

A KÚRIA

végzése

Az ügy száma: Knk.IV.39.058/2025/5.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke
Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró
Dr. Bögös Fruzsina
Dr. Dobó Viola
Dr. Sugár Tamás bíró

A kérelmező: kérelmező
(cím1.)

A kérelmező képviselője: Dr. Czeglédy és Társai Ügyvédi Iroda (cím2,
ügyintéző: egyéb1d)

Az eljárás tárgya: Nemzeti Választási Bizottság népszavazási
ügyben hozott 27/2025. számú határozatának bírósági felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 27/2025. számú határozatát helybenhagyja;
- kötelezi a kérelmezőt, hogy az esedékesség napjáig fizessen meg az államnak – az állami adó- és vámhatóság illetékbevételi számlájára – 10.000 (azaz tízezer) forint közigazgatási nemperes eljárási illetéket. Az illetékfizetési kötelezettség e határozat jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A kérelmező 2025. március 18-án az alábbi, általa országos népszavazásra javasolt kérdést nyújtotta be hitelesítés céljából a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB): „Támogatja-e Ön, hogy Ukrajna a csatlakozási feltételek teljesítése esetén az Európai Unió tagja legyen?”

A Nemzeti Választási Bizottság határozata

[2] Az NVB a 2025. május 13. napján kelt, felülvizsgálni kért 27/2025. számú határozatában megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe ütközik, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érint, így sérti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontját, továbbá a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésében foglalt népszavazási egyértelműség követelményének sem felel meg, ezért a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

[3] Az NVB áttekintette Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló egykori népszavazás jogi kereteit, s határozatának indokolásában kifejtette, hogy Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásáról 2003. április 12. napján tartott országos népszavazását az Alkotmány 79. §-a tette lehetővé, amely rendelkezés Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását követően hatályát is veszítette. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás tárgyában megtartott népszavazás jogi alapját tehát egy alkotmányos szintű rendelkezés teremtette meg, amely nem általában véve tette lehetővé egy tagállam csatlakozásáról szóló népszavazás megtartását, hanem egy egyszeri alkalommal, kifejezetten Magyarország vonatkozásában rendelkezett így egy speciális alkotmányos szabállyal, amely a specialitása folytán eltérést engedett az országos népszavazás általános alkotmányos előírásai alól. Mindez tehát azt is jelenti, hogy – hasonló speciális alaptörvényi rendelkezés hiányában – az NVB-nek a jelen kérdés elbírálása során az országos népszavazás általános alaptörvényi rendelkezéseinek kell érvényt szereznie.

[4] Ezt követően az Országgyűlés feladat- és hatáskörét vizsgálata az NVB. Az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamattal összefüggésben kiemelte, hogy abban a Tanács jelentős szerepet játszik; a kérelmező államnak a kérelmét a Tanácshoz kell benyújtani, amelyről az Európai Bizottsággal és Európai Parlamenttel történő egyeztetést követően egyhangúlag határoz, a Tanács dönt a tagjelölti státuszról, végezetül a csatlakozási tárgyalások lezárását követően a csatlakozás a Tanács egyhangú határozata alapján válik lehetségessé. A Tanács összetételét tekintve a tagállamok egy-egy olyan, miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 16. cikk (2) bekezdéséből levezethető tehát, hogy a Kormány képviseli Magyarországot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben, így a Tanácsban is. Az NVB megállapította, hogy az Európai Uniónak a kormányzati részvétellel működő intézményeiben, így a Tanácsban a döntéshozatali eljárásban való részvételi és döntési hatáskör gyakorlója a Kormány és nem az Országgyűlés.

[5] Utalt a Kúria Knk.37.807/2012/2. számú korábbi döntésére, melyben az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésének értelmezése kapcsán a Kúria már kifejtette, hogy a népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalom vonatkozásában is érvényesülne annak komplementer, kiegészítő jellege. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésének rendelkezése rögzíti, hogy népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az Nsztv. 31. §-a alapján az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlésre vonatkozó kötelezettséget állapíthat meg, azonban a Szervező által népszavazásra feltenni szándékozott kérdés a fentiekben kifejtettek értelmében a Kormány hatáskörébe tartozik. Mindezek alapján az NVB megállapította, hogy a népszavazási kezdeményezés az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt követelmény megkerülésére irányul, sérti azt, és így népszavazásra nem bocsátható.

[6] Az NVB ezt követően a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettségének vizsgálatát is elvégezte az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjára tekintettel. Az ezzel kapcsolatos határozati indokolásában többek között rögzítette, hogy a csatlakozási szerződés egy olyan nemzetközi szerződés, amely a hatáskörök Európai Unió intézményei útján történő, egy új tagállammal való közös gyakorlását eredményezi, amely szükségszerűen érinti Magyarországnak az Európai Unió alapító szerződéseiből fakadó jogainak gyakorlását és kötelezettségeinek teljesítését. Hivatkozott a Kúria Knk.VII.37.371/2017/2. számú végzésének azon megállapítására, mely szerint „[a] nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalás érintettségek kimondásához elegendő az is, hogy az eredményes népszavazás alapján elfogadott szabályozás érintse a feleket terhelő jogokat és kötelezettségeket.”

[7] A csatlakozási szerződés által kihirdetett szerződésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában rámutatott arra, hogy az Európai Unió alapító, és az azokat módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kezeli (ABK 2006. június, 498, 500.); és ezt megerősítette a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatában is (ABK 2006. december, 1058, 1077), ugyanakkor a csatlakozási szerződés által kerülnek kiigazításra az Unió alapját képező szerződésekben foglaltak, amely oknál fogva megállapítást nyer, hogy egy új állam csatlakozása voltaképpen érinti a tagállamok által az európai uniós tagságból fakadó kötelezettségeket. Mindezek alapján az NVB megállapította, hogy a népszavazási kezdeményezésben megfogalmazott kérdés a fentiekben kifejtett alkotmánybíróági és kúriai gyakorlat értelmében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik.

[8] Az NVB ezt követően a népszavazási kérdés egyértelműséggel kapcsolatos vizsgálatának eredményéről is számot adott. Az Alkotmánybíróság és Kúria ezzel kapcsolatos joggyakorlatát áttekintve megállapította, hogy a kérdés megfogalmazásából nem állapítható meg egyértelműen az, hogy az egyáltalán az Országgyűlést meghatározott jogalkotásra kívánja-e szorítani, ugyanis a kérdés úgy is értelmezhető, mintha az csupán az országos népszavazás jogintézményének egyik szegmensét, azaz kizárólag és önmagában magát a választópolgári véleménynyilvánítást célozná, konkrét jogalkotási szándék nélkül. Amennyiben utóbbi eset állna fenn, az az NVB álláspontja szerint nem lenne összeegyeztethető a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével. Tekintettel arra, hogy a kérdés e körben nem egyértelmű, és bizonyos választópolgárok számára azt a téves látszatot keltheti, hogy valóban döntési helyzetben lennének a népszavazás eredményeként, így a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdés sérti az Nsztv. 9.§ (1) bekezdésében foglalt választópolgári, valamint jogalkotói egyértelműség követelményét is.

A bírósági felülvizsgálati kérelem

[9] A kérelmező bírósági felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését kérte.

[10] Álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdés megfelel az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak, ugyanis új tagállam Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés jóváhagyása az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése mellett a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, Románia, a Szlovén Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, NagyBritannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Horvát Köztársaság között, a Horvát Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2012. évi III. törvény.

[11] A kérelmező szerint a népszavazásra javasolt kérdés nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglaltakba sem, ugyanis nem irányul nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre. Ukrajna Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés jóváhagyásának kötelezettsége nem a népszavazásra javasolt kérdés szerinti esetleges érvényes és eredményes népszavazás szerinti döntésből fakadna, hanem az EUSz. 49. cikke szerinti kötelezettségből fakad. A népszavazásra javasolt kérdés tartalmában Ukrajna felvételének feltételeit rendező megállapodás Magyarország általi megerősítésére vonatkozik.

[12] Továbbá a kérelmező előadta, hogy a népszavazásra javasolt kérdés álláspontja szerint megfelel az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek, ugyanis az átlag választópolgár számára egyértelmű, hogy igennel szavazása esetén amennyiben érvényes és eredményes a népszavazás, az Országgyűlésnek meg kell erősítenie Ukrajna felvételének feltételeit rendező megállapodást. Ugyan így az Országgyűlés is egyértelműen el tudja dönteni, hogy pontosan milyen tartalmú jogalkotásra lesz köteles.

[13] A kérelmező érvelése szerint az NVB felülvizsgálni kért határozata azért részrehajló és nem tisztességes, mert annak valódi célja az volt, hogy egy esetleges népszavazás ne „konkurálhasson” a Kormány VOKS2025 nevű véleménynyilvánító szavazásával. A Kormány abban a kérdésben szavaztatja a magyar választópolgárokat, hogy „Támogatja-e Ön, hogy Ukrajna az Európai Unió tagja legyen?”. Álláspontja szerint a Kormány közvéleménybefolyásolási szándékával ellentétes lenne ebben a témában egy országos népszavazás, az NVB felülvizsgálni kért határozatával pedig sajnálatos módon a kormánypártok pártját fogva nyújtott ehhez segítséget, megakadályozva egy valódi népszavazást.

A Kúria döntése és jogi indokai

[14] A kérelmező felülvizsgálati kérelme az alábbiak szerint nem megalapozott.

[15] A Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kérelmező által országos népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének megtagadása jogszerű-e.

[16] Az NVB a hozzá benyújtott kérdést abban az esetben hitelesíti, ha az megfelel az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben meghatározott követelményeknek. A Kúria az NVB határozatát a felülvizsgálati kérelem tartalma alapján vizsgálja, ugyanakkor a kialakult joggyakorlat alapján a népszavazásra bocsátandó kérdés vizsgálata körében elsősorban az Alaptörvény védelme érdekében jár el, amely megelőzi a felülvizsgálati eljárásra jellemző kérelemhez kötöttség elvét.

[17] Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése értelmében az eredményes és érvényes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. A közvetlen hatalomgyakorlás kivételességéből eredően a népszavazáshoz való jog az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén gyakorolható.

[18] Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés rögzíti, hogy országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, míg a 8. cikk (3) bekezdése a)-j) pontban sorolja fel, hogy mely kérdésekben nem tartható országos népszavazás.

[19] Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben a kérelmező a 2012. évi III. törvényre hivatkozással állította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés tárgya egy új tagállam Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés jóváhagyása és így az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés.

[20] Az EUSz. 49. cikke szerint „A felvétel feltételeit és az Unió alapját képező szerződéseknek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.” Az NVB határozata azt állapította meg, hogy az Európai Uniónak a kormányzati részvétellel működő intézményeiben, így a Tanácsban a döntéshozatali eljárásban való részvételi és döntési hatáskör gyakorlója a Kormány és nem az Országgyűlés. A Kúria mindemellett rögzíti, hogy az NVB és a kérelmező által hivatkozott két hatáskör tartalma és címzettje eltér egymástól, az uniós jog több garanciális döntési jogosítványt állapít meg egy tagállam csatlakozásához kapcsolódóan. A csatlakozási szerződés kihirdetése, tagállamok általi ratifikálása a csatlakozási folyamat végállomása. Ezt megelőzően a csatlakozási tárgyalások megnyitása és a csatlakozási folyamat az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben zajlik, ahol a döntéshozatali eljárásban való részvételi és döntési hatáskör gyakorlója a Kormány és nem az Országgyűlés. A csatlakozási tárgyalások megindításához és a csatlakozási szerződés elfogadásához is a Tanács egyhangú jóváhagyó határozata szükséges. E döntésben van szerepe a miniszteri, kormányzati szintű tagállami képviselőnek. Ezt követően automatikusan nem válik az Európai Unió tagjává a tagjelölt ország, hanem a csatlakozási szerződést minden tagállamnak, így Magyarországnak is ratifikálnia kell. Az EUSz. 49. cikkének megfelelően, az Alaptörvény E. cikk (4) bekezdése alapján e hatáskör egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor az előbbi eljárásban a tagjelölt ország csatlakozásának támogatása előfeltétel ahhoz, hogy a csatlakozási szerződést a részes felek megkössék, majd – hazánk esetében – az aláírt szerződést ratifikálja az Országgyűlés. A Kúria rögzíti, hogy ha a kormányzati szintű Tanácsi döntéshozatalban a csatlakozási tárgyalások megnyitását és a csatlakozási szerződés elfogadását a tagállami szintű képviselő nem támogatja, úgy az Országgyűlés nem kerülhet abba a helyzetbe, hogy a

végso csatlakozási szerződést ratifikálhassa. Tehát egy érvényes és eredményes népszavazás esetében az Országgyűlés ennek hiányában nem tudna jogszabályt alkotni a kérdésben, így az adott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételt nem teljesíti.

[21] A Kúria ezzel összefüggésben hivatkozik az Nsztv. 31. § (1) bekezdésére, mely szerint az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított száznyolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt alkotni; a (2) bekezdés kimondja, hogy a népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított három évig kötelező. Márpedig a fentiekből következően egy a kérdésben tartandó érvényes és eredményes népszavazás esetén ezen kötelezettségnek az Országgyűlés száznyolcvan napon belül nyilvánvalóan nem tudna eleget tenni.

[22] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése előírja, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.

[23] A Kúria megállapította, hogy a kérelmező által feltenni kívánt kérdés megfogalmazásából a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal szemben nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy az egy harmadik ország Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló ügydöntő kérdésre vonatkozna – mely kérdés az előzőekben kifejtettekből következően nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik –, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó csatlakozási szerződés ratifikálásának előírására. Ez utóbbi esetben azonban sem a jogalkotói, sem a választópolgári egyértelműség követelményének nem lenne megfeleltethető egy meg nem kötött, így ismeretlen tartalmú csatlakozási szerződés ratifikálására vonatkozó kérdésfeltevés.

[24] Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a jelen népszavazási kezdeményezésben feltett kérdés az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe, valamint az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe ütközött, ezért az NVB határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján azzal hagyta helyben, hogy a további kérdések – így az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközés – vizsgálata szükségtelen volt.

A döntés elvi tartalma

[25] I. Egy harmadik ország Európai Unióhoz való csatlakozásáról való – a csatlakozási szerződés ratifikálása előtti – döntés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

II. Ismeretlen tartalmú csatlakozási szerződés ratifikálására vonatkozó kérdésfeltevés nem felel meg a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség követelményének sem.

Záró rész

[26] A Kúria a bírósági felülvizsgálati kérelemről – a Ve. 228. § (2) bekezdésére, 229. § (1) és (2) bekezdéseire, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a

továbbiakban: Kp.) 124. § (5) bekezdésére, 151. § (1) bekezdésére és 157. § (13) bekezdésére figyelemmel – közigazgatási nemperes eljárásban, tárgyaláson kívül határozott.

[27] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés s) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (5) bekezdésében meghatározott mértékű közigazgatási nemperes eljárási illeték viselésére a kérelmező a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 101. § (1) bekezdése és 102. § (1) bekezdése alapján köteles, tekintettel arra is, hogy az Itv. 5. § (2)-(4) bekezdései szerinti nyilatkozatot nem csatolt, nem nyilatkozott arról, hogy az eljárás megindítását megelőző adóévben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelme után társasági adófizetési kötelezettsége, külföldi illetőségű szervezet esetén a társasági adónak megfelelő közteherfizetési kötelezettsége nem keletkezett. Az illetéket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételei számlájára kell az esedékesség napjáig megfizetni. A megfizetés során közleményként fel kell tüntetni a Kúria megnevezését, a Kúria e határozatának ügyszámát és a fizetésre kötelezett adóazonosító számát.

[28] A Kúria döntése elleni további jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 30. § (1) bekezdése kizárja.

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

Budapest, 2025. szeptember 30.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
előadó bíró

Dr. Bögös Fruzsina s.k.
bíró

Dr. Dobó Viola s.k.
bíró

Dr. Sugár Tamás s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő