

A Kúria
v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.372/2017/3.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,
Dr. Balogh Zsolt bíró

A kérelmező: V. G. magánszemély

A kérelmező képviselője: Dr. Tordai Csaba ügyvéd

A kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 35/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 35/2017. számú határozatát helybenhagyja;
- kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket.

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) V. G. (a továbbiakban: kérelmező) magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 35/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a nemzeti letelepedési engedély megszerzéséhez nemzetgazdasági érdekre tekintettel nyújtott kedvezmények megszűnjenek?”

Knk.IV.37.372/2017/3.

kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.

- [2] Az NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség feltételének. Egyrészt azért, mert a választópolgár számára abból csak az derül ki, hogy az esetleges érvényes és eredményes népszavazás eredményeként, ha az igen válaszok kerülnek többségbe, megszűnnek a nemzeti letelepedési engedélynek a nemzetgazdasági érdekre tekintettel, a harmadik országbeli állampolgár részére nyújtott kedvezmények. Az azonban a kérdésben rejtve marad, hogy ezeknek a kedvezményeknek a megszüntetéséből okszerűen következik magának a nemzetgazdasági érdekből kiadott nemzeti letelepedési engedélynek a megszüntetése is.
- [3] Másrészt, a Bizottság megítélése szerint a nemzeti letelepedési engedély, ezen belül a nemzetgazdasági érdekből kiadott nemzeti letelepedési engedély eljárási szabályai bonyolult és összetett feltételrendszert alkotnak, melynek a választópolgár általi szakszerű és pontos értelmezése meglehetősen kétséges.
- [4] Az NVB szerint az egyértelműség követelményével ellentétes a népszavazásra javasolt kérdés amiatt is, hogy az általa megszüntetni kívánt kedvezmények eltérő természete okán, azok egy kérdésben, összevont módon való szerepeltetésével a választópolgárnak nincs lehetősége külön-külön, tekintettel azok eltérő jellegére és súlyára, véleményt nyilvánítani.
- [5] Az NVB álláspontja szerint a jogalkotói egyértelműség sérelmére vezet továbbá, hogy a kérdésben tartott eredményes népszavazást követően a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 35/A. § (2) bekezdés módosítással nem érintett tartalmú részeinek hatályban maradása miatt több, egyenértékűnek tekinthető jogalkotási kötelezettség állna fenn.
- [6] Az NVB megállapítja továbbá, hogy a kérdés közvetlenül a társadalomnak csak egy egészen szűk rétegét érinti, vagyis a többség számára a kérdésben foglalt fogalmak nem pontosan értelmezhetők. A kérdés közértehetősége emiatt is erősen megkérdőjelezhető. Nem elvárható ugyanis, hogy a választópolgár pontosan tisztában legyen a különböző letelepedési engedélyk (ideiglenes letelepedési engedély, nemzeti letelepedési engedély, EK letelepedési engedély) közötti különbségekkel és az ezekhez kapcsolódó részletszabályokkal.
- [7] A fentiekén túl Bizottság megítélése szerint annak ténye, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 82/B. § (1) és (2) bekezdései alapján a kezdeményezés benyújtásának időpontjában már nem volt lehetőség nemzetgazdasági érdekre hivatkozással benyújtott nemzeti letelepedési engedély kérelmezésére, okafogyottá teszi a kérdésben való népszavazás tartását, és egyben az eljárás végrehajthatóságára vonatkozó jogi helyzet tekintetében megtévesztővé teszi a kérdést, mely szintén a választópolgári egyértelműség hiányának megállapítására okot adó körülmény.
- [8] Mindezek alapján a Bizottság megállapította, hogy a kérdés népszavazásra nem bocsátható.

A felülvizsgálati kérelem

Knk.IV.37.372/2017/3.

- [9] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte a népszavazási kérdés hitelesítése útján.
- [10] A kérelmező álláspontja szerint a népszavazási kérdés nem sérti a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. §. (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét, az NVB tehát az Nsztv. 11. §. (1) bekezdését megsértve állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.
- [11] Az NVB határozatában foglaltakkal ellentétben a népszavazási kérdés a kérelmező szerint nem megtévesztő tartalmú. A "nemzetgazdasági érdekből kiadott nemzeti letelepedési engedély" ugyanis nem tekinthető olyan önálló jogintézménynek, amelynek a kérdésből eredő megszűnése rejtve maradna a választópolgárok előtt.
- [12] A kérelmező hivatkozik arra is, hogy önmagában a kérdés tárgyát képező jogi szabályozás bonyolultsága sem indokolja a választópolgári egyértelműség teljesülésének kizárását. A kérdés ugyanis nem érint több jogágat vagy egymástól eltérő céllal létrehozott jogintézményt, illetve nem érinti az állami ellátórendszer több alrendszerét sem, amely feltételek a Kúria következetes joggyakorlata szerint szükségesek volnának a bonyolultság olyan fokának megállapításához, amely az egyértelműséget kizárja.
- [13] Nem ért egyet a kérelmező az NVB határozat azon megállapításával sem, mely szerint az egyértelműség sérelméhez vezet, hogy a választópolgár az egyes kedvezmények megszüntetéséről külön-külön nem foglalhat állást. Álláspontja szerint a több alkérdést tartalmazó népszavazási kérdésre vonatkozó, az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelmények nem terjeszthetők ki alkérdéseket nem tartalmazó népszavazási kérdésre. Ettől függetlenül, a kérdéssel érintett kedvezmények megszüntetésének egymáshoz való viszonya egyértelmű, azok tartalmilag kapcsolódnak egymáshoz.
- [14] A kérelmező érvelése szerint nincs hatással a népszavazási kérdés egyértelműségére az sem, hogy a kérdés benyújtásának időpontjában már nem volt lehetőség a letelepedési engedély iránti kérelem nemzetgazdasági érdekre hivatkozással történő előterjesztésére. A Harmtv. 35/A §. (2) bekezdésének alkalmazását kizáró, Kormányrendeletben foglalt rendelkezést a Kormány bármikor visszavonhatja rendeletalkotással mindaddig, amíg a Harmtv. e rendelkezése hatályban van. Ezért a népszavazási kérdés nem tekinthető okafogyottnak sem.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [15] A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem megalapozatlan.

I.

- [16] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (ún. *választópolgári egyértelműség*), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (ún. *jogalkotói egyértelműség*). Az Alkotmánybíróság 51/2001. (XI. 29.) AB határozata, valamint a Kúria következetes joggyakorlata (Knk. IV. 37.388/2015/3) értelmében felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.

Knk.IV.37.372/2017/3.

- [17] A Kúria következetes gyakorlata szerint (Knk.IV.37.338/2015/3., Knk.IV.37.357/2015/2., Knk.IV.37.457/2015/3, Kvk.IV.37.388/2015/3.) a hitelesíteni kért kérdés megtévesztő tartalma a választópolgári egyértelműség hiányának megállapítására okot adó körülmény. A Kúria egyetért az NVB álláspontjával, mely szerint az a tény, hogy a Kormányrendelet alapján már a kezdeményezés benyújtásának időpontjában sem volt lehetőség nemzetgazdasági érdekre hivatkozással benyújtott nemzeti letelepedési engedély kérelmezésére, okafogyottá teszi a kérdésben való népszavazás tartását és e körülmény az eljárás végrehajthatóságára vonatkozó jogi helyzet tekintetében megtévesztővé teszi a kérdést.
- [18] A kérelmező érvelése szerint, ellentétben az NVB álláspontjával, nincs hatással a népszavazási kérdés egyértelműségére, hogy a kérdés benyújtásának időpontjában már nem volt lehetőség a letelepedési engedély iránti kérelem nemzetgazdasági érdekre hivatkozással történő előterjesztésére. A kérelmező arra hivatkozott, hogy amíg a Harmtv. 35/A §. (2) bekezdése hatályos, az annak alkalmazását kizáró rendeleti rendelkezést a Kormány bármikor visszavonhatja, ezért a kérdés nem okafogyott.
- [19] A választópolgári egyértelműség követelménye a Kúria következetes joggyakorlata (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2.) szerint magában foglalja, hogy a feltett kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a polgárok jól értsék a kérdés lényegét. Mindezeket annak érdekében kell elvárni, hogy a választók tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal jogaikat gyakorolni.
- [20] A Kúria megítélése szerint a kérdésből annak köznapi jelentése alapján az következik, hogy a nemzetgazdasági érdek fennállására hivatkozva nemzeti letelepedési engedély kiadása a jelenleg hatályos jogszabályi környezet alapján lehetőség van és nem csupán a jövőre nézve, potenciálisan áll fenn a lehetőség e jogszabályi környezet megteremtésére. A kérdés tehát a választópolgároknak azt a hamis látszatot kelti, mintha a letelepedési engedély megszerzését, nemzetgazdasági érdek fennállására hivatkozással, a jogszabályi előírások jelenleg is megengednék. Ezzel szemben viszont a Kormányrendelet 2017. március 18. napjával kizárta a nemzeti letelepedési engedély iránti kérelemnek a Harmtv. 35/A §. (2) bekezdése alapján való előterjesztésének lehetőségét. Minderre tekintettel a választópolgári egyértelműség szempontjából az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe foglalt követelménynek való meg nem felelés megállapítható.
- [21] Mindemellett, a kérelmező érvelése éppen azt támasztja alá, hogy a feltenni kívánt kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményének sem felel meg. A jogalkotói egyértelműség kritériuma értelmében a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotói kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A vizsgált kérdés ugyanakkor csak arra vonatkozik, hogy „a nemzetgazdasági érdekből nyújtott kedvezmények megszűnjenek”. Nem derül ki viszont, hogy a kérdés ezen eredmény elérésének pontosan melyik útját célozza. A kérelmező fenti érveléséből is kitűnik, hogy ez két módon lehetséges: egyfelől az Országgyűlés jogalkotói tevékenységének tényleges gyakorlása útján – azaz a Harmtv. megfelelő módosítása révén –, másfelől a Kormány jogalkotástól való további távolmaradása útján, amennyiben az nem módosítja vagy vonja vissza a Kormányrendeletét. Ez utóbbi értelmezési viszont már nem csak az egyértelműséget teszi kétségessé, hanem azt is megkérdőjelezi, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése értelmében a kérdés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e.
- [22] A kérdés benyújtását követően egyébként a jogi helyzet tovább módosult. A Harm. tv. 2017. április 27-én kihirdetett, május 5-től hatályos módosítása szerint a 35. § (1a) bekezdés újonnan meghatározott szövege új vagylagos feltételt állít be a nemzeti letelepedési engedély megszerzésének körébe, miszerint nemzeti letelepedési engedély akkor is adható, ha a harmadik országbeli állampolgár „le-

Knk.IV.37.372/2017/3.

telepedése Magyarország érdekeivel összhangban áll". Az így kialakult jogi helyzetben a kérdés kapcsán értelmezhetetlenné válik a népgazdasági érdekből történő (kifutó) engedélykiadás és az annál nyilvánvalóan tágabb mérlegelési jog viszonya. Előállhat akár olyan helyzet, hogy a választópolgár a nemzetgazdasági érdekből való letelepedési engedély megszűnése mellett szavaz ugyan, miközben a kérelem Magyarország érdekeivel (tovább nem szükségesen részletezendő módon) összhangban állónak minősítése esetén ugyanazon kérelem, ugyanazon indokolás mellett jogszerűen megadhatóvá válik.

II.

- [23] A Kúria ugyanakkor az NVB határozat indokolásának [18]-[20] pontjaiban foglaltaktól eltérően értelmezi az egyértelműség kérdését. Az NVB itt kifejtett álláspontja szerint a népszavazási kérdés látszólag csak a kedvezmények megszüntetését célozza, a kérdés valódi tartalma és következménye a nemzeti letelepedési engedély speciális, nemzetgazdasági érdekből kiadott típusának a megszüntetése. A felülvizsgálati kérelem [10] pontjában helyesen állapítja meg, hogy a Harmtv. szabályozási rendszere alapján nem létezik olyan különálló letelepedési engedély-típus ("Nemzeti letelepedési engedély"), amelynek a kérdésből következő megszűnése rejtve maradna a választópolgárok előtt. Ha feltételezzük is egy ilyen jogintézmény ("nemzetgazdasági érdekből kiadott nemzeti letelepedési engedély") létezését, a kérdésben nem marad rejtve az esetleges népszavazás jogkövetkezménye, mivel a kérdés megfogalmazásából okszerűen következik e letelepedési engedély kiadási esetfajta megszűnése is. A kérdés tehát a Kúria szerint ennyiben nem megtévesztő jellegű.
- [24] A Kúria nem ért egyet azzal az értelmezéssel sem, amely szerint a kérdés tárgyát képező szabályok olyan bonyolult és összetett feltételrendszert alkotnak, hogy a választópolgár általi szakszerű és pontos értelmezés meglehetősen kétséges. A nemzeti letelepedési engedély kiadásának feltételrendszere és eljárási szabályai, más letelepedési engedély-típusokhoz való viszonya – az esetleges népszavazás következményei megítéléséhez szükséges módon – megfelelően megismerhetők a Harmtv. releváns rendelkezései alapján. A kérdés megfelelő értelmezéséhez és az esetleges következmények belátásához tehát nem szükséges "többletismeret" azon kívül, hogy a polgárok a vonatkozó jogszabályok birtokában legyenek. A vonatkozó jogszabályok ismerete pedig – ahogyan erre a 24/2012. (V.11) AB határozat, valamint a Kúria Knk.IV.37.484/2013/2. és a Knk.IV.37.485/2013/2. számú döntései is rámutatnak – elvárható a szavazatukat leadó állampolgároktól. A felülvizsgálati kérelem tehát helytállóan különbözteti meg jelen esetet a Kúria korábbi döntéseiben (Knk.IV.37.342/2015/3., Knk.IV.37.386/2015/3., Knk.IV.37.387/2015/3., Knk.IV.37.467/2015/3.) vizsgált helyzetektől, amikor a népszavazási kérdés több jogágot, illetve több, egymással eltérő céllal létrehozott jogintézményt, avagy az állami ellátórendszer több alrendszerének átalakítását érintette, és emiatt a Kúria a kérdés egyértelműségének hiányát állapította meg a szabályozás bonyolult és összetett jellegére tekintettel.
- [25] Nem helytálló az a következtetés, amely szerint a megszüntetni kívánt kedvezmények eltérő természete okán, azok egy kérdésben, összevont módon való szerepeltetése sérti az egyértelműség követelményét. Az 52/2001 (XI. 29.) AB határozat több alkérdésből álló népszavazási kérdés egyértelmű jellegére vonatkozó megállapításai nem relevánsak egy olyan kérdés esetében, amely a bevett nyelvtani értelmezés szerint egy egyszerű mondat és nem tartalmaz alkérdéseket.
- [26] A Kúria tehát a fenti részkérdések tekintetében nem ért egyet az NVB határozat egyértelműség követelményére vonatkozó indokolásával. Mindezek ugyanakkor – figyelemmel az I. pontban foglalt megállapításokra – nem elegendőek ahhoz, hogy a kérdés egyértelműsége megállapítható legyen az Nsztv. 9. §. (1) bekezdése szerint.

Knk.IV.37.372/2017/3.

III.

- [27] A Kúria mindezek alapján megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű volt. Ezért a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság 35/2017. számú határozatának helybenhagyásáról.

Alkalmazott jogszabályok

- [28] 2013. évi CCXXXVIII. tv. 3. § (1) bekezdés, a 9. § (1) bekezdés, 11. § és 30. § (1) bekezdés; 2007. évi II. törvény 35/A. §, 114/2007. (V. 24.) Korm. r. 182/B. §,

Záró rész

- [29] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.
- [30] A Kúria a végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [31] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. augusztus 29. napján

Dr. Kalas Tibor s. k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő