

A Kúria végzése

Az ügy száma:	Knk.VII.38.256/2018/2.
A tanács tagjai:	Dr. Tóth Kincső tanácselnök Dr. Rothermel Erika előadó bíró Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró
A kérelmező:	Magyar Szocialista Párt (1073 Budapest, Erzsébet krt. 40-42. fszt./I-1.)
A kérelmező képviselője:	Steiner és Kuthán Ügyvédi Iroda Dr. Kuthán Viktória ügyvéd cím1
Az ügy tárgya: felülvizsgálata	népszavazási ügyben hozott határozat bírósági
A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:	kérelmező
A felülvizsgálni kért jogerős határozat:	Nemzeti Választási Bizottság 1040/2018. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 1040/2018. számú határozatát helybenhagyja.

A le nem rótt eljárási illetéket az állam viseli.

E végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: kérelmező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 1040/2018. számú határozatával döntött. Az NVB az „Egyetért-e Ön azzal, hogy a miniszterelnököt megillető juttatások körébe ne tartozzon egészségügyi ellátás?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával – a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. §-a alapján – megtagadta.

[2] Az NVB elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a népszavazásra javasolt kérdés olyan, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdés-e, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközik

[3] Az NVB az Alkotmánybíróság és a Kúria e tiltott tárgykör értelmezése során kifejezett korábbi gyakorlatát alapul véve, valamint a miniszterelnök személyére vonatkozó alaptörvényi és a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben (a továbbiakban: Ksztv.) foglalt rendelkezések áttekintését követően

megállapította, hogy a népszavazási kérdéssel érintett juttatás a miniszterelnök státuszát rendező részletes törvényi szabályok között szerepel. E szabályok – különösen az illetményre, juttatásra vonatkozóak – nem csak érintik, de lényegi elemét jelentik a miniszterelnök státuszának.

[4] Az NVB hangsúlyozta, hogy akár egy tisztség, akár egy szervezet felállításakor elengedhetetlen a létesítéshez, majd a működéshez szükséges források hozzárendelése. Anyagi forrás hiányában a jogszabályi rendelkezés kiüresedik, a tisztségviselő, illetve a szervezet nem tudja betölteni szerepét, ellátni feladatait. A miniszterelnöki tisztség viseléséért, a feladatok ellátásáért járó illetményre és egyéb a tisztséghez köthető juttatásokra vonatkozó szabályozás a tisztség tartalmára vonatkozik, a miniszterelnök személyéhez szorosan kötődik, ennél fogva annak meghatározása az Országgyűlés számára fenntartott, a népszavazás számára pedig tiltott tárgykörbe tartozik.

[5] Az NVB megjegyezte továbbá, hogy amennyiben a miniszterelnöknek járó juttatások népszavazás tárgyául szolgálhatnának, lehetővé válna akár az illetmény, valamint a juttatások teljes körének megvonása is, amely a miniszterelnök alkotmányos státuszát is teljesen új pozícióba helyezné.

[6] Az NVB szerint érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés által törvényben meghatározott miniszterelnöki személyi juttatások rendszerét kellene átalakítani, nevezetesen az egyik juttatásfajtát kellene megszüntetni. A népszavazás tehát elvonná az Országgyűlés arra vonatkozó jogát, hogy a miniszterelnök személyéhez kötődően egy bizonyos juttatásfajtát – egészségügyi ellátást – biztosítson.

[7] Mindezek alapján az NVB megítélése szerint a népszavazási kérdés az Országgyűlés személyi és szervezetalakítási hatáskörébe tartozik, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja alapján a kérdésben nem tartható országos népszavazás.

[8] Ezt követően az NVB azt vizsgálta, hogy a népszavazási kérdés összhangban van-e a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével, valamint hivatkozott az Alkotmánybíróság és a Kúria releváns, a rendeletetésszerű joggyakorlásnak a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szerinti követelményével kapcsolatos korábbi megállapításaira, valamint az Nsztv. preambulumára.

[9] Az NVB érvelése szerint a hitelesítési eljárás során egyrészt figyelembe vette a kérelmezőnek a kérdéssel kapcsolatban tett azon nyilatkozatát, amelyben „szimbolikus”-nak minősítette a kezdeményezést, ami arra enged következtetni, hogy annak benyújtása során a kérelmezőt nem az alanyi jogosultság célja, szándéka vezérelte, nevezetesen, hogy a kérdésben állásfoglalásra készítse a választópolgárokat. Másrészt figyelemmel volt arra is, hogy bár a kérdés tárgya lényeges jogalkotási tárgykört érint, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyben olyan kérdés lenne, amelynek népszavazás útján való megváltoztatása a polgárok jogait és kötelezettségeit hosszú távon határozná meg, alapvető befolyása lenne a társadalmi életre, a polgárok életviszonyaira, vagy összefüggésben állna valamely alapjoggal.

[10] Az NVB megítélése szerint a kérdés nem összeegyeztethető az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésében megfogalmazott azon rendelkezéssel sem, amely szerint a népszavazás a demokratikus hatalomgyakorlás kivételes formája. A népszavazásnak az Alaptörvényben deklarált, a képvisleti hatalomgyakorláshoz képest kivételes szerepe azt jelenti, hogy a nép alapvető, a társadalmi életviszonyok szempontjából kiemelkedő jelentőségű kérdések eldöntésében gyakorolja közvetlenül a hatalmát, illetve ezekben a legfontosabb kérdésekben részese, meghatározója a döntésnek.

[11] Az NVB a kérdés benyújtásának körülményeit és a kérdés tartalmát vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy annak során a kérelmező a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontját megsértve járt el, illetve, a kérdés nem áll összhangban az országos népszavazásnak az

Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésében rögzített, a hatalomgyakorlásban betöltött kivételes szerepével, és nem sorolható az Nsztv. preambulumban nevesített, az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körébe sem.

[12] Mindezek alapján, mivel a népszavazásra javasolt kérdés az NVB szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjában foglalt tiltott tárgykörbe ütközik, továbbá a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes, valamint a kérelmező magatartása sérti a Ve. szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét, ezért a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

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

[14] A felülvizsgálati kérelem az általa relevánsnak vélt, az Alkotmánybíróságnak és a Kúriának az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdések körére, mint tiltott tárgykörre vonatkozó értelmezési gyakorlatát alapul véve arra hivatkozott, hogy az azokban megfogalmazott jogi és alkotmányossági megállapítások jól elválaszthatók és megkülönböztethetők a jelen ügy tárgyát képező kérdésben foglaltaktól. Ennek okaként azt jelölte meg, hogy míg a korábbi ügyekben a miniszterelnök közjogi-alkotmányjogi státuszának központi elemeit képező szabályozást érintették a kérdések, addig jelen kérdés a miniszterelnök státuszát közvetlenül nem érinti, az összefüggés nem feltétlen, hanem közvetett és távoli.

[15] A felülvizsgálati kérelem szerint az NVB a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelmével kapcsolatos megállapításaira nem rendelkezik jogszabályi felhatalmazással. A Nsztv.-ből nem vezethető le, hogy az NVB jogosult lenne a hitelesítés megtagadására a kérelmező nyilatkozataiból történő következtetés, vagy a várható társadalmi hatások miatt.

[16] A kérelmező szerint az ügy „szimbolikus jellege” nem zárja ki, hogy alapvető kérdéseket vetne fel, amelynek alátámasztásául az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ve. 225. §-ára hivatkozással bizonyítékként kéri figyelembe venni a felülvizsgálatai kérelemhez csatolt, az Interneten elérhető, a kérdés tárgyához köthető felmérést.

[17] A felülvizsgálati kérelem végül utalt arra is, hogy nem helytálló az NVB indokolása a tekintetben sem, hogy mi a kérdés politikai közösségre gyakorolt hatása, valamint, hogy ne lenne a kérdésnek alapjogi vonatkozása. A kérelmező szerint az Alaptörvény XX. cikkében foglalt testi és lelki egészséghez való alapjog egyformán illet meg mindenkit, és nincs olyan alkotmányos érv, amely a miniszterelnök ingyenes, VIP egészségügyi ellátását indokolná. Mindez az Alaptörvény XV. cikkében foglalt egyenlő bánásmód követelményéből is következik. A hatályos szabályozás továbbá az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos tulajdonvédelem korlátozását is jelenti, mivel az állami vezetőknek juttatott egészségügyi ellátás miatt sérülhet a járulékfizetés alapján nyújtott egészségügyi ellátás színvonala.

A Kúria döntése és jogi indokai

[18] A Kúria megállapítja, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

[19] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről. E tiltott tárgykör részét képező személyi kérdést a Kúria több határozatában is értelmezte, és eddigi gyakorlatában ilyennek minősítette a valamely személy Országgyűlés általi megválasztására,

újraválasztására vonatkozó kérdést (Knk.IV.37.790/2013/2., Knk.IV.37.393/2017/3.), a megbíztatás megszűnésének módjával kapcsolatos kérdést (Knk.VII.37.959/2017/3.), továbbá a Knk.IV.37.416/2015/2. számú ügyben azért nem állapította meg a tiltott tárgykörbe ütközést, mert nem az Országgyűlés által megválasztható valamely személyeket érintette volna a népszavazás kimenetele.

[20] Jelen népszavazási kérdés arra irányul, hogy a miniszterelnököt megillető juttatások körébe az egészségügyi ellátás beletartozzon-e. A kérdés kapcsán a Kúriának tehát azt kellett eldöntenie, hogy az olyan személyi kérdésnek minősül-e, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközik.

[21] Az Alaptörvény 18. cikk (5) bekezdésében foglaltak alapján a Kormány tagja jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény határozza meg. Az NVB határozatának meghozatalakor hatályos – ezért a Kúria felülvizsgálati eljárásában figyelembe vett – Ksztv. 25/B. § (1) bekezdés g) pontja szerint a miniszterelnök – a szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény és a közigazgatási minőségpolitikaért és személyzetpolitikaért felelős miniszter által vezetett minisztérium megállapodása szerint – valamennyi egészségügyi ellátás térítésmentes igénybevételére jogosult. Megjegyzi a Kúria, hogy az NVB határozatát követően történt jogszabályváltozás következtében a miniszterelnöknek járó juttatásokról a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rendelkezik, amelynek 192. § (1) bekezdés g) pontja alapján a miniszterelnök – a szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény és a közigazgatási minőségpolitikaért és személyzetpolitikaért felelős miniszter által vezetett minisztérium megállapodása szerint – valamennyi egészségügyi ellátás térítésmentes igénybevételére jogosult.

[22] A Kúria megítélése szerint az Alaptörvény idézett rendelkezése alapján a miniszterelnök jogállásával, javadalmazásával kapcsolatos kérdések is az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja szerint azonban nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésről. Ebből következően nem lehet olyan kérdésben népszavazást tartani, amely valamely személy – jelen esetben a miniszterelnök – státuszát, jogállását, így a megbízatása keletkezése és megszűnését, valamint jogait és kötelezettségeit érinti, ha e kérdések bármelyikéről az Országgyűlés jogosult dönteni. A valamely személyt megillető jogok és kötelezettségek összességének körébe az adott személyt megillető javadalmazás, így a juttatások és azok mértéke kétségtelenül beletartozik. Analóg módon ezt igazolja a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 35. § (4) bekezdése is, amely a bírót megillető javadalmazást a bírák jogai közt említi. Ezen törvény XII. fejezetének szabályozási megoldásából az is kétségtelenül látszik, hogy a javadalmazás alatt az adott személyt megillető illetményt és juttatásokat is érteni kell. E jogértelmezést igazolja a 2018. évi CXXV. törvény 244. §-ának és 247. §-ának fogalomhasználata is.

[23] A fentiek együttes értelmezéséből az következik, hogy a miniszterelnöknek járó juttatásokhoz tartozó egészségügyi ellátásról való döntés nem képezheti népszavazás tárgyát, mivel az a miniszterelnök egyik Országgyűlés által szabályozott jogosultságát érinti, és mint ilyen, mivel a miniszterelnök státuszához kapcsolódik, személyi kérdésnek minősül.

[24] Mindezek alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését az NVB jogszerűen tagadta meg az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjába ütközés okán.

[25] Végezetül a Kúria megjegyzi, hogy mivel a kérdés tiltott tárgykörbe ütközik, ezért szükségtelennek tartotta annak vizsgálatát, hogy a népszavazásra javasolt kérdés a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes-e, valamint a kérelmező magatartása sérti-e a Ve. szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás

alapelvét. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az NVB szükségtelenül vitatta a kérdés országos jelentőségét, mert bár az Nsztv. preambulumban foglaltak szerint a népszavazás intézménye arra szolgál, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a választópolgárokat állásfoglalásra készítse, a hitelesítés megtagadására csak az Alaptörvényben, és az Nsztv.-ben nevesített okból kerülhet sor. Az elutasítási okok köre nem tágítható a tételes rendelkezéseken túl jogintézményi célokra figyelemmel.

[26] 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.

[27] A Kúria a kérelmező személyes illetékmentességére tekintettel, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja és (2) bekezdése szerint rendelkezett akként, hogy a le nem rótt illetéket az állam viseli.

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

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

Budapest, 2019. február 19.

Dr. Tóth Kincső s.k. tanácselnök, Dr. Rothermel Erika s.k. előadó bíró, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. bíró