



A Kúria

mint felülvizsgálati bíróság

Végzés

Az ügy száma: Knk.VII.37.524/2017/2.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor tanácselnök

Dr. Tóth Kincső előadó bíró

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró

A kérelmező: kérelmező

cím

A kérelmező képviselője: Dr. Viszlói Tamás ügyvéd

(cím)

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

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 68/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 68/2017. 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) a kérelmező magánszemély (a továbbiakban: kérelmező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 68/2017. számú határozatával döntött. Az „Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyar Országgyűlés alkosson törvényt, amely kötelezően előírja, hogy a magyar Kormány tagja, államtitkár, országgyűlési képviselő, valamint polgármester ne lehessen olyan személy, akivel szemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vagyonosodási vizsgálatot lezáró jogerős határozata bíróság megállapítását tartalmazza?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését határozatával megtagadta.

[2] Az NVB álláspontja szerint az országos népszavazásra feltenni kívánt kérdés többek között arra irányul, hogy ne gyakorolhassa a választhatóság jogát azon személy, akire vonatkozóan az adóhatóság vagyonosodási eljárásban hozott jogerős határozata bíróság megállapításáról rendelkezett. Ezzel a szervező olyan jogalkotási kötelezettséget kíván előíranyozni, amely szerint valamely hatóság jogerős határozata jogalapot szolgáltatna a passzív választójogtól, mint alapvető jogtól való végérvényes megfosztásra.

[3] Az NVB megállapította – a nagykorú személyek cselekvőképességének korlátozására, kizárására, továbbá a közügyektől való eltiltás mellékbüntetésre vonatkozó szabályozás áttekintését követően –, hogy e kezdeményezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XIII. cikkével, sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, mivel a kérdéssel érintett eljárásban nem lennének biztosítottak azon anyagi és eljárásjogi garanciák, amelyek a jogállamiság és – az alapvető jog korlátozását maga után vonó eljárásban alapvető fontosságú – tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését garantálják (pl. a választójog meghatározott időtartamra való korlátozása, független és pártatlan bíróság eljárása, védelemhez való jog). Élesen elkülönítette ettől adott személy gondnokság alá helyezési eljárásban, illetve büntetőeljárásban megvalósuló választójogtól való megfosztást, mivel ezekben az esetekben a jogkorlátozás kizárólag bíróság által hozott ítélet alapján és meghatározott időtartamra valósulhat meg, illetve gondnokság alá helyezés esetén a jogkorlátozás indokoltságának rendszeres felülvizsgálatát a törvény kötelező erővel elrendeli. Mindezek a garanciák azonban az eljárás tárgyát képező népszavazási kezdeményezéssel megvalósítani kívánt jogszabály-módosítás keretében – a kérdés megfogalmazása alapján – nem biztosítottak.

[4] Az NVB az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatára - és az Alaptörvény XXIII. cikkére - utalva kiemelte, hogy az Alaptörvény kifejezetten csak az általa nevesített esetekben teszi lehetővé a választójog kizárását. Az Alaptörvény a választójog más korlátozását nem ismeri, a nevesített esetek zárt rendszert alkotnak. Az Alkotmánybíróság kifejezetten deklarálta, hogy „nem lát alkotmányos lehetőséget arra, hogy a törvény az Alkotmány rendelkezéseiben foglaltakon túl a passzív választójogot kizáró okot állapítson meg.” Ezzel egyidejűleg pedig megállapította, hogy a törvényben foglalt további kizáró ok a választójoghoz szükséges feltételeken túl, alkotmányosan nem indokolható módon támasztana újabb feltételt a passzív választójogi jogosultsághoz. (ABH 1994, 79, 82.) Ezt az álláspontját

az Alkotmánybíróság a 339/B/1994. AB határozatában is megerősítette (ABH 1994, 707, 710.)”.

[5] Mindezekre figyelemmel levonta azt a következtetést, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes, országos népszavazás útján sem kényszeríthető ki olyan új szabályozás, amely a NAV hatósági eljárásában tett – egyéb jogkövetkezményt nem feltételező – megállapításán alapulva, bűncselekmény hiányában is megvonná a választhatóságot a vizsgálatban érintett országgyűlési képviselőtől, illetve polgármestertől.

[6] Érvelt az NVB azzal is, hogy a választójoghoz hasonlóan az Alaptörvény szabályozza a közhivatal viseléséhez fűződő alapjogot is, az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében. E kérdést elemezve az Alkotmánybíróság 3074/2013. (III. 14.) AB határozatára utalt, mely megállapította, az Alaptörvény XXIII. cikkének (8) bekezdése az Alkotmány 70. § (6) bekezdésével azonos módon határozza meg a magyar állampolgároknak azt a jogát, hogy rátermettségüknek, képzettségüknek és szakmai tudásuknak megfelelően közhivatalt viseljenek, a korábban kialakított gyakorlat ezért továbbiakban is alkalmazható. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.]. Alkotmányos tartalmát tekintve ez az alapjog azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető [52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401–402.]. A közhivatal viseléséhez való jog védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy az állampolgárok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.).

[7] Ezért az NVB megállapította, hogy bár az Alaptörvény rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nincs az állampolgárnak alanyi joga a megszerzett közhivatal megtartásához, azonban a hivatalviselés jogát törvény csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal összhangban, azaz más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhatja. E követelmény szem előtt tartása mellett nem tekinthető arányos korlátozásnak a népszavazással elérni kívánt szabályozás.

[8] Az NVB álláspontja szerint a kérdés Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető vonulatai, egy eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítását jelentenék, nevezetesen az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének, a XXIII. cikk (1) bekezdésében foglalt passzív választójog, illetve a XXIII. cikk (8) bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való jog garantálásának hatályon kívül helyezését vonná maga után. Tekintettel arra, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti tiltott tárgykört érinti, így az népszavazásra nem bocsátható.

[9] Az NVB vizsgálta a népszavazási egyértelműség kérdését. E körben a jogalkotói és választópolgári egyértelműségre utalt, idézve a Kúria vonatkozó eseti döntéseit. Elemezte az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) alapján az ellenőrzés fajtáit [87.§ (1) bekezdés], továbbá a becslési eljárás szabályait [109.§ (1) bekezdés]. Megállapította, hogy a vagyonosodási vizsgálat a bírói gyakorlat által kimunkált fogalom, az lényegében a becslési eljárással azonos. Ez okból a jogalkotói egyértelműséget fennállónak ítélte. Ugyanakkor a választópolgári egyértelműség követelményét nem látta teljesülni, mert álláspontja szerint a fogalom alatt a Szervező - a kérdés alapján - nem a becslési eljárást, hanem az Art. 87.§ (1) bekezdése szerinti bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést érti. Érvelése szerint a választópolgároktól ugyan elvárható a vonatkozó jogszabályok ismerete, azonban a bírói gyakorlat figyelemmel kísérése, ismerete nem, továbbá a választópolgárok egy meghatározhatatlan tartalmú vizsgálat alapján döntenének a választhatóságról és hivatalviselésről, mely a joggyakorlást formálissá teszi.

[10] Az Alkotmánybíróság 52/2001.(XI.29.) határozatában foglaltakra figyelemmel rámutatott, hogy az egyértelműség követelményét sérti az is, hogy a kérdés nem tesz különbséget a különböző hivatali tisztségeket betöltő személyek között, így a népszavazás egy tag körben megvalósuló súlyos jogkorlátozást idézhetne elő egy homogénnek nem nevezhető csoportban. Az NVB álláspontja szerint a kérdésben szereplő tagmondatok nem egymásból következnek, hanem külön-külön önálló egységet képeznek, a választópolgár azonban nem tud élni az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogával, választói akaratát nem tudja megfelelő módon kifejezésre juttatni.

[11] Fentiek alapján levonta azt a következtetést, hogy a népszavazási kérdés sérti a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (továbbiakban: Nsztv.) 9.§ (1) bekezdését, az egyértelműség követelményét nem teljesíti.

[12] Az NVB vizsgálta a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesülését is. Utalt az Alkotmánybíróság 18/2008.(III.12.) határozatában foglaltakra, továbbá az országos népszavazás jogintézményének jelentőségére, valós funkciójára. Megállapította, hogy nem tekinthető jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak és nem egyeztethető össze a népszavazás Alaptörvényben foglalt rendeltetésével, ha a Szervező egyidejűleg azonos témakörben öt népszavazási kezdeményezést nyújt be, illetve szorosan összefüggő témában további két kérdés hitelesítését kéri. Utalt rá, korábban hasonló témakörben hat népszavazási kezdeményezés történt, amely kapcsán a kérdések hitelesítését 16-21/2017. számú határozataiban megtagadta, majd a Szervező jogorvoslati jogával nem élt, ugyanakkor a jogorvoslati határidő leteltét követő napon benyújtotta újabb kérdéseit. Hivatkozott az Nsztv. 8.§ (1) bekezdésében foglaltakra is. Végül megállapította, hogy a Szervező magatartása nem felel meg a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ve.) 2.§ (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelvnek.

A felülvizsgálati kérelem

[13] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását és a kérdés hitelesítését kérte.

[14] Állította, hogy a hivatalviselési jog köztartozáshoz kapcsolódó korlátozása nem büntetőjogi szankció, hanem egy új összeférhetlenségi szabály, így nem ütközik tiltott tárgykörbe. Rámutatott, hogy a hatályos szabályozás is ismer hasonló - sőt szigorúbb - elven alapuló összeférhetlenségi szabályt, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 88.§ b) pontjában rögzítve. Álláspontja szerint - emiatt is - téves az a határozati érvelés, mely szerint szükségképpen büntetőjogi normának kell szabályoznia a passzív választójog korlátozását.

[15] Álláspontja szerint a kérdés egyértelmű, nem sérti a választópolgári egyértelműség követelményét, tekintve, hogy a vagyonosodási vizsgálat fogalmát - utalva a Kúria joggyakorlat-elemző csoporti véleményére - hétköznapi értelemben alkalmazta. Tévesnek tartotta a közismert, közérdeklődésre számot tartó kifejezés egyértelműségét megkérdőjelezni épp a "hétköznapi" megértés hiánya miatt. Az Alkotmánybíróság 51/2001.(XI.29.) határozatára utalva hangsúlyozta, hogy a hétköznapi szóhasználatban előforduló megjelölés eleget tesz az egyértelműségi követelményeknek. Rámutatott, hogy az NVB 64/2017. és 63/2017. számú határozataiban is egyértelműnek tekintette a vagyonosodási vizsgálat fogalmát.

[16] Állította, hogy a kérdésben szereplő felsorolás nem érinti a kérdés egyértelműségét. Érvelése szerint a kérdésben szereplő személyek felsorolása egyrészt összefügg, tartalmilag kapcsolódik, másrészt nem tekinthető alkérdésnek. Meglátása szerint amiatt, hogy a kérdésben több jogalany is szerepel nem következik a tagmondatok, alkérdések léte. E körben a 34/2007. (VI.6.) számú AB határozatot idézte.

[17] Nem értett egyet azzal, hogy kötelezően homogén csoportba kellene tartoznia a kérdéssel érintett jogalanyoknak. A "homogén csoportképzési követelmény" jogszabályi és gyakorlati alapjainak hiányával érvelt. Több jogszabályra utalva ugyanakkor állította, hogy az adott közhivatalt viselő személyi kör és annak hozzátartozói vagyoni, gazdasági szempontból homogén csoportnak minősülnek.

[18] Végezetül hivatkozott arra, hogy eljárása, a benyújtott kezdeményezés a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét nem sérti, azzal összhangban van. Álláspontja szerint az Nsztv. 8.§ (1) bekezdésre hivatkozás teljesen alaptalan, hiszen abból nem következik, hogy egy választópolgár ne adhatna be több népszavazási kezdeményezést. Utalt a párhuzamossági moratórium problémájára, annak hatályos szabályozásból való kivezetésre, mely jelenleg lehetővé teszi több hasonló kérdés hitelesítésre történő egyidejű benyújtását. A rendeltetésellenes joggyakorlás tényállása tekintetében az Alkotmánybíróság

18/2008. (III.12.) határozatával érvelt, megalapozatlannak ítélve e körben az NVB határozatában foglaltakat. Állította, hogy nem élt vissza a joggyakorlás lehetőségével, az Új Kezdet Párt képviselőjében eljárva - médiában is megerősített kommunikációt követve - lép fel a politikusok vagyonosodása ellen, célja a politikusok teljes vagyoni számadásának kikényszerítése, összeférhetlenségi szabályok kodifikálása. A több hasonló, de tartalmilag különböző kérdés benyújtása éppen ezt a politikai célt szolgálja. Az NVB bírósági joggyakorlatot félreértelmező döntését a politikai alapjog érvényesülését súlyosan sértőnek minősítette.

A Kúria döntése és jogi indokai

[19] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott.

[20] A Kúria értelmezése szerint az NVB helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a népszavazási kérdés egyrészt a passzív választójog, másrészt a közhivatal viseléshez való jog korlátozására irányul. A kérdés megfogalmazásából ugyanis egyaránt következik, hogy az abban megjelölt tisztségek a korlátozással érintett személyek által nem tölthetők be, továbbá, hogy a korlátozás a már betöltött tisztségtől való megfosztást eredményezné.

[21] Az Alaptörvény XXIII. cikke a választójogot alapvető állampolgári jogként ismeri el és biztosítja, az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése pedig a választási alapelvek között rögzíti a választójog általánosságát. A demokratikus választás feltétele, hogy a választásra jogosultak alanyi köre a lehető legszélesebb körben kerüljön meghatározásra, ugyanakkor az Alaptörvény az általánosság elve mellett a kizáró okokat is rögzíti, vagyis egyértelműen előírja, hogy kinek nincs választójoga. Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján nem rendelkezik választójoggal, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. A választójogi jogosultságból való kizárásról tehát kizárólag a bíróság dönthet, ami az alapjogkorlátozás rendkívül fontos garanciája.

[22] Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése ugyan arra is felhatalmazza az Országgyűlést, hogy sarkalatos törvényben a választhatóságot további feltételekhez kösse, e rendelkezés azonban nem függetleníthető a választójogból történő kizárás alaptörvényi szabályozásától. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat alapján a választójogból történő kizárás kifejezett alaptörvényi nevesítése mögött az a garanciális szempont áll, hogy a választójog ilyen korlátozására kizárólag alkotmányozói, illetve alkotmánymódosító hatalom birtokában kerülhessen sor. Az NVB helyesen hivatkozott ezen alkotmánybírói határozatnak arra a megállapítására, hogy a választójogi feltételek köre zárt rendszert alkot, amelyből következően a választójogból való kizárás csak a XXIII. cikkben nevesített esetekben lehetséges.

[23] A népszavazási kérdéssel kilátásba helyezett korlátozás a választójogból való végleges kizárást célozza anélkül, hogy e jogkorlátozással szemben jogorvoslattal lehetne élni. Így nemcsak a jogkorlátozás véglegessége és súlyossága, de az eljárási garanciák hiánya is az intézmény szankció jellegét erősíti és egyúttal kizárja annak összeférhetlenségi szabályként való értelmezését.

[24] Mindezekre tekintettel a Kúria megállapítja, hogy a népszavazási kérdésben foglalt passzív választójogi korlátozás, amely a korlátozással érintett személyi kör esetében a passzív választójogból történő kizárást eredményezné, nincs összhangban az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésével. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján azonban nem lehet népszavazást tartani olyan kérdésben, amely az Alaptörvény módosítására irányul. Mivel a népszavazási kérdés olyan jogalkotási kötelezettséget eredményezne, amely csak az Alaptörvény módosítása által lenne végrehajtható, ezért a Kúria megállapítja, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjára tekintettel népszavazás tárgya nem lehet.

[25] A Kúria megítélése szerint a népszavazási kérdés az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében foglalt közhivatal viseléshez való joggal összefüggésben is vizsgálendő. E tekintetben a Kúria is hangsúlyozza, hogy az állampolgároknak nincs alanyi joguk a közhivatal viseléshez és a megszerzett közhivatal megtartásához. Ahogy arra azonban az NVB is kitért, e jogot is csak az Alaptörvény I cikk. (3) bekezdésében foglaltakkal összhangban, azaz más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával lehet korlátozni.

[26] A Kúria – egyetértve az NVB döntésében foglaltakkal – úgy ítéli meg, hogy a népszavazási kérdésben megfogalmazottak nem tekinthetők a közhivatal viseléshez való jog arányos korlátozásának – különösen, hogy a feltenni szándékozott kérdés nem teszi lehetővé az adójogi jogsértések súlyossága szerinti differenciálást – mivel eredményes népszavazás esetén a NAV hatósági eljárásban tett – egyéb jogkövetkezményt nem feltételező – megállapításán alapulva, bűncselekmény hiányában is meg kellene vonni a közhivatal viseléshez való jogot az adott személyi körtől.

[27] E megállapítást a Kúria arra az esetre is irányadónak tartja, ha a népszavazási kérdésben foglalt korlátozás – a kérelmező érvelése alapján – új összeférhetlenségi szabályként értendő, és az adott állami tisztségtől való megfosztást célozza. Az összeférhetlenség valamely tisztség és törvényben meghatározott más pozíciók, tisztségek, tagságok, foglalkozások egyidejű betöltését, illetőleg meghatározott tevékenységek tilalmát jelenti. Az összeférhetlenségi szabályok célja a hatalom halmozásának és a különböző funkciók összefonódásának elkerülése, az adott tisztséget betöltő személy függetlenségének, feladatellátás során a személyes motiváció kizárásának garantálása. Mivel az összeférhetlenség kimondása az adott állami tisztség megszűnését eredményezi, ezért az összeférhetlenségi szabályok alkalmazása a közhivatal viseléshez való jog korlátozásaként is felfogható.

[28] Az Alaptörvény nem határozza meg az összeférhetetlenség törvényi szabályozásának keretét, ezért a törvényhozó hatalom döntési szabadsága körébe tartozik annak megállapítása, hogy mely pozíciókat és tevékenységeket ítéli meg olyannak, amelyek az adott állami tisztségviselő függetlensége vagy a közélet tisztasága szempontjából aggályosnak tekinthetők, vagyis az adott megbízatással összeegyeztethetetlenek. Az összeférhetetlenségi szabályok meghatározásakor sem tekinthet el azonban a jogalkotó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaktól, így a jogkorlátozás arányosságának követelményétől sem. Az arányossági követelmények vizsgálatát kizárja egy érvényes és eredményes népszavazás eredményeként előálló jogalkotási kötelezettség.

[29] Ahogy arra a kérelmező is hivatkozott, az Ogytv. és Mötv. is tartalmaz köztartozásokkal kapcsolatos összeférhetlenségi, illetve ún. méltatlansági szabályokat. Ezeknek a szabályoknak az egyik jellegadó sajátossága azonban az, hogy azokat – a bűncselekmény miatti jogerős elítélés esetét kivéve – az adott állami vagy önkormányzati tisztségviselő a törvényben meghatározott határidőben és módon, a köztartozás rendezésével képes lehet elhárítani. A kérdésben foglaltak szerint, az érvényes és eredményes népszavazást követő jogalkotással egy végleges, abszolút jogkorlátozás állna elő, mely alapvetően különbözik az összeférhetlenségi szabályok által biztosított mozgástértől. A Kúria megítélése szerint a népszavazási kérdésben kilátásba helyezett, a reparáció lehetőségét bűncselekmény hiányában is kizáró új szabályozás megalkotása a közhivatal viseléshez való jog aránytalan korlátozását jelentené, ezért az népszavazás tárgya ez okból sem lehet.

[30] A Kúria – az NVB érvelésével részben egyetértve – megállapítja, hogy a népszavazási kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt kérdés-egyértelműség szempontjából sem aggálytalan.

[31] 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.

[32] A Kúria ugyanakkor a választói egyértelműség tekintetében – egyetértve az NVB-vel – aggályosnak tartja, hogy a kérdésben tág személyi kör került meghatározásra. A kérdésből nem következik, hogy a vagyonosodási vizsgálat alá eső közhivatalt viselő személyek közül miért a Kormány tagjai, az államtitkárok, az országgyűlési képviselők és a polgármesterek kerültek a korlátozás szempontjából kiemelésre. A különböző államhatalmi ágakhoz tartozó tisztségek ad hoc kiemelése azt is eredményezheti, hogy a választópolgároknak olyan tág személyi kör jogkorlátozásáról kellene dönteniük, amelyek mindegyikére akaratuk esetleg

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

[33] A Kúria álláspontja szerint ezért a népszavazási kérdés az egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének sem felel meg, így az NVB a kérdés hitelesítését az Nsztv. 9. § (1) bekezdésére hivatkozással jogszerűen tagadta meg.

[34] A Kúria az NVB által felvetett jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményével kapcsolatban megjegyzi továbbá, hogy 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 visszaélészerű 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. A szervező feladata és felelőssége, hogy egy adott népszavazási tárgykörben olyan kérdést fogalmazzon meg, amely a kérdéssel szemben támasztott alkotmányos és egyéb jogszabályi feltételek alapján a hitelesítést lehetővé teszi.

[35] 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 rendeltetésű joggyakorlás követelményével ellentétesek. A testület szerint a jogszabályok formális előírásainak megfelelő népszavazási kezdeményezés is jogellenessé válik akkor, ha a jogalkalmazó szerv a konkrét tényállás vizsgálatakor olyan körülményeket tár fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával. Az Alkotmánybíróság e határozatában azt is megállapította, hogy közjogi értelemben nem tekinthető rendeltetésű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul.

[36] Az Alkotmánybíróság ezen határozatát alapul véve elemezte a Kúria - egyebek közt a Kfv.IV.37.521/2013. számú végzésében - a rendeltetésű joggyakorlás kérdéskörét, megerősítve, hogy a visszaélésű magatartások fennállását esetről-esetre kell vizsgálni. A konkrét ügyekben látható példákban az az általános következtetés vonható le, hogy kiemelten fontos e körben a népszavazás alkotmányos rendeltetésével meglévő összhang. Bizonyosan felveti a rendeltetésellenes joggyakorlást, ha a feltett kérdés komolytalan (a népszavazás intézményéhez méltatlan), továbbá, ha előre látható, hogy lehetetlen célra irányul, valamint - ahogy arra a kérelmező is utalt - a népszavazás kezdeményezője egy már hitelesített kérdést visszavon, majd taktikai-politikai okból ismét előterjeszt.

[37] A Kúria megvizsgálva a jelen népszavazási kezdeményezéssel összefüggő választópolgári magatartást megállapítja, hogy a kezdeményező egyidejűleg azonos témakörben öt (az NVB 63/2017., 64/2017., 65/2017., 66/2017., 69/2017. számú határozatával elbírált) népszavazási kérdést, illetve ezekkel szorosan összefüggő témában további két (az NVB 67/2017., és 68/2017. számú határozatával elbírált) népszavazási kérdést nyújtott be hitelesítés céljából. A Kúria észlelte továbbá, hogy a kezdeményező e témakörben korábban hat további (az NVB 16/2017., 17/2017., 18/2017. 19/2017., 20/2017., 21/2017. számú határozatával elbírált) népszavazási kérdés hitelesítését is kezdeményezte. E kezdeményezések azonos tárgykörben, érdemben azonos cél elérésére irányultak. A Kúria megítélése szerint jelen ügyben tehát alappal vetődhet fel a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelme.

[38] A Kúria a fentiekben rögzített okokból megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 11. §-ára tekintettel jogszerű volt, amelynél fogva az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az NVB határozatának helybenhagyásáról

[39] A Kúria az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.

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

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

Budapest, 2017. szeptember 12. napján

Dr. Kalas Tibor s.k. tanácselnök, Dr. Tóth Kincső s.k. előadó bíró, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. bíró