



A Kúria

v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.373/2017/3.

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

A kérelmező: V. G.

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 36/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 36/2017. 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 nemzeti letelepedési engedély kiadására irányuló eljárásban a nemzetgazdasági érdek fennállásának vizsgálata során külföldön bejegyzett jogi személy által kibocsátott értékpapírral való rendelkezést ne lehessen figyelembe venni?”

Knk.IV.37.373/2017/3.

kérdés hitelesítését megtagadta.

- [2] Az NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség feltételének. Egyrészt azért, mert a kérdés a letelepedési engedélyek kiadását szabályozó az idézett jogszabályban megjelölt „vállalkozás” kitéttel szemben a „külföldön bejegyzett jogi személy” meghatározást használja. A magyar választópolgároktól csak a hatályos magyar jogszabályok ismerete várható el, az nem, hogy valamennyi külföldi állam jogát illetően tisztában legyenek azzal, hogy mely vállalkozási formák rendelkeznek jogi személyiséggel is, illetve melyek végezhetnek nemzeti érdek megállapítására alkalmas értékpapír jegyzési tevékenységet.
- [3] Másrészt, az NVB szerint a kérdésben szereplő „külföldön bejegyzett jogi személy” fogalommal meghatározható szervezeti kör bizonytalansága is sérti a jogalkotói egyértelműség követelményét. A gazdasági vállalkozások jogi személyiségének meghatározására ugyanis mind a „székhely elv”, mind a „bejegyzési elv” alkalmas lehet. Éppen ezért a kérdésből eredő jogalkotási kötelezettség parttalaná nőne, hiszen a jogalkotónak szabályoznia kellene az eltérő jogrendszerekből fakadó, államközi egyezmények hiányában nem áthidalható értelmezési problémákat is a jogi személy fogalmával kapcsolatban.
- [4] 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.
- [5] Az NVB megállapította 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 engedélyek (ideiglenes letelepedési engedély, nemzeti letelepedési engedély, EK letelepedési engedély) közötti különbségekkel és az ezekhez kapcsolódó részletszabályokkal.
- [6] A fentiekén túl az NVB megítélése szerint annak ténye, hogy a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 182/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.
- [7] A fentiek alapján az NVB megállapította, hogy a kérdés népszavazásra nem bocsátható.

A felülvizsgálati kérelem

- [8] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását, a népszavazási kérdés hitelesítését kérte.
- [9] A kérelmező álláspontja szerint az NVB jogszabálysértően állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás. A népszavazási kérdés megválaszolásához ugyanis a választópolgár számára

Knk.IV.37.373/2017/3.

nincsen szükség arra, hogy egyes idegen államok jogszabályait ismerje. Ez következik érvelése szerint az Alkotmánybíróság 51/2002 (XI. 29.) AB határozatából is.

- [10] A népszavazási kérdés egyértelmű abból a szempontból is, hogy a külföldön *bejegyzett* jogi személyek által kibocsátott értékpapírokat kívánja kizárni a nemzetgazdasági érdek fennállásának vizsgálata során. A népszavazási kérdés tehát egyértelműen a bejegyzési elv alapján határozza meg az érintett jogi személyek körét.
- [11] 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 jogágot 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.
- [12] 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

- [13] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [14] 1. A népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: 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 vizsgálja.
- [15] A Kúria következetes gyakorlata szerint a hitelesíteni kért kérdés megtévesztő tartalma a választópolgári egyértelműség hiányának megállapítására okot adó körülmény (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 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.
- [16] 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.

Knk.IV.37.373/2017/3.

- [17] A választópolgári egyértelműség követelménye – a Kúria következetes joggyakorlata szerint – magában foglalja, hogy a feltett kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2.).
- [18] A Kúria megítélése szerint a kérdésből annak köznapri 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.
- [19] 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 jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A vizsgált kérdés ugyanakkor csak arra vonatkozik, hogy az értékpapírral való rendelkezést „ne lehessen figyelembe venni”. 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: az Országgyűlés jogalkotói tevékenységének tényleges gyakorlása – azaz a Harmtv. megfelelő módosítása –, valamint a Kormány jogalkotástól való távolmaradása útján, amennyiben az nem módosítja vagy vonja vissza a Kormányrendeletet. Ez utóbbi értelmezési irány pedig már nem csak az egyértelműséget zárja ki, hanem azt is megkérdőjelezi, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése értelmében a kérdés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e.
- [20] 2. A Kúria megítélése szerint az egyértelműség hiányát az NVB határozatának további megállapításai is alátámasztják. Az NVB helytállóan állapítja meg, hogy a kérdésben tartott eredményes népszavazást követően az Országgyűlés számára több, egyenértékűnek tekinthető, de jelentősen eltérő eredményre vezető jogalkotási kötelezettség állna fenn. A kérdés a „külföldön bejegyzett jogi személyek” által kibocsátott értékpapírok figyelembe vételének kizárására irányul. Ez valóban történhet a külföldi jogi személyeknek a piacról való teljes kizárása útján, de úgyis, hogy csak magát a külföldön kibocsátott értékpapírt zárja ki, ugyanakkor az érintett szereplők számára biztosítja az eljárásban való részvétel megfelelő alternatíváját.
- [21] A Kúria megjegyzi, hogy a felülvizsgálati kérelem helytállóan érvel amellelt, hogy a népszavazási kérdés egyértelműen a bejegyzési elv alapján határozza meg az érintett jogi személyek körét, és a kérdés szövegezése alapján lényegében kizárható az érintett jogi személyek körének a székhely elv alapján történő meghatározása. Mindez azonban – figyelemmel a fenti megállapításokra – nem elegendő ahhoz, hogy a kérdés egyértelműsége megállapítható legyen az Nsztv. 9. §. (1) bekezdése alapján.
- [22] 3. A Kúria mindezek alapján megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű volt. Ezért a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság 36/2017. számú határozatának helybenhagyásáról.

Knk.IV.37.373/2017/3.

Alkalmazott jogszabályok

[23] 2013. évi CCXXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdés, 9. § (1) bekezdés, 11. §
2007. évi II. törvény 35/A. §
114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet 182/B. §

Záró rész

- [24] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 37. § (1) bekezdésén, a 43. § (7) bekezdésén, valamint a 62. § (1) bekezdés s) pontja alapján rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.
- [25] A Kúria a végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [26] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. augusztus 29.

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

A kiadmány hitelül:

tisztviselő