



A Kúria

v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.521/2017/2.

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

A kérelmező: Dr. F. Zs.

A kérelmező képviselője: Dr. Viszlói Tamás 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 65/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 65/2017. 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 kérelmező magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében a 65/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyar Országgyűlés alkotson törvényt, amely kötelezően előírja a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatalból történő vagyonosodási vizsgálatát minden olyan személlyel szemben,

Knk.IV.37.521/2017/2.

aki a magyar Kormány tagja, államtitkár, országgyűlési képviselő, polgármester vagy ezek házastársa, szülője, testvére vagy gyermeke?”

kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.

- [2] Az NVB megállapította, hogy a népszavazási kérdés nem felel meg a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésében foglalt kérdés-egyértelműség követelményének, így az népszavazás tárgya ez okból nem lehet.
- [3] Az NVB szerint a kérdésben szereplő „vagyonosodási vizsgálat” jogalkotói szempontból ugyan egzakt tartalommal bír, azonban a választópolgárok számára olyan kifejezés, amelyet az adóigazgatási eljárást szabályozó jogszabályok nem, csak a bírói gyakorlat ismer, amelyből adódóan nem tekinthető pontosan körülhatárolható fogalomnak. Az NVB hangsúlyozta, hogy a választópolgártól bár elvárható, hogy az országos népszavazással összefüggésben a vonatkozó jogszabályokat ismerje, az azonban nem, hogy a bíróságok által kimunkált joggyakorlatot figyelemmel kísérje, és annak tartalmát ismerje. Az NVB szerint ennek következtében a választópolgár egy meghatározatlan tartalmú vizsgálat alapján döntene a népszavazási kérdésben, így tudatos döntés hiányában a népszavazáshoz való jog csak formálisan érvényesülne. Ezen oknál fogva a kezdeményezés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének. Nem világos továbbá, hogy egyszeri vagyonosodási vizsgálat lefolytatása lenne kötelező a hivatalban lévő „Kormány tagja, államtitkár, országgyűlési képviselő, polgármester”, illetve azok közeli hozzátartozóival szemben, avagy egy generális, folyamatosan vagy rendszeres időközönként alkalmazandó törvényi rendelkezés hatályba lépése a cél, illetve (ez utóbbi esetben) milyen időközönként és mely időpontban kellene az eljárást az érintett személyekkel szemben megindítani.
- [4] Mindezek alapján a Nemzeti Választási Bizottság véleménye szerint a választópolgárok számára ismeretlen marad a kezdeményezés pontos tartalma, ahogyan az Országgyűlés számára sem egyértelmű, hogy a kezdeményezés – egy érvényes és eredményes népszavazás esetén – milyen tartalmú jogalkotási kötelezettséget keletkeztetne, így az ezen okból sem felel meg a választópolgári, illetve a jogalkotói egyértelműség követelményének.
- [5] Az NVB szerint jelen népszavazási kérdés vizsgálata során az egyértelműségi probléma a kérdésben meghatározott személyi kört tekintve is felmerül. Az a tény ugyanis, hogy a kérdés nem tesz különbséget a benne felsorolt, különböző hivatali tisztségeket betöltő személyek, illetve ezek hozzátartozói között, – a nyilvánvaló méltánytalanságon kívül – azt is eredményezné, hogy a választópolgároknak a népszavazás alkalmával olyan tág személyi kör vagyongyarapodásra irányuló vizsgálatának lefolytatásáról is dönteniük kellene, amelyek mindegyikére az akaratuk nem is terjed ki, így ez a körülmény is a választópolgári egyértelműség hiányát okozza.
- [6] Az NVB szerint szintén a választópolgári egyértelműség hiányát eredményezi, hogy a kérdésben foglalt tagmondatok nem egymásból következő, együttesen megválaszolható tartalommal bírnak, hanem azok külön-külön önálló egységet képeznek. A választópolgár így, amennyiben részt vesz a népszavazáson, nem tudja választói akaratát megfelelő módon kinyilvánítani.
- [7] A fentiekben leírtak alapján az NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdésben azért sem lehet népszavazást tartani, mert a kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti, az egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének nem felel meg.
- [8] Az NVB határozatában végezetül kitért a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásnak a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvével való összhangjának

Knk.IV.37.521/2017/2.

vizsgálatára. Nem tekinthető jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak és nem egyeztethető össze a népszavazás alaptörvényi rendeltetésével az olyan kezdeményezői magatartás, amely során egyidejűleg azonos vagy egymással szorosan összefüggő témakörben több népszavazási kérdés kerül benyújtásra.

- [9] Az NVB kiemelte, hogy az Nsztv. 8. § (1) bekezdésének célja nem az, hogy ugyanazon szervező ugyanazon tárgykörben több, különböző módon megfogalmazott népszavazási kérdést nyújtson be, hanem, hogy az ország sorsát érintő ügyekben egyidejűleg több, különböző szervező is lehetőséget kapjon a népszavazás kezdeményezésére úgy, hogy közülük az élvez elsőbbséget, aki elsőként gyűjti össze a kezdeményezéshez szükséges számú érvényes aláírást.
- [10] Fentiek alapján az NVB megállapította, hogy a szervező eljárása a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveibe ütközik.

A felülvizsgálati kérelem

- [11] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte a népszavazási kérdés hitelesítése útján.
- [12] A kérelmező álláspontja szerint az NVB jogszabálysértően állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.
- [13] A kérelmező szerint a népszavazásra feltett kérdés egyértelmű. A „vagyonosodási vizsgálat” közérthetőségével kapcsolatban hivatkozott a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által jóváhagyott joggyakorlat-elemzés eredményére, amely szerint a jogalkalmazó a hétköznapi szóhasználatból vezeti le a fogalom alkalmasságát a jogintézmény megjelölésére. Hivatkozott továbbá a NVB 64/2017. számú határozatára, amely alapján az NVB nem fogalmazott meg egyértelműségi kifogást a „vagyonosodási vizsgálat elrendelésének körülírása” kapcsán.
- [14] A kérelmező megítélése szerint a népszavazási kérdésben szereplő felsorolás nem érinti a kérdés egyértelműségét. Úgy véli, a népszavazási kérdésben megjelölt személyek felsorolása nem tekinthető alkérdések megfogalmazásának. Álláspontja szerint önmagában abból, hogy a meghozandó törvényben több jogalany szerepelne, nem következik, hogy a népszavazási kérdés több alkérdést tartalmazna. Érvelése szerint a magyar közjogi rendszer a közhivatalt viselők és közeli hozzátartozóik viszonyát számos ponton szabályozza, így különösen a vagyonyilatkozattételi kötelezettség körében, ezért nem tekinthető nem összefüggő, ellentmondó felsorolásnak a népszavazásra feltenni kívánt kérdésben szereplő személyi kör azonosítása.
- [15] A kérelmező szerint a „homogén csoportképzés” sem az alkotmánybíróági, sem a kúriai joggyakorlatból nem következő követelmény a népszavazási kérdés megfogalmazásakor. Mindemellett, a kérdésben megjelölt személyi kör – a kérelmező érvelése szerint – számos jogszabály alapján egyébként is homogén csoportnak minősül, így nem világos, hogy a feltenni kívánt kérdés miért ne tekinthetné a felsorolt személycsoportokat homogénnek.
- [16] A vagyonosodási eljárás lefolytatásának időpontját és rendszerességét illetően a kérelmező szintén kifejti, hogy a magyar nyelv nyelvtani szabályai szerint a kérdés félre nem érthetően arra vonatkozik, hogy a nevezett személyi kört illetően a NAV a népszavazást követően vagyonosodási vizsgálatot folytasson le. Az időpont tekintetében pedig a Kúria joggyakorlatát idézi, amely szerint az időbeli hatályt (a népszavazás napjától, illetve a törvény kihirdetésétől számított 3 év) a törvény rendezi, éppen ezért további feltétel, kikötés tenné a kérdést félreérthetővé. Az NVB megállapítása az egyértelműség hiányára vonatkozóan tehát nem helytálló.

Knk.IV.37.521/2017/2.

- [17] A kérelmező kitért továbbá arra is, hogy eljárása a népszavazás alkotmányos rendeltetésével, így a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveivel összhangban van. Álláspontja szerint az Nsztv. 8. § (1) bekezdése nem szól arról, hogy egy választópolgár nem adhat be több hasonló kérdést hitelesítés céljából. Úgy véli, hogy több hasonló, de tartalmilag mégis érdemben különböző kérdés hitelesítésre történő beadása azt szolgálja, hogy a kezdeményező politikai célja esetleg kisebb mértékben, megszorítóan értelmezve, de az alkotmányosság keretein belül mégis megvalósuljon. A kérelmező szerint a bírósági joggyakorlat NVB általi félreértelmezése (miszerint ömagában az, hogy egy kezdeményező egy időben több kérdést nyújt be azonos tárgykörben, ellentétes a népszavazás rendeltetésével) nem csak megalapozatlan, de indokolatlan alkalmazása súlyosan sérti a népszavazáshoz való jog mint politikai alapjog érvényesülését is.
- [18] Álláspontja szerint az NVB gyakorlata minősül nem jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak, azáltal, hogy számos esetben nem következetes módon hozza meg határozatait. Úgy véli, nem követhető módon minősít egyes, hasonló kezdeményezéseket egyszer rendeltetésszerűnek, máskor rendeltetésellenesnek, valamint a tartalmilag hasonló, de „több körben” beadott kérdések esetén csak fokozatosan adja elő alkotmányossági aggályait.
- [19] Mindezek alapján a kérelmező szerint az NVB az Nsztv. 11. § (1) bekezdését megsértve állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [20] A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem megalapozatlan.
- [21] 1. 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.
- [22] A választópolgári egyértelműség tekintetében az Nsztv. 9. § (1) bekezdése azt a követelményt támasztja a szervezővel szemben, hogy a népszavazásra javasolt kérdését úgy fogalmazza meg, hogy azt *valamennyi* választópolgár értse. A Kúria következetes gyakorlata szerint a választói egyértelműség követelményéből következik, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, érdekét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni (Knk.IV.37.487/2015).
- [23] A Kúria – az NVB döntésében foglaltakkal részben egyetértve – megállapítja, hogy a népszavazásra szánt kérdés több szempontból sem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.
- [24] A Kúria a választópolgári egyértelműség tekintetében – egyetértve az NVB-vel – aggályosnak tartja, hogy a kérdésben tág és funkcióját tekintve különböző hivatali viselő személyi kör került meghatározásra. A különböző államhatalmi ágakhoz tartozó tisztségek és hozzátartozóik ad hoc kiemelését az eredményezheti, hogy a választópolgároknak számos olyan eltérő személyi kört érintő jogkorlátozásáról kellene dönteniük, amelyek mindegyikére akaratuk esetleg nem terjed ki. Így ebből a szempontból a kérdésre nem lehet egyértelműen „igen”-nel, vagy „nem”-el válaszolni. A

Knk.IV.37.521/2017/2.

Kúria megítélése szerint ezért a NVB helyesen jutott arra a következtetésre, hogy mindez akadályozza a választói akarat megfelelő módon való kinyilvánítását.

- [25] A kérdésben szereplő rendkívül nagyszámú (akár százezres nagyságrendű) érintett személy megjelölése továbbá kétségesse teszi, hogy az eljárás lefolytatása egyáltalán teljesíthető-e, vagyis alappal vetődik fel, hogy a kérdés végső soron lehetetlen célra irányul, ily módon ez okból megtévesztő is. Ahogy azt a Kúria már korábban is rögzítette (Knk.VII.37.997/2016/4.), nem tekinthető úgy, hogy rendeltetésének megfelelően használják a népszavazás jogintézményét, ha a hitelesítésre bocsátott kérdés nyomán a népszavazás a szavazásra ösztönző szándék szerinti célt nem képes elérni, azaz a választópolgári vélemény-nyilvánításnak nincs, nem lehet valós eredménye.
- [26] Továbbá nem következik a kérdésből minden kétséget kizáró egyértelműséggel a vagyonosodási vizsgálat egyszeri vagy rendszeres volta, illetve időpontja sem, ami szintén kétségesse teszi az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményének teljesülését, mind a jogalkotó, mind pedig a választópolgár oldaláról.
- [27] A Kúria megítélése szerint azonban a kérdésben szereplő „vagyonosodási vizsgálat” nemcsak a jogalkotói, hanem a választói egyértelműség kritériumának is megfelel. A kérdés megfogalmazása összhangban van az adózás rendjéről szóló 2003. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Art.) 109.§ (1) bekezdésében foglaltakkal, így az eljárás annak vizsgálatára irányul, hogy a vagyongyarapodással vagy az életvitelére fordított kiadásokkal arányban van-e az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelem együttes összege. A „vagyonosodási vizsgálat” a hétköznapban is érthető, és értelmezhető tartalommal bír.
- [28] 2. A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelvét. A Kúria értelmezése szerint az olyan szervezői magatartás, amely az érdemben azonos tartalmú, ám szövegszerűen némiképp eltérő népszavazási kérdések hitelesítésére irányul, alappal vetheti fel ezen alapelv sérelmét. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdése ugyan nem zárja ki, hogy ugyanazon szervező ugyanazon tárgykörben több, különböző módon megfogalmazott népszavazási kérdést nyújtson be, ugyanakkor e jogszabályhely tág értelmezése visszaélésszerű joggyakorlatot sem eredményezhet. A népszavazási kérdések hitelesítésére vonatkozó eljárás célja ugyanis nem az, hogy a hitelesítésre feljogosított NVB, vagy a hitelesítést felülvizsgáló Kúria a szervező érdemben azonos tartalmú kérdései közül kiválassza a hitelesítésre alkalmasat.
- [29] A 18/2008. (III. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapításához, annak megítélését a jogalkalmazóra bízta. Az Alkotmánybíróság szerint azonban csak esetről- esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján állapíthatók meg azok a választópolgári magatartások, amelyek a rendeltetészerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. Az NVB jelen ügyben vizsgált határozata [lásd: Indokolás 31] lényegében az Alkotmánybíróság fenti határozatát vette alapul, amely szerint „[k]özjogi értelemben tehát nem tekinthető rendeltetészerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul.” (ABH 2008, 212., 226.)
- [30] 3. A Kúria az 1. pontban kifejtettek szerint 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 65/2017. számú határozatának helybenhagyásáról.

Knk.IV.37.521/2017/2.

Alkalmazott jogszabályok

[31] 2003. évi XCII. törvény 109. § (1) bekezdés
2013. évi XXXVI. törvény 2. § bekezdés e) pont

Záró rész

[32] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 37. § (1) bekezdése, a 43. § (7) bekezdése, valamint a 62. § (1) bekezdés s) pontja alapján rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.

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

[34] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. október 3.

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