



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

végzése

Az ügy száma: Knk.VII.37.543/2016/2.

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

A kérelmező: kérelmező
(cím)

A kérelmező képviselője: Dr. Szabó Edit Édua
(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 31/2016. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 31/2016. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra - 10.000 (azaz tízezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A kérelmező postai úton 2016. május 3-án népszavazásra javasolt kérdését tartalmazó aláírásgyűjtő ívet és további 25 támogató választópolgár adatait és aláírását tartalmazó aláírásgyűjtő íveket nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az NVB 31/2016.

számú határozatával megtagadta annak a kérdésnek hitelesítését, amely szerint: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyar termőföld tulajdonjogát ne szerezhesse meg olyan magánszemély, aki nem rendelkezik magyar állampolgársággal?”.

[2] Az NVB határozatának indoklásában az Országgyűlés hatáskörére vonatkozó Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése mellett hivatkozott a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésére. E határozatában a Kúria - az Alkotmánybíróság gyakorlatát elemezve - arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, mivel a tagállamok és az Európai Unió közti viszonyrendszer alapjait érintő nemzetközi szerződés az uniós jog részeként *sui generis* jellegű. Ennek alapja, hogy más nemzetközi szerződésektől eltérően annak hatálybalépését követően a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban,

[3] Az NVB határozatában kitért arra, hogy az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 26. cikk (1) bekezdése szerint az Unió a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően meghozza a belső piac működéséhez szükséges intézkedéseket. A belső piac az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése alapján egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. A határozat utalt a Szerződések legutóbbi módosítására (Lisszaboni Szerződés), valamint a megosztott hatáskörök gyakorlásának kapcsán arra is, hogy a tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta.

[4] A határozat idézte továbbá az EUMSZ 18. cikkét, amely szerint „A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármilyen megkülönböztetés”. Megállapította, hogy ez az alapvető követelmény az Európai Unióban a négy szabadság vonatkozásában is alaptételként szolgál. Ennek keretében és a letelepedési jog biztosítása kapcsán az EUMSZ 49. cikke kimondja, hogy tilos valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Emellett az EUMSZ 49. cikk második mondata szerint „a szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által, a saját állampolgáraira előírt feltételek szerint.” A letelepedés szabadsága – szükséges velejárójaként – magába foglalja a másik tagállamban történő ingatlanszerzést, hasznosítást, illetve az ingatlanról való rendelkezési jogot. A határozat végül rögzítette azt is, hogy az EUMSZ 64. cikkéből következőn az ingatlanbefektetések és a közvetlen befektetések a letelepedés és a tőkemozgás szabadsága alá is esnek. Az EUMSZ 65. cikk (2) bekezdéséből eredően, ha mindkét szabadság érintett, akkor elsősorban a tőkeműveletekre vonatkozó szabályok az irányadók.

[5] Az NVB a Csatlakozási Szerződés X. számú mellékletének 3. fejezet (2) pontjában foglaltak alapján hangsúlyozta, hogy Magyarország az egyéb tagállami állampolgárok vonatkozásában 2014. május 1-ig tarthatta fenn azt a lehetőséget, hogy ezen átmeneti időszak alatt a magyar állampolgároktól eltérő feltételekkel szerezhettek a magyar állampolgársággal nem rendelkező tagállami állampolgárok földtulajdont.

[6] Az NVB kitért arra is, hogy az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2/A. § (1) bekezdését értelmező 143/2010. (VII.14.) AB határozatában állást foglalt arról, hogy az Alkotmány 2/A. §-a az állami főhatalom osztott gyakorlásának lehetőségét („szuverenitás-átruházás”, avagy „hatáskör-transzfer”) és ezzel a csatlakozás pillanatában Magyarország Európai Unióban viselt tagságának alapját teremtette meg; utat nyitott a közösségi jog/unións

jog tagállami érvényesüléséhez (ABH. 2010, 698, 705.). Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában fenntartotta. Az Alkotmány e rendelkezését az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésébe ültette át. Ennek értelmében „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.” (csatlakozási klauzula). A csatlakozási klauzula kifejezi az állam hozzájárulását szuverenitásának korlátozásához, illetve felhatalmazza az ezt megvalósító szerződés megkötéséhez. A szuverenitás korlátozását jelenti a hatáskörök közös gyakorlása, illetve átengedése.

[7] Az NVB 14/2016. határozatára utalással kifejtette, hogy amennyiben az Európai Unió jogalkotói hatáskörét valamely tárgykörben még nem gyakorolta, az nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés élve az Alaptörvényben biztosított jogkörével, az adott tárgykör vonatkozásában – akár a választópolgárok akaratából – jogszabályt alkosson vagy abban döntést hozzon. Az NVB érvelése szerint az eljárás tárgyát képező kérdésben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében rögzített hatáskör-transzfer alapján az Európai Unió az EUMSZ-ben és az EUSZ-ben rögzítette a tagállami állampolgárok közötti megkülönböztetés tilalmát, továbbá a négy alapszabadság érvényesülését (az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását), mindezt elvi szinten a termőföldforgalom vonatkozásában is. Ezzel a jogalkotói aktussal a termőföldforgalom tagállami állampolgárok tulajdonszerzésére vonatkozó tilalom szabályozása tárgyában az Országgyűlés kizárólagos hatáskörét elvesztette, arra tekintettel, hogy az részben az Európai Unióhoz került. Így NVB az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése és az Nsztv. 11. §-a alapján a kérdés hitelesítését megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

[8] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB új eljárásra utasítását kérte. Felülvizsgálati kérelmében ismertette az EUMSZ uniós polgárságra, valamint az uniós polgárok egyes jogaira vonatkozó rendelkezéseit. Kifejtette, hogy a szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáraitra előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó rendelkezésekre is. Álláspontja szerint e rendelkezések nem sérülnének azzal, ha a nem magyar állampolgár nem vásárolhatna termőföldet Magyarországon, mert a rendelkezés sem azt nem írja elő a fenti elv keretében, hogy a tagállami állampolgárok korlátozás nélkül bármilyen ingatlant (itt pl. termőföldet) megvásárolhatnának, sem azt nem jelenti, hogy a szabad földvásárlás lehetetlenné tétele jogellenes különbségtételt valósítana meg, tekintettel arra, hogy a letelepedés szabadsága - nevesítés hiányában - nem foglalja magában a szabad termőföldvásárlást.

[9] A kérelmező az EUMSZ 50. cikk (2) bekezdés e) pontja kapcsán a másik tagállam területén ingatlantulajdon megszerzésének azon lehetséges korlátozását emelte ki, amelyet az EUMSZ 39. cikk (2) bekezdésében megállapított elvek tartalmaznak. Utóbbi rendelkezés - álláspontja szerint - az agrárpolitika kapcsán pont azt állapítja meg, hogy a közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét; a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségességét, azt a tényt, hogy a tagállamokban a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó ágazat. A kérelmező érvelése szerint a tagállami agrárpolitika területén felmerülhetnek olyan indokok, amelyek az ingatlantulajdon

megszerzését és használatát a tagállami állampolgár részére a termőföldek vonatkozásában nem teszik lehetővé. Éppen ezért nem mond ellent az EUMSZ szabályainak (és így nem tilos a tagállami országgyűlési jogalkotás sem) egy olyan alapvetés elfogadása, amely ezt mondja ki, ennek megszületése után pedig megalkotásra kerülhetnek az Országgyűlés által azok a részletszabályok, amelyek - hivatkozva a 39. § (2) bekezdésére - a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természete, a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségessége, illetve a tagállami mezőgazdaság - a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó - ágazati jellege miatt szükségeseek.

[10] Az EUMSZ 64. cikke kapcsán előadta, hogy a tőkemozgásokkal és fizetési műveletekkel kapcsolatos korlátozásokból hiányzik az ingatlanvásárlásra, illetve a termőföld tulajdonjogának megszerzésére való egyértelmű utalás. Ezt azzal egészítette ki, hogy a Csatlakozási Szerződés adott rendelkezése nem releváns, csupán jogtörténeti jelentőséggel bírhat, mivel abból nem következik, hogy a jövőre nézve milyen szabályozás minősül bevezethetőnek a termőföld tulajdonjogának megszerzésével kapcsolatban.

[11] Az Alaptörvény EU-hatáskörtranszferre vonatkozó rendelkezései - a kérelmező szerint - a jelen esetről nézve nem bírnak kötőerővel és így a határozat erre való alapozása téves következtetések levonására vezet.

[12] A kérelmező álláspontja szerint a magyar Országgyűlés jogalkotási hatáskörének korlátozása fel sem merülhet. E körben utalt a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésére, amely kimondta, hogy a magyar jog tételesen nem határozza meg az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörének elemeit és a kötelező törvényalkotási tárgyakra sem tartalmaz kimerítő felsorolást, e közjogi rendszerben - figyelembe véve az Alkotmánybíróság 46/2006. (X.5.) határozatában foglalt értelmezést is - az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni. Ezek alapján jutott a kérelmező arra a következtetésre, hogy amennyiben az uniós szabályozás nem tartalmaz egyértelmű tiltást egy tárgykör vonatkozásában, azzal kapcsolatosan a tagállami jogalkotó szervnek, így a magyar Országgyűlésnek joga van a kérdésben törvényt (vagy Alaptörvény-módosítást) alkotnia.

[13] A jogalkotói egyértelműség tekintetében a kérelmező kiemelte, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés által megalkotandó norma szövegében nem szó szerint kell szerepelnie a népszavazásra bocsátott kérdésnek, hanem a jogalkotóra az a feladat, illetve kötelezettség hárul, hogy egy, a népakaratot kifejezésre juttató, de EU-konform normát alkosson.

[14] Végül arra hivatkozott a kérelmező, hogy az NVB határozatával megsértette az Alaptörvény 8. cikkét, mert jogellenesen korlátozta a népszavazás útján történő véleménynyilvánítás jogát. Álláspontja szerint a hivatkozott cikk tételesen felsorolja, hogy mely kérdésekben nem lehet népszavazást tartani, mely tárgykörök közé e kérdés nem tartozik. Az NVB döntésével jogellenesen, az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontjába ütközően, elvitatta az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörét, amely hatáskör gyakorlására az Alaptörvény értelmében egyedül a legfőbb népképviselői szervnek van joga.

A Kúria döntése és jogi indokai

[15] A kérelmező bírósági felülvizsgálati kérelme nem alapos.

[16] Elöljáróban a Kúria arra utal, hogy az EUMSZ 3. cikke határozza meg az Unió kizárólagos hatásköreit, míg 4. cikke tartalmazza azokat a kérdéseket, amelyekben megosztott a hatáskör. A hitelesítésre előterjesztett kérdés a belső piacot érinti, mely fő terület a 4. cikk

(2) bekezdés a) pontja alapján az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozó kérdés. Ez okból az NVB helyesen és indokoltan idézte a hatáskör-transzfer alaptörvényi rendelkezését, és vonatkozó alkotmánybíróági értelmezését.

[17] A fennálló hatásköri megosztottság miatt a Kúria azt vizsgálta, hogy az NVB által idézett EUMSZ rendelkezések intézkedésnek minősülnek-e vagy sem, azaz az Európai Unió gyakorolta-e a hatáskörét, mely kizárja a tagállami hatáskör gyakorlást. Ez okból a Kúria vizsgálta az EUMSZ-t, az Európai Unióról Szóló Szerződést (továbbiakban: EUSz) és a Csatlakozási Szerződést.

[18] A Kúria Knk.37.222/2016/9. számú végzésében utalt arra, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése nem nemzetközi szerződés, mivel azok hatálybalépésüket követően önálló életet élnek a belső jogban. Ez fennáll a Lisszaboni Szerződés (továbbiakban: LSztv.) tekintetében is, amely az EUSz-t és az EUMSZ-t a magyar belső jogrend részévé tette.

[19] A LSztv. 1. és 2. §-ai alapján utalt az NVB határozata az EUMSZ 18. cikkére, amely a Szerződések keretei között tiltja az állampolgársági alapon való megkülönböztetést. Ez a megkülönböztetési tilalom érinti az EUMSZ 49. cikke alapján a szabad letelepedés jogát is. E cikk (2) bekezdése szerint a szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire is. Az EUMSZ 49. cikk (2) bekezdése kifejezésre juttatja: ha a letelepedés szabadságának gyakorlása a tőkemozgás gyakorlásával is jár, akkor az ezekre a tőkeműveletekre vonatkozó szabályok tekintendők irányadóak. A két alapszabadság ebben a tekintetben vett egymáshoz kapcsolódása nem változtat azon, hogy a Szerződések alapvető célja az alapszabadságok tekintetben azok korlátozásoktól mentes érvényesülésének biztosítása. Az EUMSZ 65. cikk (3) bekezdése is a két alapszabadság egymáshoz való viszonyát illetően egyértelműen utal arra, hogy a letelepedési jogra vonatkozó és a Szerződésekkel összeegyeztethető korlátozások alkalmazhatósága nem szolgálhat a szabad tőkemozgásra vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközül. Mindemelllett az EUMSZ 64. cikk (2) bekezdése alapján levezethető, hogy a tőkemozgás szabadságának részét képezi az ingatlanbefektetések végzésének lehetősége is. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is egyértelműen azt erősíti meg, hogy a tőkemozgás szabadsága kiterjed arra, hogy a külföldi állampolgárságú személyek ingatlanbefektetéseket valósítsanak meg az adott tagállam területén (Trummer és Mayer ítélet, C-222/97. sz. ügyben EU:C:1999:143, 21. pontja; Stefan ítélet, C-464/98. sz. ügy, EU:C:2001:9, 5. pontja; Reisch ítélet, C-515/99. és C-527/99-C-540/99. sz. egyesített ügyek, EU:C:2002:135, 30 pontja).

[20] A jelen kérdés kapcsán nem tartja a Kúria a felülvizsgálati kérelem azon érvelését megalapozottnak, hogy az EUMSZ 50. cikk (2) bekezdésének e) pontja – visszautalva a 39. cikk (2) bekezdésére - lehetőséget ad a tulajdonszerzési korlátok felállítására a termőföldek tulajdonjogának megszerzése vonatkozásában. A 39. cikk (2) bekezdése ugyanis azt határozza meg, hogy a közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során mely tényezőket, elveket kell figyelembe venni. Az említett tényezők közül, elvekből nem vezethető le, hogy az az alapszabadságok korlátozásának alapjaként szolgálhatna, úgy ahogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésből következne.

[21] A Kúria álláspontja szerint - ellentétben a felülvizsgálati kérelemben kifejtettekkel - az EUSz és az EUMSZ rendelkezéseinek intézkedési jellege egyértelműen kitűnik abból, hogy a Csatlakozási Szerződés X. melléklet 3. fejezet (2) pontja visszautal e szerződésekben foglalt

intézkedésekre, egyúttal átmeneti jelleggel biztosította Magyarország számára a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó korlátok (mint intézkedés) bevezetését. Helytelen ebből azt a következtetést levonni, hogy az átmeneti időszak leteltével ismételt korlátozás vezethető be, hiszen a belső piaci szabadságokkal kapcsolatos uniós rendelkezések a teljes megkülönböztetésmentes szabályozás biztosítását várják el, egyértelműen megnevezve az állampolgársági alapú megkülönböztetés tilalmát.

[22] Mindezek alapján a termőföldvásárlás nem magyar állampolgárságú egyéb tagállami állampolgárok esetében való korlátozása az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó kérdés. Az NVB határozata helyesen utalt arra, hogy a tagállami állampolgárok termőföldszerzésére vonatkozó tilalom bevezetése nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel annak szabályozása a csatlakozási szerződések legutóbbi módosítását jelentő LSztv. kötelező hatályának elismerését és kihirdetését követően az Európai Unióhoz került.

[23] A Kúria álláspontja szerint a lényegesen eltérő jogi keretek miatt a kérelmező tévesen hivatkozott a Kúria Knk.37.222/2016/9. számú végzésére. Ebben a döntésben a Kúria elvi élel hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét nyitottnak kell tekinteni, azonban jelen ügyben ennek nincs közvetlen jelentősége, lévén a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés az előzőek szerint uniós jog által szabályozott. Ebben a döntésében a Kúria azt is egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szempontjából a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e. Jelen ügyben a Csatlakozási Szerződés X. mellékletének idézett rendelkezését illetően egyértelmű, hogy annak szabályozása az Európai Unióhoz került.

[24] A fentiek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy a népszavazási kérdés olyan kérdést érint, amely az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésére figyelemmel nem lehet népszavazás tárgya, így a hitelesítés megtagadása a Nemzeti Választási Bizottság részéről az Nsztv. 11. §-ra tekintettel jogszerű volt. A Kúria az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság határozatának helybenhagyásáról.

[25] A Kúria az alaptalan bírósági felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13.§ (2) bekezdése alapján az illetékekről szóló 1990.évi XCIII. törvény 43.§ (7) bekezdése szerinti eljárási illeték megfizetésére.

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

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

Budapest, 2016. szeptember 7.

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke, Dr. Tóth Kincső s.k. bíró, előadó, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. bíró