



A Kúria

v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.686/2017/3.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró,
Dr. Horváth Tamás bíró

A kérelmező: kérelmező
(cím.)

A kérelmező képviselője: Dr. Tordai Csaba ügyvéd
(cím)

A kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság
(1054 Budapest, Alkotmány u. 3.)

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 92/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria

– a Nemzeti Választási Bizottság 92/2017. számú határozatát megváltoztatja és az *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt?”* kérdést hitelesíti;

– elrendeli végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 92/2017. számú határozatával megtagadta az

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt?”

kérdés hitelesítését.

[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, áttekintve a pénzmosás megakadályozásának nemzetközi jogi és európai jogi eszközrendszerét [a pénzmosásról, a bűncselekményből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, Strasbourgban, 1990. november 8-án kelt Egyezmény; Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény, a továbbiakban: Egyezmény²; az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye; a pénzügyi rendszerek pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásnak megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU)

2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: a 4. pénzmosás elleni irányelv], hangsúlyozta, hogy a népszavazási kérdésben megjelölt 2017. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Törvény) megalkotása – ahogy a Törvény negyedik preambulumbekzdése is rögzíti – a pénzmosás megakadályozása terén zajló nemzetközi küzdelem részének tekinthető.

[4] A Törvény megalkotása az NVB szerint az Egyezmény2. 31. cikk (2) bekezdés d) pontjával összhangban olyan jogszabályalkotás részének tekinthető, mely egyes jogi személyek finanszírozásában részt vevő jogi és természetes személyekkel kapcsolatos nyilvántartások létrehozásának és ezek közzétételének jogi alapját teremti meg.

[5] Idézve a Kúria ítélezési gyakorlatát, az NVB kiemelte, hogy a választópolgári egyértelműség sérülhet abban az esetben is, ha a kérdésben foglalt tartalom és a kérdés tényleges hatása egymással nincs összhangban. A választópolgárnak tudatában kell lennie, hogy mi a népszavazási kérdés valódi tartalma, annak milyen tényleges hatása lehet, és az esetlegesen eredményes népszavazást követően a kérdéshez kapcsolódó jogviszonyok hogyan változhatnak.

[6] Az NVB megállapítása szerint a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés formálisan a Törvény hatálya kívül helyezését kezdeményezi, mely a választópolgárok számára a Törvény hatálya alá tartozó civil szervezeteknek előírt adminisztratív kötelezettség (bejelentési és közzétételi kötelezettség) megszüntetését jelentené egy érvényes és eredményes népszavazást követően. Ugyanakkor a népszavazási kérdés kapcsán felvethető, hogy az esetleges népszavazás eredménye kihatna – a vonatkozó nemzetközi egyezmények és Európai Unió kötelezettségei tükrében – Magyarországnak a pénzmosás elleni küzdelemben való nemzetközi részvételére. Az NVB álláspontja szerint az, hogy a Törvény nem pusztán a szervezetek transzparensabb működését kívánja biztosítani, hanem az a pénzmosás megakadályozására irányuló hazai fellépés egyik eszköze is, ezáltal pedig az érintett szervezetek részére előírt bejelentési kötelezettségen túl a népszavazás eredménye alapján egyidejűleg egy, a pénzmosás megelőzését, felderítését segítő jogszabály is hatálya kívül helyezésre kerülne, olyan következmény, mely a kérdés megfogalmazása alapján a választópolgárok számára nem világos és nem nyilvánvaló. Az NVB szerint így sérülni látszik az előreláthatóság kritériuma, mert alappal feltételezhető, hogy a kérdés alapján tartandó népszavazás ezen mögöttes, ám mégis érdemi következményét a választópolgárok nagy része nem látja át.

[7] A vonatkozó nemzetközi szabályozás tükrében az NVB szerint az is megállapítható, hogy a Törvény nem önmagában, hanem a pénzmosás elleni jogszabályok rendszeréhez igazodva fejt ki hatását. Azonban az a tény, hogy a Törvény technikailag egy önálló jogszabályként került megalkotásra, e tartalmi összefüggésből nem vonja ki. Mindezek alapján tehát a választópolgárnak a megalapozott döntéshozatalhoz nem csak a konkrét Törvény tartalmát kellene ismernie, hanem azt a tőle nem elvárható döntést is meg kellene hoznia, hogy egy érvényes és eredményes népszavazást követően fennmaradó pénzmosás

elleni szabályozás elengedő-e a pénzmosás minden formájának megakadályozása terén zajló küzdelem során kitűzött hazai és nemzetközi célok eléréséhez.

[8] A fentiekben leírtak alapján az NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti választópolgári egyértelműség követelményének nem felel meg.

[9] Mindezekre tekintettel az NVB a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

[10] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte a népszavazási kérdés hitelesítése útján.

[11] A kérelmező álláspontja szerint az NVB jogszabálysértően állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.

[12] A kérelmező szerint a népszavazásra feltett kérdés egyértelmű. Ezzel összefüggésben idézi az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az egyértelműség követelményét megszorítóan kell értelmezni, amelynek során az egyértelműség érvényesüléséhez elkerülhetetlenül szükséges mértékre kell szorítani a népszavazás kezdeményezéséhez való jog korlátozását.

[13] A következmények előreláthatóságát illetően a kérelmező hangsúlyozza, hogy az NVB határozata egy többszörös feltételezésen alapuló megfontolással támasztja alá az egyértelműség követelményének megsértését. A kérelmező szerint e feltételezett sérelem nem szolgálhat alapjául a népszavazási kérdés hitelesítése megtagadásának – ez ellentétes volna az Alaptörvény 28. cikkével, valamint a vonatkozó alkotmánybíróági és kúriai gyakorlattal is. A kérdésben tartott eredményes népszavazás következménye a kérelmező álláspontja értelmében az lenne, hogy a Törvény normatív tartalommal bíró rendelkezéseit – amelyek ismerete az alkotmánybíróági és kúriai gyakorlat értelmében elvárható az állampolgártól – a jövőben nem kell alkalmazni. A szubjektív jogalkotói célok tehát nem vonhatóak a választópolgári egyértelműség vizsgálata körébe.

[14] A kérelmező szerint emellett a választópolgári egyértelműség követelményéből az sem következik, hogy a választópolgárnak a népszavazási kérdés minden távoli és közvetett összefüggését teljes körűen át kellene látnia.

[15] A kérelmező hivatkozik arra is, hogy a törvény nem tartalmaz ún. "jogharmonizációs záradékot", ebből következően eleve nem a pénzmosás elleni európai uniós jogi aktusoknak való megfelelést valósítja meg. Ezen túl pedig, az NVB határozatában hivatkozott nemzetközi jogi normák sem hozhatók összefüggésbe a Törvény szerinti, civil szervezeteket terhelő kötelezettségekkel, így nem kell mérlegelnie a választópolgárnak a törvény, illetve ezek egymáshoz való viszonyát. A Törvény kizárólag a civil szervezetek bevételeinek nyilvánosságra hozatalára vonatkozó szabályokat szolgálja, a törvény esetleges hatályon kívül helyezése tehát a pénzmosás elleni küzdelem eszközeit normatív szinten ténylegesen nem szűkíti.

[16] A kérelmező megjegyzi továbbá, hogy az uniós irányelvek Magyarország általi megfelelő átültetésnek vizsgálata az Európai Unió intézményeinek feladata, nem a választópolgárnak kell mérlegelnie mindezt mérlegelnie.

[17] Végül a kérelmező megállapítja, hogy a pénzmosás elleni küzdelem célját a Törvényen kívül egyéb – különösen a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Pmt.) meghatározott – eszközök is szolgálják. Abban az esetben, ha a választópolgár úgy gondolja, hogy mindezek nem elegendőek a pénzmosás elleni küzdelemhez, ezt a véleményét minden további nélkül kifejezheti a népszavazáson egy "nem" szavazat leadásával.

[18] Mindezek alapján a kérelmező szerint a népszavazási kérdés nem sérti az Nsztv. 9. §. (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményét, így az NVB az Nsztv. 11. §. (1) bekezdését megsértve állapította meg, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás.

A Kúria döntése és jogi indokai

[19] A Kúria a rendelkező részben foglalt döntését az alábbi indokokkal támasztja alá.

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

[21] 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 joggyakorlata 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).

[22] A Törvény preambuluma célként rögzíti a pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi erőfeszítéseivel való hozzájárulást. Az NVB azt a következtetést vonta le, hogy az esetleges népszavazás eredménye kihathat – a vonatkozó nemzetközi egyezmények és Európai Unió kötelezettségek tükrében – Magyarországnak a pénzmosás elleni küzdelemben való nemzetközi részvételére. Az érvelés értelmében sérülni látszik az előreláthatóság kritériuma, mert alappal feltételezhető, hogy a kérdés alapján tartandó népszavazás ezen mögöttes következményét a választópolgárok nagy része nem látja át. Az NVB szerint tehát a választópolgári egyértelműség hiánya miatt nem állapítható meg, hogy a népszavazásra feltett kérdés egyértelmű.

[23] 2. A Kúria megállapítja, hogy a népszavazásra szánt kérdés megfelel az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének az alábbiak szerint:

[24] A népszavazásra feltett kérdés a tárgyát képező jogszabály hatályon kívül helyezésére kérdez rá, a Törvényt száma és címe szerint azonosítva. A kérdés tehát az Országgyűlés által elfogadott és a Magyar Közlönyben kihirdetett – a választópolgárok számára megismerhető – jogi normára vonatkozik. A következetes alkotmánybírói és kúriai gyakorlat [24/2012. (V. 11.) AB határozat, Knk.IV.37.484/2013/2. és a Knk.IV.37.485/2013/2. számú döntések] szerint az állampolgároktól a népszavazási kérdés tekintetében elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok ismeretének birtokában legyenek és ennek megfelelően adják le a szavazatukat. A – felülvizsgálati kérelem által is hivatkozott – ítélezési gyakorlat értelmében a hatályon kívül helyezni kívánt törvényt cím és szám szerint megjelölő népszavazási kérdés főszabály szerint nem sérti a választópolgári egyértelműség követelményét [Knk.IV.37.257/2016/7.].

[25] 3. A népszavazásra feltett kérdésben megnevezett Törvény tárgya a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságának ellenőrzésére vonatkozó szabályozás megalkotása. A kérdés e szabályrendszer egészének hatályon kívül helyezésére irányul. Az NVB határozata ezzel szemben kizárólag egyetlen rendelkezésből, a Törvény negyedik preambulumbekkezdéséből vezeti le, hogy a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének. E rendelkezésben megnevezett "pénzmosás elleni küzdelem" azonban nem azonosítható a törvény egészének szabályozási tárgyával (a Törvény további rendelkezései – kivéve a Pmt. összecszerűséget meghatározó rendelkezésére való hivatkozást – nem is tartalmazzak erre vonatkozó utalást). A Törvény egészét tekintve pedig a szabályozási tárgy lényege egyértelműen következik a kérdésből.

[26] 4. Az NVB arra a következtetésre jutott, hogy „a népszavazási kérdés kapcsán felvethető, hogy az esetleges népszavazás eredménye kihatna – a fentiekben rögzített nemzetközi egyezmények és Európai Unió kötelezettségek tükrében – Magyarországnak a pénzmosás elleni küzdelemben való nemzetközi részvételére. A Bizottság álláspontja szerint [...] az érintett szervezetek részére előírt bejelentési kötelezettségen túl a népszavazás eredménye alapján egyidejűleg egy, a pénzmosás megelőzését, felderítését segítő jogszabály is hatályon kívül helyezésre kerülne, ez olyan következmény, mely a kérdés megfogalmazása alapján a választópolgárok számára nem világos és nem nyilvánvaló.” [19. pont]

[27] A Kúria ezen eshetőleges következményeket nem tekinti összefüggésbe hozhatónak az egyértelműség kérdésével. Az átláthatóság biztosítására irányuló célkitűzés magából a törvény-cimből egyértelműen kitűnik, amely cím a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés szövegének is részét képezi. Az átláthatóság magában foglalja a pénzügyi átláthatóságot is, amely adott esetben gátolja a pénzmosást. Az NVB határozat által felvázolt kockázat tehát pont a kérdés lényegét jelenti, vagyis azt az eldöntendő kérdést, amely tekintetében a választópolgár az "igen" vagy "nem" válasz leadásával állást foglalhat. Nincs sem olyan tényleges, sem olyan potenciális következmény, amely a kérdés feltevése alapján rejtve marad a választópolgár előtt. Ennélfogva nem állítható, hogy a kérdésben foglalt tartalom és a kérdés tényleges hatása nincsen egymással összhangban és emiatt sérül a választópolgári egyértelműség követelménye.

[28] 5. A Kúria megítélése szerint ezen túlmenően a Törvény szerinti, civil szervezeteket terhelő kötelezettségek nem hozhatóak összefüggésbe a pénzmosás elleni küzdelemmel. A Törvény alapvetően a civil szervezetek bevételeinek nyilvánosságára vonatkozó szabályokat fekteti le. A Törvény szövegéből – jelesül a negyedik preambulumbekkezdéséből – is egyértelműen kitűnik, hogy a norma célja nem több, mint "hozzájárulás" a pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi erőfeszítéseihöz. A Pmt. rendelkezései – szemben a felülvizsgálati kérelem állításával – nem irányadóak a civil szervezetekre, a kérdés tárgyát képező Törvény pusztán egy technikai jellegű utalást tartalmaz a Pmt.-re, az ott meghatározott támogatási összeghatárra – mint viszonyítási pontra – vonatkozóan.

[29] 6. A Törvény negyedik preambulumbekkezdése szerinti általános jellegű megfogalmazásból – amely nem tartalmaz jogharmonizációs záradékot vagy bármilyen más konkrét utalást a pénzmosás elleni küzdelemmel összefüggő nemzetközi és uniós jogi kötelezettségekre, illetve ezt előíró normákra – az sem következik, hogy e Törvény a közvetlen eszköze lenne az NVB határozatban megnevezett valamely nemzetközi egyezmény vagy az uniós irányelv magyar jogrendbe való átültetésének. Az NVB határozat is elismeri, hogy „a népszavazási kérdésben megjelölt Törvény megalkotására nem a fentiekben részletesen bemutatott nemzetközi egyezményekből fakadó közvetlen jogalkotási kötelezettség miatt került sor”... [17. pont]. Ezzel szemben az NVB határozat maga is tételesen megemlíti azokat a hazai jogi normákat (2000. évi CI. törvény; 2006. évi CI. törvény; 2008. évi LXIII. törvény), amelyek kifejezetten a pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi jogi eszközeinek átültetését, azaz Magyarország erre vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítését szolgálják.

A Kúria tehát egyetért az NVB határozattal, hogy a Törvény megalkotására nem nemzetközi egyezményekből fakadó közvetlen jogalkotási kötelezettség miatt került sor.

[30] 7. Az esetleges érvényes és eredményes népszavazás esetén megalkotandó törvény közjogi következményeivel, és ezzel összefüggésben a bírói kontroll szerepével a Kúria már foglalkozott korábbi döntésében (Knk.IV.37.521/2013/2. számú határozat). E határozat megerősíti a hatalommegosztás rendszerének logikájából egyébként is következő elvet, amely szerint az NVB aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogás elbírálása során a Kúria nem normakontroll feladatot lát el. A Kúria a kifogás elbírálása során azt vizsgálja, hogy a kezdeményező által hitelesíteni kért kérdés az országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, beletartozik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tiltott tárgykörök valamelyikébe vagy sem, továbbá, hogy a kezdeményezés megfelel-e az ebben a szakban irányadó eljárási szabályoknak (Knk.IV.37.521/2013/2.), különös tekintettel ez utóbbi körben az Nsztv. 9. §. (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményére. A Kúria tehát kizárólag e szempontokkal összefüggésben vizsgálhatja a népszavazásra feltett kérdést. Ha az alaptörvényi és törvényi kizáró feltételek nem állnak fenn, a Kúriának a kérdés hitelesítéséről kell döntenie, függetlenül a kérdésben foglalt törekvés tartalmától. A ténylegesen megalkotandó jogszabály jogrendszerben való elhelyezkedésének a vizsgálata kívül esik a Kúria hatáskörén.

[31] A Kúria rámutat arra, hogy a kérdés hitelesítését követően a népszavazás eredménye már eloldódik a kezdeményező akaratától, a népszavazásra feltett kérdés hitelesítésére vonatkozó döntés tehát csak egy – és nem a lezáró – fázisa a népszavazás folyamatának. A Kúria a törvényben meghatározott feltételeken túlmenő vizsgálatot nem végezhet. A kérdésben foglalt törekvés helyes vagy helytelen voltáról nem a Kúria, hanem – ha a népszavazási eljárás további feltételei is megvalósulnak – a választópolgárok döntenek.

[32] A Kúria a fenti indokok alapján megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés – az általa vizsgált egyetlen szempont – a választópolgári egyértelműség követelményének megfelel –, ezért az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján az NVB 92/2017. számú határozatát megváltoztatta, és a kérdést hitelesítette.

Záró rész

[33] A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján rendelkezett az eljárási illeték viseléséről.

[34] A Kúria e határozatát az Nsztv. 30. § (3) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közzéteszi.

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

Budapest, 2017. november 7.

Dr. Balogh Zsolt s.k. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola s.k. előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s.k. bíró