

A Kúria

végzése

Az ügy száma: Knk.III.37.131/2020/2.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke, Dr. Vitál-Eigner Beáta előadó bíró, Dr. Sugár Tamás bíró

A kérelmező: Felperes¹ Cím²

A kérelmező képviselője: Dr. Resán Gergely ügyvéd Cím³

Az eljárás tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a kérelmező

A felülvizsgálni kért határozat: a Nemzeti Választási Bizottság 5/2020. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 5/2020. számú határozatát helybenhagyja.

A le nem rótt eljárási illeték az állam viseli.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) az 5/2020. számú határozatával megtagadta a kérelmezőnek az „Egyetért Ön azzal, hogy a pártok és a pártalapítványok mindig 3 évvel később, utólag kapják meg a nekik adható költségvetési juttatásokat?” népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését.

[2] Indokolása szerint elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a népszavazásra szánt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykörbe ütközik-e.

[3] A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Ptv.) 4. § (1) bekezdésére, 5. § (2) és (4) bekezdésére, 9/A. § (2) és (3) bekezdéseire, az Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdésére, valamint a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Költségvetési tv.) 45. §-ára utalással rögzítette, hogy az Országgyűlés minden évben törvényt alkot a pártok költségvetési támogatását is magában foglaló központi költségvetésről, amelyet a Ptv. értelmében évente négyszer, negyedévente kell kifizetni a pártok részére. Egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek módosítania kellene a Ptv. jelenleg hatályos negyedévi rendszerességű kifizetést előíró rendelkezéseit, ezzel egyidejűleg szükségképpen módosítania kellene a Költségvetési tv. 45. §-ának és az 1. mellékletének rendelkezéseit is. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés ezért az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tiltott tárgykörbe tartozik.

[4] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésében foglaltak egyértelműségi követelményre figyelemmel leszögezte továbbá, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem egyértelmű, annak megfogalmazása több értelmezési lehetőséget is felvet a tekintetben, hogy a 3 éves időintervallumot mely időponttól kell számítani. Értelmezhető egyrészt akként, hogy a 2020. évben adható támogatást 2023-ban, a 2021. évben esedékes támogatást 2024-ben, és így tovább folytatva kapják meg, amely esetben 2023-tól mégiscsak évente kerülne kifizetésre a költségvetési támogatás. Értelmezhető másrészt úgy is, hogy a támogatást 3 évente kapnák meg az érintettek, így például a 2020., 2021. és 2022. évekre esedékes támogatás egy összegben 2023-ban kerülne kifizetésre. A népszavazási kezdeményezésben szereplő 3 év kezdő dátumának meghatározatlansága a jogalkotó számára is kérdésessé teszi azt, hogy milyen tartalmú jogszabály megalkotásával tehetne eleget a népszavazásból eredő kötelezettségének.

A felülvizsgálati kérelem

[5] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében a határozat megváltoztatását és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését kérte.

[6] Állította, hogy a kérdés nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjába. Az Alkotmánybíróság egyes döntéseire hivatkozással kifejtette, hogy a népszavazási kérdés a pártoknak és a pártalapítványoknak a törvényben előírt, költségvetésben rögzített költségvetési juttatások későbbi, 3 éves elcsúsztatással történő kifizetését célozza. Ehhez nem kell a költségvetési törvényt módosítani, csupán a kifizetésekkel kapcsolatban kell ezt az időbeli eltolódást szabályozni akár úgy, hogy az összegek egy letéti számlára kerüljenek. Eredményes népszavazás után ez a módosulás az aktuális költségvetést már nem befolyásolja, a következő évit pedig ennek alapján lehet tervezni, illetve megalkotni. Ez az elcsúsztatott kifizetés nem jelent kiadást a költségvetési törvény szempontjából.

[7] Állította továbbá, hogy a kérdés egésze egyértelmű, az NVB annak csak egy részét ragadta ki határozatában. A kérdés nyilvánvalóan nem arról szól, hogy a 3 év időszak alatt az érintetteknek járó juttatásokat egyben, egy összegben és utólag, 3 év múlva, egy időpontban fizessék ki.

[8] Álláspontja szerint az is egyértelmű, hogy ez a törvény módosítását követő évtől léphetne érvénybe. Az eljárási határidőkre figyelemmel ez az idei évre tervezett kifizetéseket nem érintené. Hangsúlyozta, hogy a kérdés nem a törvényesen előírt juttatások megvonásáról vagy meghíúsításáról szól, csupán azok kifizetésének időbeli elhalasztására irányul.

A Kúria döntése és jogi indokai

[9] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

[10] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvények tartalmáról.

[11] Amint arra a kérelmező helyesen hivatkozott, önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti a következő költségvetési törvény megalkotását, még nem teszi tiltottá a népszavazást. Az általa megjelölt 34/2007. (VI.6) AB határozat és 51/2001. (XI.29) AB határozat is leszögezte, hogy jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg.

[12] Mindennek azonban a jelen ügyben nincs jelentősége, mert a népszavazásra javasolt kérdés – a kérdés megfogalmazásából adódóan – az ez évi központi költségvetésről, illetve az idei központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvények tartalmára is vonatkozik.

[13] A Költségvetési tv. 45. § (1) bekezdése szerint az I. Országgyűlés fejezet 8. Pártok támogatása címben meghatározott pártok a Ptv. alapján részesülnek támogatásban.

[14] A Költségvetési tv. 45. § (2) bekezdése értelmében az I. Országgyűlés fejezet 9. Pártalapítványok támogatása cím terhére a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványok a Ptv. rendelkezései szerint részesülnek támogatásban.

[15] A Ptv. 5. § (4) bekezdése kimondja, hogy a pártok támogatására fordítandó összeget a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg. A támogatások kifizetése negyedévenként történik, a negyedév első napján.

[16] A kérelmező által javasolt kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás esetén szükséges lenne a Ptv. 5. § (4) bekezdésében, a negyedéves kifizetésre vonatkozó rendelkezés módosítása. Ez önmagában még nem tartozna a tiltott tárgykörbe. Azzal azonban, hogy a Költségvetési tv. 45. §-a konkrétan hivatkozik a Ptv.-re, a Költségvetési tv. részévé teszi a Ptv. 5. §-ában meghatározott rendelkezéseket. Ennél fogva a Ptv. 5. § (2) bekezdése, illetve annak utolsó mondata nem függetleníthető sem a Ptv. 5. § (4) bekezdésétől, sem a Költségvetési tv. 45. §-ától, az a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítés tekintetében önállóan nem értelmezhető.

[17] A Költségvetési tv. Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről rendelkezik, annak kiadási-, bevételi és egyéb adatait tartalmazza. Az ez évi költségvetési törvény a hatályos szabályozásnak megfelelően azzal számolt, hogy a pártok támogatására fordított összeget ebben az évben fizetik ki. A támogatásra fordítandó összeg meghatározásánál a jogalkotó a jelen politikai helyzetből, a 2020. évben működő pártok gazdasági szükségletéből indult ki. A Költségvetési tv. azt célozza, hogy a juttatott támogatást a pártok ebben a gazdasági évben vegyék fel, illetve használják fel. A törvény alkotásánál nem azzal számoltak, hogy a költségvetési juttatásokat csak 3 évvel később fogják kifizetni, ilyen rendelkezést az adott gazdasági évre vonatkozó költségvetési törvény már csak azért sem tartalmazhat, mert számos, előre nem látható bizonytalan körülmény befolyásolja, hogy 3 év múlva milyen pártok, milyen gazdasági helyzetben, milyen finanszírozási szükséglettel fognak működni, milyen mértékű támogatást enged meg ország gazdasági helyzete, stb.

Nyilvánvaló, hogy ha a 2020. évre vonatkozó költségvetési törvény megalkotásakor ismert az, hogy a költségvetési támogatásokat csak 3 év múlva fizetik ki, akkor a költségvetés egyéb tételeit ennek figyelembevételével határozzák meg.

[18] Mindebből következik, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem csak a jövőbeli költségvetést, hanem a már elfogadott, ezen gazdasági évre hatályos költségvetési törvény tartalmát is érinti, ez pedig az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközik, ezért a kérdés hitelesítésére nincsen lehetőség.

[19] 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 joggyakorlata (Knk.IV.37.388/2015/3., Knk.IV.37.164/2019/2.) értelmében a felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.

[20] A választópolgári egyértelműség azt a követelményt támasztja a szervezővel szemben, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy fogalmazza meg, hogy azt valamennyi választópolgár kizárólag egyféleképpen értse, világosan lássa át a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét.

[21] A Kúria az NVB-vel egyezően jutott arra a következtetésre, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem egyértelmű, mert abból nem állapítható meg, hogy a „mindig 3 évvel később” kitételt mihez képest kell figyelembe venni. A viszonyítási alap pontos meghatározásának hiányában nem zárható ki az az értelmezés sem, miszerint a 2020. évben adható támogatást 2023-ben, a 2021. évben esedékes támogatást 2024-ben, és így tovább folytatva kell kifizetni. Ugyanakkor a kérelmezői értelmezés is levezethető a kérdésből, ám az nem az egyedüli, kizárólagos magyarázata lehet a kérdésnek.

[22] A kezdeményezésben írt 3 év kezdő időpontjának megjelölése hiányában a jogalkotó sem lehet egyértelműen tisztában azzal, hogy milyen tartalmú jogszabályt kell megalkotnia az érvényes és eredményes népszavazásból fakadó kötelezettségének megfelelően.

[23] A fentiek szerint a kérelmező által hitelesíteni kért népszavazásra javasolt kérdés sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – mind a választópolgári, mind a jogalkotói – egyértelműség követelményét.

[24] A kifejtettek szerint az NVB határozata az Nsztv. 11. § (1) bekezdésének megfelelően tagadta meg a kérdés hitelesítését, mert az nem felelt meg az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek.

[25] A fentiekre tekintettel a Kúria az NVB határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

Záró rész

[26] Az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmező az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja értelmében teljes személyes illetékmentességben részesül, ezért a le nem rótt eljárási illetéket az állam viseli.

[27] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdésének megfelelően 8 napon belül közleményt tesz közzé a Magyar Közlönyben.

[28] A végzés elleni további jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2020. április 16.

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke, Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k. előadó bíró, Dr. Sugár Tamás s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő