

KÚRIA

Knk.IV.37.359/2015/3.szám

A Kúria a dr. T. Cs. ügyvéd által képviselt szervezőnek, a dr. Pálffy Ilona elnök által képviselt Nemzeti Választási Bizottság ellen, aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése kapcsán meghozott 54/2015. számú határozatának felülvizsgálata tárgyában, nemperes eljárásban, meghozta az alábbi

v é g z é s t :

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 54/2015. számú határozatát helybenhagyja.

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

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 54/2015. számú határozatában megtagadta a szervező által 2015. március 13-án benyújtott aláírásgyűjtő ív hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozat elfogadásával kötelezze a Kormányt arra, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 86. cikke alapján felállítható Európai Ügyészség létrehozását az Európai Bizottság erre vonatkozó előterjesztése esetén az Európai Unió Tanácsa, illetve az Európai Tanács eljárása során támogassa?”

2. Az NVB a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. §-a alapján megvizsgálta a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés hitelesíthetőségét.

Megállapította, hogy a kérdés az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 86. cikke alapján, meghatározott hatáskörrel felállítható Európai Ügyészséggel áll összefüggésben.

A kérdés hitelesíthetőségét arra hivatkozással tagadta meg, hogy az az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvét, a T) cikk (2) bekezdése szerinti anyagi jogforrási rendet, a 8. cikk (2) bekezdésében, valamint a 15. cikkében foglaltakat sértő

Knk.IV.37.359/2015/3.szám

módon vonná el az Országgyűlés számára a Kormány Európai Unió Tanácsában és az Európai Tanácsban gyakorolt hatáskörét.

Az NVB nem látott lehetőséget a kérdés hitelesítésére azért sem, mert álláspontja értelmében az EUMSZ 86. cikk (1)-(2) bekezdései szerinti Európai Ügyészség felállítása az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésének módosítását tenné szükségessé, így azt az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja kizárta.

Végül az NVB utalt arra is, hogy a kérdés az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése révén nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalást érint, így ez önmagában is kizárta a hitelesítés lehetőségét.

3. A szervező felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. Felülvizsgálati kérelmében vitatta, hogy az Alaptörvény 19. cikkére tekintettel, az Alaptörvény sérelme nélkül az Országgyűlés ne foglalhatja állást az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden lévő tervezetről.

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése kapcsán a felülvizsgálati kérelem arra utalt, hogy az az uniós tagság alaptörvényi alapját jelenti. Az ún. Európa-klauszula révén érvényesülhetnek az uniós intézmények jogi normái, nem szükséges „a Kormány hatáskörének korlátozásaként külön utalni az Európai Bizottság által gyakorolt hatáskörökre”, és ugyancsak az Európa-klauszula teremti meg - az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének módosítása nélkül - az Európai Unió Bírósága joggyakorlatának érvényesülését. Ehhez hasonlóan - a szervező álláspontja szerint - az Európai Ügyészség létrehozása sem indokolná az Alaptörvény ügyészségekre vonatkozó 29. cikkének módosítását.

Végül a szervező vitatta azt is, hogy EUMSZ 86. cikkével kapcsolatos kérdés nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség lenne.

Mindezen indokok alapján állította, hogy az NVB az Nsztv. 11. §-ába ütköző módon tagadta meg a kérdés hitelesítését.

II.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

1. A Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdésében - figyelemmel az Nsztv. 11. §-ára is - megfogalmazott hatáskörében eljárva, nemperes eljárásban vizsgálta felül az NVB határozatának alkotmányosságát és törvényességét. Eljárása az Alaptörvény és az alkotmányos rend védelmét szolgálja, amely elsődlegesen felülvizsgálati jellegű.

2. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében „[n]em

Knk.IV.37.359/2015/3.szám

lehet országos népszavazást tartani (...) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről”.

A szervező a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésében az EUMSZ 86. cikke alapján, meghatározott hatáskörrel rendelkező Európai Ügyészség felállításának magyar tagállami támogatását kívánta elérni. A szervező szerint az eredményes népszavazás nem tenné szükségessé az Alaptörvény módosítását, mivel az E) cikk (2) bekezdése utat nyitott az Európai Unió intézményei által gyakorolt közhatalom tagállami érvényesülése előtt. Ezzel szükségtelenné tette az alkotmányos intézmények hatáskörét érintő alapszerződési változások Alaptörvényen történő átvezetését, az Alaptörvény módosítását.

A Kúria az NVB határozatának felülvizsgálatakor az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének jelentőségét vizsgálta meg, amelynek során az Alkotmánybíróság gyakorlatát tekintette mérvadónak. Előjáróban rögzíti, hogy a korábbi Alkotmány 2/A. § (1) bekezdéséhez fűzött alkotmánybírósági gyakorlatot a szövegszerű egyezésre tekintettel alkalmazhatónak ítélte az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének vizsgálata során is.

3. Az E) cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésének értelmezését kibontó 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) és annak megállapításait a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában is fenntartva az alábbi, a jelen ügyben is releváns megállapításokat tette:

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 2/A. §-a az állami főhatalom osztott gyakorlásának lehetőségét („szuverenitás-átruházás”, avagy „hatáskör-transzfer”) és ezzel a csatlakozás pillanatában Magyarország Európai Unióban viselt tagságának alapját teremtette meg: utat nyitott a közösségi jog/uniós jog tagállami érvényesüléséhez (Abh. 2010, 698, 705.). A testület nem hagyott azonban kétséget afelől, hogy amennyiben az integráció fejlődése a tagállami főhatalom további, az uniós intézményekkel, avagy más tagállamokkal történő közös gyakorlását indokolná, arra „a szükséges mértékig” újabb nemzetközi szerződés megkötése útján kerülhet csak sor. „Ily módon a törvényhozó hatalom - a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során - mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex-intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni.” (Abh. 2010, 698, 705.) Miközben tehát az Európa-klauzula utat nyitott a tagállami alkotmányos és jogrend burkán, addig az egyben a tagállami szuverenitás garanciája is.

4. Az Alkotmánybíróság szerint az Európai Unióhoz történt csatlakozás és az azt alkotmányos oldalról megalapozó „Európa-

Knk.IV.37.359/2015/3.szám

klauzula” nem üresítheti ki a jogállamiságra épített és népszuverenitáson alapuló állami berendezkedést [Alkotmány 2. § (1) - (2) bekezdései, Alaptörvény B) cikk (1)-(4) bekezdései, lásd: Abh. 698, 707.]

Anélkül, hogy a jelen határozatában állást foglalna az Európa-klauzula megfogalmazásával kapcsolatos egyéb, szakmai körökben vitatott kérdések tekintetében (pl. az állami szuverenitás korlátozhatóságának, átengedésének terminológiai kérdése, avagy a „szükséges mérték” problematikája), a Kúria megállapította, hogy az Alaptörvény E) cikke - és azon belül a (2) bekezdése - nem jelenti a szuverenitás állami működési elvét megfogalmazó B) cikkben foglaltak figyelmen kívül hagyását az Európai Unióban viselt tagsággal összefüggésben. A népképviselői szerv és a végrehajtó hatalom létrehozásáról, megbízatásáról, valamint az igazságszolgáltatás működéséről, végső fokon a közhatalom-gyakorlás mikéntjéről az Alaptörvény alapján a magyar politikai közösség dönt. Az állami főhatalom egyes elemeinek az uniós tagállamokkal avagy az uniós intézményekkel történő közös gyakorlása is ennek megfelelő döntést igényel. Az Európa-klauzula nem „biankó-felhatalmazás” az állami főhatalom elemeinek közös gyakorlására. Az Európa-klauzula az egyes hatáskörök egyértelműen azonosított, előre tisztázott és az Országgyűlés által ellenőrizhető közös gyakorlását teszi lehetővé.

Mindennek - az E) cikk (3) bekezdése fényében különösen - nem mond ellent az a tény, hogy az uniós jog elsődleges, másodlagos forrásai, valamint az Európai Unió Bíróságának gyakorlata - uniós jogi összefüggésben - kifejtik joghatásukat a magyar jogrendben. Az utóbbi megállapítás mindaddig igaz, amíg az Európai Unió Bírósága nem lát el az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint értelmezhető igazságszolgáltatási feladatokat.

5. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben (...)”. A (2) bekezdése szerint „[a] legfőbb ügyész és az ügyészség (...) képviseli a közvédat a bírósági eljárásban”.

Az Alaptörvény az ügyészség közérdekvédelmi feladatai tekintetében alapvető változást hozott, ugyanakkor nem tette kétségessé az ügyészség függetlenségét és vádképviselői monopóliumát. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint szűkebb értelemben igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságok végeznek, amely egyebek mellett azt jelenti, hogy „[a] bíróság dönt büntetőügyben (...)” [25. cikk (2) bekezdés a) pont].

Az ügyészség a vádképviselői monopóliuma révén azonban tágabb értelemben szintén kapcsolódik az igazságszolgáltatási feladathoz, mivel szereplője a büntető ügyek bírósági eldöntésének. E szerepe a vádképviselői monopólium révén közvetlenül az Alaptörvényre vezethető vissza.

6. Az EUMSZ 86. cikk (2) bekezdése értelmében „[a]z Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik - adott esetben az Europolal

Knk.IV.37.359/2015/3.szám

együttműködve - az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra az (1) bekezdésben előírt rendeletben meghatározottak szerint. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el”.

Az EUMSZ hivatkozott rendelkezése értelmében az Európai Ügyészség az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetében - felállítása esetén - a tagállami bíróság előtt vádhatósági feladatokat is elláthat. Az EUMSZ hatályos alapszerződés, tehát az NVB felülvizsgált határozatában megjelölt rendelet-tervezet az Európai Ügyészség tagállami igazságszolgáltatásban való részvételének körülményeit, eljárási szabályait rendezi csupán.

7. A Kúria 4. pontban kifejtett álláspontja értelmében a vádképviselő az állami főhatalom igazságszolgáltatáshoz tartozó elemét érinti, amely hatáskörnek a többi tagállammal, avagy az Európai Unió intézményei útján történő közös gyakorolásához kifejezett és egyértelmű országgyűlési döntés mellett az Alaptörvény 29. cikkének módosítása is szükséges.

A Kúria a kifejtettek alapján nem osztotta a szervező azon álláspontját, amely szerint „az Európai Ügyészség létrehozása nem teszi szükségessé az Alaptörvény módosítását, ezért a kérdés nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjába (...)”. Ezzel szemben megállapította, hogy az NVB az Nsztv. 11. §-ára és az Alaptörvény megjelölt rendelkezésére hivatkozással, okszerűen és jogszerűen tagadta meg az egyebekben négy sorban megfogalmazott kérdés hitelesítését.

Így a Kúria az NVB határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

8. Az illetékről a Kúria az illetékekről szóló - módosított - 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése megfelelő alkalmazásával határozott.

9. A Kúria az NVB kérdés hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta, ezért határozatáról az Nsztv. 30. § (4) bekezdése értelmében - határidőben - közleményt tesz közzé a Magyar Közlönyben.

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

Budapest, 2015. június 9.

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

Knk. IV.37.359/2015/3.szám