



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
Végzés**

Az ügy száma: Knk.VII.37.424/2017/2.

A tanács tagjai: Dr. Tóth Kincső tanácselnök
Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró
Dr. Kalas Tibor bíró

A kérelmező: kérelmező
(cím)

A kérelmező képviselője: Dr. Varga István 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 42/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 42/2017. 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) ... magánszemély (a továbbiakban: szervező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 42/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az „Egyetért-e Ön azzal, hogy a korrupciós bűncselekmények büntethetősége legalább tizenkét év elteltével évüljön el?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet jelzett számú határozatával hitelesítette.

[2] Az NVB megállapította, hogy a népszavazási kérdés mind az Alaptörvényben, mind a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) foglalt követelményeknek megfelel.

[3] Az NVB az Nsztv. 8. § (3) bekezdésében meghatározott követelmény vizsgálata során megállapította, hogy az NVB és – határozatának meghozataláig – a Kúria nem hozott olyan döntést, amelyben a jelen eljárásban tárgyalt népszavazásra javasolt kérdéssel azonos tárgyú kérdés hitelesítéséről rendelkezett volna.

[4] Az NVB a kérdést – az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – hitelesítette.

A felülvizsgálati kérelem

[5] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását kérte annak érdekében, hogy a benyújtott kérdés ne kerüljön hitelesítésre.

[6] A kérelmező álláspontja szerint az NVB jogszabálysértően állapította meg, hogy a kérdésben népszavazás tartható. A határozat az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdését, 8. cikk (3) bekezdés a) pontját, valamint az Nsztv. 9. § (1) bekezdését sérti.

[7] A kérelmező mindenek előtt arra alapította érvelését, hogy a kérdésből nem világos a célzott módosítás időbeli hatálya, a kérdés e körben többféleképpen is értelmezhető. Úgy véli, a nyelvtani értelmezés szerint lehetséges, hogy a népszavazási kérdés alapján elfogadott törvénymódosítás azon korrupciós bűncselekmények elévülésének idejét is meghosszabbítja, amelyeket már elkövettek, vagy – folyamatban lévő cselekmény esetén – azon bűncselekményekét, amelyek megkezdése előtt az elkövető nem lehetett tisztában azzal a ténnyel, hogy esetében az elévülés bizonyos magasabb mértékével számolhat. Lehetséges olyan értelmezés is, hogy a megnövelt elévülési idő révén feléledne a már elévült bűncselekmények büntethetősége. Megítélése szerint a kérdés így ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságból eredő jogbiztonság elvével, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdésével, ezért az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján népszavazás tárgya nem lehet, mivel az Alaptörvény módosítására irányul.

[8] A kérelmező szerint a kérdés egyértelműségének hiányában az érvényes és eredményes népszavazás esetén a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) megváltoztatása két módon lehetséges: magasabb elévülési idő megállapítása a korrupciós bűncselekmények mindegyike esetében, vagy a korrupciós bűncselekmények büntetési tételeinek arányos megemlése. Ez esetben azonban arányosan emelni kellene az ehhez képest súlyosabb bűncselekmények (pl. élet elleniek) büntetési tételeit is. A kérelmező úgy véli, hogy az elévülés jelenlegi szabályozása megfelel az arányosság alaptörvényi követelményének, amivel a népszavazási kezdeményezés célja szerinti törvénymódosítás azonban már nem volna összeegyeztethető.

[9] A kérelmező szerint a népszavazási kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt kritériumának. Álláspontja szerint önmagában már az a megfogalmazás sem kellően világos, hogy „legalább tizenkét év” elteltével évüljön el a korrupciós bűncselekmények büntethetősége, mivel a kérdésből egyaránt következhet, hogy tizenkét év legyen az elévülés, de az is, hogy ezek a bűncselekmények egyáltalán nem évülnek el. Így, mivel a kérdésben foglalt cél elérésére több alkalmas módszer is van, az általuk kiváltott eltérő hatásokkal a választópolgár érdemben nem számolhat.

[10] A kérdés – a kérelmező szerint – azért sem egyértelmű, mert a választópolgárok nem feltétlenül ismerik fel a kérdésből következő jogalkotási alternatívák közül azokat, amelyek alkotmányellenessége felmerül.

[11] A kérelmező érvelésében arra utal, hogy a népszavazás kezdeményezője a népszavazási joggal visszaélve olyan kérdés hitelesítésével kívánja a nyilvánosság számára meghirdetett célt elérni, amely arra alkalmatlan. E körben hivatkozik a Kúria kapcsolódó, egyrészt a megtévesztő, másrészt a lehetetlen célra irányuló népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos joggyakorlatára is.

[12] A kérelmező a választópolgári egyértelműséget a népszavazás kötőerejére vonatkozó, az Nsztv. 31. § (2) bekezdésével összefüggésben is sérelmesnek véli, mivel a népszavazás következtében az elévülési idő hosszabb lenne, mint a népszavazás kötőerejét biztosító három éves jogalkotási moratórium, és így az Országgyűlés még a tizenkét éves elévülési időszak alatt módosíthatná, enyhíthetné a büntethetőséget megszüntető okokra vonatkozó szabályozást. Ebből – álláspontja szerint – a kérdés megtévesztő jellege következik, mivel a kérdéssel érintett időintervallum túlmutat a választói akarat érvényesülését garantáló, fent hivatkozott Nsztv. 31. § (2) bekezdésében meghatározott három éves időszakon.

[13] A kérelmezőnek a választópolgári egyértelműség sérelmének kapcsán kifejtett érvei – álláspontja szerint – a jogalkotói egyértelműség hiányát is megalapozzák. A népszavazási kérdésben megfogalmazott cél a jogalkotó szempontjából sem egyértelmű, ugyanis nem világos, hogy csak az elévülésre vonatkozó kivételszabály megalkotására, a korrupciós bűncselekmények büntetési tételeinek megemelésére, vagy az egész Btk. szankciórendszerének átrendezésére irányul a kezdeményezés. A kérelmező szerint akármelyik alternatívát fogadná is el a jogalkotó, azok hatása olyan mértékben eltérő, ami a jogalkotói egyértelműséget is kizárja.

A Kúria döntése és jogi indokai

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

[15] A Kúria megállapította, hogy az NVB jogszerűen döntött a népszavazási kérdés hitelesítéséről, a kérdés ugyanis mind az Alaptörvényben, mint az Nsztv.-ben foglalt követelményeknek megfelel. A felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal ellentétben a kérdés kizárólag egyféleképpen értelmezhető, és arra irányul, hogy a korrupciós bűncselekmények büntethetősége legalább tizenkét év elteltével évüljön el.

[16] A Kúria nem értett egyet a kérelmezőnek az Alaptörvény sérelmére történő hivatkozásaival, így azzal sem, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjában foglalt tiltott tárgykört érint. A Kúria a kérelmező jogállamiság sérelmével kapcsolatos érveivel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy egy adott törvény (Btk.) egyes rendelkezéseinek módosítására irányuló kezdeményezés értelemszerűen nem érinti az adott törvényi szabályozás egész rendszerét, így e kezdeményezés megfelelőségét a Btk. szabályozási összefüggésében kell értelmezni. A Btk. 2. §-a rendelkezik a büntetőjogi szabályozás időbeli hatályáról. E szerint a bűncselekményt – főszabályként – az elkövetése idején hatályban lévő büntető törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor azonban az új büntető törvényt kell alkalmazni.

[17] A Btk. 2. §-ából tehát egyértelműen megállapítható, hogy az eredményes népszavazási kezdeményezést követően megalkotandó új büntetőjogi szabályt csak abban az esetben kellene alkalmazni, ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény enyhébben lenne elbírálandó. Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) rögzítette, hogy a visszaható hatály tilalmának az elévülési idővel összefüggésben is érvényesülnie kell: az elévülési időre, és folyásának számítására az elkövetéskor hatályos törvény az irányadó, kivéve, ha az elbíráláskor annál az elkövetőre nézve kedvezőbb szabály van hatályban. Az elévülésre vonatkozó új szabályok alkalmazásakor ezt a követelményt tehát figyelembe kell venni. Ebből adódóan nem megalapozottak a kérelmezőnek azok az érvei, amelyek szerint a népszavazási kérdés alapján elfogadott törvénymódosítás azon korrupciós bűncselekmények elévülési idejét is meghosszabbítja, amelyeket már elkövettek, vagy amelyek elbírálása még folyamatban van. A Kúria álláspontja szerint a jogállamiság sérelmére történő kérelmezői hivatkozás ezen okokból tehát alaptalan.

[18] A Btk. 2. §-ában foglalt szabályozás miatt a kérelmező az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésére is alaptalanul hivatkozott, ugyanis eredményes népszavazás esetén sem fordulhatna elő olyan helyzet, hogy valakit bűnösnek nyilvánítanak és büntetéssel sújtanak olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

[19] A Kúria megítélése szerint a kérelmező alaptalanul hivatkozott az elévülési idő változtatásával összefüggésben a büntetőjog rendszere arányosságának megbontására, mint „alkotmányos követelmény” megsértésére. Az Alaptörvényből ugyanis nem következik olyan arányossági követelmény, amely az egyes bűncselekmények közötti, vagy bűncselekmény és a bűncselekmény elévülési ideje, mint büntethetőséget megszüntető ok között állna fenn, amelyre a felülvizsgálati kérelem utal. Az arányosság egy adott bűncselekmény és az arra tekintettel kiszabott büntetés relációjában értelmezhető, amint arra az Abh. is utal: a bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybe vettnek kell lennie.

[20] A kérelmező arányossági felülvizsgálati kifogásait az Alaptörvényre igyekszik visszavezetni, sikertelenül, valójában e kifogások a Btk. megváltoztatásának megakadályozását célozzák. A Kúria e vonatkozásban ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése nem tagadható meg abból az okból, hogy a majdani új törvényi szabályozás a korábbi törvényi szabályozástól eltérő lenne, a hitelesítés megtagadására kizárólag alaptörvény-ellenesség okán és nem törvényellenesség okán kerülhet sor.

[21] A Kúria nem tartja elfogadhatónak a kérelmező választópolgári egyértelműséggel kapcsolatos kifogásait. A kérdésben szereplő „legalább” kifejezésből egyértelműen kiderül a választópolgár számára, hogy a korrupciós bűncselekmények elévülése tizenkét évnél több is lehet, tehát, hogy a kérdés az elévülési időnek csak az alsó határát határozza meg, s a

jogalkotó ezzel mozgásteret kap a szabályozás kialakítására. A kérdésben a változtatás minimális követelménye fogalmazódik meg, annak maximális mértékéről a választópolgár nem szavaz. Ezért a Kúria megítélése szerint – a kérelmező érveivel ellentétben – nem válik a kérdés megtévesztővé azért, hogy a választópolgár nem ismeri előre, hogy a kérdésből következő jogalkotási kötelezettségének az alkotmányos keretek betartásával a jogalkotó pontosan miként tesz eleget. A büntethetőség alsó határának megemelése ugyanis már önmagában azzal a következménnyel jár, hogy az növeli e cselekmények társadalomra veszélyességének mértékét, szigorítja a társadalom arról alkotott értékítéletét. Nem okozza a kérdés egyértelműségének hiányát az sem, hogy a népszavazás kötőerejére vonatkozó moratórium a népszavazási kérdésben meghatározott időtartamnál rövidebb. Az Nsztv. 31. § (2) bekezdése valamennyi népszavazási eljárásban alkalmazandó szabály, így önmagában az, hogy a kérdésben lévő időintervallum azzal nem egyező, nem vezet a kérdés egyértelműségének hiányára, sőt e felülvizsgálati érvelés elfogadása jelentős mértékben kiüresítené a népszavazási kezdeményezés jogintézményének jelentőségét.

[22] A Kúria a kérdést a jogalkotói egyértelműség szempontjából is hitelesítésre alkalmasnak tartja. Nem okozza ugyanis a jogalkotói egyértelműség hiányát, ha a népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség többféle módon teljesíthető. A jogalkotó feladata, hogy az alkotmányos követelményekre tekintettel a jogszabály koherenciáját is fenntartva a legmegfelelőbb szabályozási megoldást kiválassza.

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

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

[25] A Kúria e végzését az Nsztv. 14. § (1) bekezdése és a 30.§ (3) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben közzé teszi.

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

Budapest, 2017. szeptember 5.

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