredményes népszavazást követően a jogalkotó számára nem lenne egyértelmű, hogy az ENSZ Világörökségi Jegyzékén

szereplő „Budapest - a Duna-partok, a Budai Várnegyed és az Andrássy út” terület-együttesen belül a Budai Várnegyed vonatkozásában a kérdésben szereplő tilalom pontosan meddig terjedhetne, illetve annak pontos határait hol kellene kijelölni.

A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a kérdés a választópolgári egyértelműség követelményének sem felel meg, mivel a kezdeményezésben szereplő Budai Várnegyed pontos területe és határa egyértelműen nem azonosítható be.

Nem felel meg az egyértelműség követelményének a feltenni szándékozott kérdés azért sem, mert abból nem derül ki, hogy a Budai Várnegyedben jelenleg működő intézmények kiköltöztetését is magában foglalja-e.

3. A szervező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottság 50/2015. számú határozata ellen, amelyben kérte, hogy a Kúria a határozatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján hitelesítse.

3.1. A felülvizsgálati kérelem szerint a köztársasági elnök nem a végrehajtó hatalom része a 48/1991. (IX.26.) AB határozat szerint. A Honvédelmi Tanács önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a köztársasági elnöktől elkülönült szervezet, így a Honvédelmi Tanács székhelye és a köztársasági elnök hivatalának székhelye között kimutatható jogi kapcsolat nincsen. Mivel a köztársasági elnök nem részese a végrehajtó hatalomnak, ezért a kérdés nem vonatkozik rá.

3.2. Véleménye, hogy a kérdéssel érintett terület pontosan meghatározható. Az UNESCO által a világörökségi listára való felvételtől hozott döntés egyértelműen, a védőövezettől elkülönítetten meghatározza, hogy mely területet kell érteni a Budai Várnegyed világörökségi listáján szereplő területnek.

3.3. A kérdés egyértelmű abban, hogy egy jövőbeli tilalom kikényszerítésére vonatkozik. A szervező a Magyar Értelmező Kéziszótár „települ” kifejezés meghatározására hivatkozott abban a körben, hogy a kérdés nem érinti a már a Budai Várnegyedben működő közhatalmi végrehajtó funkciót ellátó intézményeket.

3.4. A Kormány és a helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése és 32. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján csak a törvény keretei között érvényesül, ez igaz a rendvédelmi szervekre is, a törvényi keretek meghatározása pedig az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, így a kérdés az Nsztv. 11. §-a szerint hitelesítésre alkalmas.

A szervező álláspontja szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt szervezetalakítási kérdésre vonatkozó tiltott tárgykört megszorítóan kell értelmezni, a nem az országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási hatáskör törvényi kereteinek meghatározására nem alkalmazható.

II.

1. A felülvizsgálati kérelem szerint nem helytálló a Nemzeti Választási Bizottság azon érvelése amely a köztársasági elnök végrehajtó közhatalmi jogkörének szempontjából állapította meg, hogy a kérdésben nem lehet népszavazást tartani, ugyanis a köztársasági elnök nem a végrehajtó hatalom része. Ezt – a kezdeményező szerint – az Alkotmánybíróság már a 48/1991. (IX.26.) AB határozatában is rögzítette. A felülvizsgálati kérelem szerint a Honvédelmi Tanács önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a köztársasági elnöktől elkülönült szervezet, így a Honvédelmi Tanács székhelye és a köztársasági elnök hivatalának székhelye között kimutatható jogi kapcsolat nincs. Mivel a köztársasági elnök nem részese a végrehajtó hatalomnak, ezért a kérdés nem vonatkozik rá.

Ezzel összefüggésben elsőként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX.26.) AB határozatában a fegyveres erők irányításra vonatkozó jogosítványokat a „békeidőben” meglévő jogosítványok tükrében értelmezte, és ennek tükrében határozta meg azt, hogy a köztársasági elnök nem a végrehajtó hatalom része. A Honvédelmi Tanács létrehozása mind a korábbi Alkotmány, mind az Alaptörvény alapján a rendkívüli jogrendhez kötődik. A 48/1991. (IX.26.) AB határozat indokolásának A) II. pont első mondata a következő: „Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában nem foglalkozik sem a Honvédelmi Tanács hatáskörével, sem a köztársasági elnök szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedéseivel, részben, mert az indítvány arra irányul, hogy „békében” hogyan viszonyulnak egymáshoz a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök, részben, mert a Honvédelmi Tanács átruházott hatáskörben jár el.” Tehát akkor, amikor a Nemzeti Választási Bizottság a köztársasági elnöknek a Honvédelmi Tanácsban betöltött szerepével érvel, nem helytálló ezzel szemben arra hivatkozni, hogy az Alkotmánybíróság már a 48/1991. (IX.26.) AB határozatában kimondta, hogy a köztársasági elnök a végrehajtó hatalmon kívül áll.

Az Alaptörvény 49. cikke (1) bekezdése értelmében a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. A 49. cikk (2) bekezdés kimondja: A Honvédelmi Tanács gyakorolja

- a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat;
- b) a köztársasági elnök jogait;
- c) a Kormány jogait.

A fentiek alapján nem tehető vita tárgyává, hogy rendkívüli állapot esetén a köztársasági elnök a Honvédelmi Tanácson keresztül végrehajtó jellegű közhatalmi jogkört is gyakorol. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés „végrehajtó közhatalmi funkciót” gyakorló intézményről szól, így az – az Alaptörvény 49. cikke alapján – szükségképpen érinti a köztársasági elnököt is. A Tv. 1. §-a a köztársasági elnök székhelyéről szól. A Tv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnök székhelye Budapest.” Az 1. § (2) bekezdés értelmében „[a] köztársasági elnök és a Köztársasági Elnöki Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) elhelyezésére a budavári Sándor-palota szolgál.”

A Kúria megítélése szerint nem helytálló a felülvizsgálati kérelem azon állítása, hogy a Honvédelmi Tanács a köztársasági elnöktől elkülönült szervezet, hiszen rendkívüli jogrend esetén a köztársasági elnök vezeti a Honvédelmi Tanácsot. A Honvédelmi Tanács székhelyére vonatkozó törvényi rendelkezés hiányában a köztársasági elnök székhelye és a Honvédelmi tanács esetleges székhelye között van jogi kapcsolat.

Az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés háborús veszély esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. Ahhoz kétség nem fűződhet, hogy a Honvédelmi Tanács létrehozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezet-alakítási kérdés. Tehát [az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés h) pontján túl] az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjába foglalt tilalmat érintő Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés a Honvédelmi Tanács létrehozása, amely nyilvánvalóan érinti annak működési helyét is. A feltenni kívánt kérdés kizárná, hogy e hely a Honvédelmi Tanácsot vezető köztársasági elnök elhelyezésére szolgáló budavári Sándor-palota legyen.

2. A Kúria megítélése szerint a feltenni szándékozott kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésben meghatározott egyértelműség szempontjából is aggályos. A kérdés alapján a választópolgárok számára nem eldönthető, hogy az arra adott igen válasz érinti-e – a fentiektől függetlenül is – a köztársasági elnök jelenlegi elhelyezését.

A felülvizsgálati kérelem szerint a feltenni kívánt kérdés nem terjed ki az államfőre és hivatalára (ahogy az ott már működő helyi önkormányzatra és egyéb intézményre sem), ugyanakkor a Kúria

megítélése szerint a kérdés jelenlegi megfogalmazása ezt egyáltalán nem zárja ki. A kérdésből nem következik, hogy az csak a jövőre vonatkozóan írja elő, hogy ne települhessen végrehajtó közhatalmi funkciót gyakorló intézmény a Budai Várnegyedben, az abban szereplő „gyakorló” kifejezés pedig jelenbeli működésre utal. Így nemcsak a köztársasági elnököt, hanem valamennyi, jelenleg a Budai Várnegyedben működő a kérdéssel érintett végrehajtó közhatalmi funkciót gyakorló intézményt is érintheti egy esetleges népszavazás. Az a kérdés, amely a kezdeményezők szándékával épp ellentétesen is értelmezhető, biztos, hogy nem felel meg annak a követelménynek, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni, a választópolgár számára a népszavazásra feltett kérdést kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.

A Kúria álláspontja szerint tehát a feltenni szándékozott kérdés abban a körben, hogy az érinti-e a köztársasági elnök elhelyezését vagy nem (ahogy a kezdeményezők szándékozzák) nem tekinthető olyannak, hogy arra a választópolgár által leadott „igen” vagy „nem” szavazat egyértelmű választópolgári akaratot tükrözne.

3. A fenti indokok alapján a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott. Mivel a Kúria megállapította, hogy a feltenni szándékozott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjába ütközik, s az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe foglalt követelménynek sem felel meg a fentiek szerint, ezért a felülvizsgálati kérelemben felvetett további problémákat már nem vizsgálta. Minderre tekintettel a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 50/2015. számú határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

Az illetékről való rendelkezés az illetékekről szóló – módosított – 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdésének megfelelő alkalmazásán alapul.

A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.

A jogorvoslatot az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2015. június 16.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő