



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

Az ügy száma: Knk.VII.37.326/2017/3.

A tanács tagjai: Dr. Tóth Kincső tanácselnök

Dr. Kalas Tibor előadó bíró

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró

A kérelmező: ...

(cím1.)

A kérelmező képviselője: Dr. Tordai Csaba ügyvéd

(cím2)

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 10/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 10/2017. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy az Állam javára -külön felhívásra – fizessen meg 10.000 (tízezer) Ft 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: kérelmező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 10/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa a Nemzeti Energiastratégiát, hogy az a megújuló energiaforrások hasznosítását és az energiahatékonyság javítását előnyben részesítse az atomenergia alkalmazásával szemben?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.

[2] Az NVB megállapította, hogy a népszavazási kérdés több szempontból sem felel meg a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésében foglalt kérdés-egyértelműség követelményének, így az népszavazás tárgya nem lehet.

[3] Az NVB a felülvizsgálni kért határozat indokolásában kifejtette, hogy a Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. évi (X.14.) OGY határozat (a továbbiakban: Nemzeti Energiastratégia) jelenleg hatályos szövegében nem priorizál az egyes energiatermelési módok között, amelyből következően a Nemzeti Energiastratégiának nincs egy olyan kitüntetett, egyértelműen meghatározható pontja, amelynek módosításával a népszavazási kérdésben foglaltak teljesíthetők lennének. Ebből adóan új szabályok elfogadása esetén az eddigi célok és prioritások helyett vagy mellett az egyes energiatermelési módok közötti rangsorolás kerülne előtérbe. Az NVB megítélése szerint emiatt a kérdés tartalma bizonytalanná válik, ugyanis a stratégiai célok, az eszközrendszer és ezeken belül az állami szerepvállalás olyan mértékű átalakítása válik szükségessé, amelynek tényleges tartalma a kérdésből nem határozható meg.

[4] Az NVB határozatának indokolásában megállapította továbbá, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem felel meg a jogalkotói egyértelműség kritériumának. Az NVB megítélése szerint ugyanis a kérdésben foglalt kötelezettség teljesítését számos területen és különféle módokon lehet megvalósítani, azt azonban nem lehet megállapítani, hogy hány újraszabályozott elem szükséges ahhoz, hogy a kérdésben megfogalmazott előnyben részesítés teljesítettnek legyen tekinthető.

[5] Az NVB szerint a kérdés egy újabb országgyűlési határozat elfogadását kívánja kikényszeríteni, amely jogforrási jellegéből adódóan nem mindenre kötelező magatartási szabály. Az NVB úgy vélte, a választópolgár tudata nem fogja át, hogy döntése nem törvényalkotásra kötelezi az Országgyűlést, hanem egy hosszú távú stratégia fő célkitűzéseinek meghatározásáról szól, amely befolyásolja ugyan a vonatkozó jogszabályi környezetet, de direkt módon nem határozza meg azt.

[6] Az NVB döntésében kiemelte, hogy a kérdés tartalmának bizonytalansága fokozottan fennáll az energiahatékonyság kérdésével kapcsolatban, ugyanis azt a hatályos Nemzeti Energiastratégia is prioritást élvező elemként kezeli. Az NVB álláspontja szerint az energiahatékonyság „előnyben részesítése” és a „prioritásként való kezelése” kifejezések között minőségbeli eltérés nem áll fenn. Ebből adódóan a népszavazásra szánt kérdés azt a hamis látszatot kelti, hogy a hatályos Energiastratégia nem tűzte ki célul az energiahatékonyság előnyben részesítését. A kezdeményezésből továbbá az sem határozható meg konkrétan, hogy milyen további új elemekkel kellene bővülnie az „előnyben részesítésnek” a jelenlegihez képest.

[7] Az NVB döntésének indokolásában továbbá azt is rögzítette, hogy a népszavazásra szánt kérdés két, egymástól tartalmilag elkülöníthető olyan részkérdést foglal magába, amelyek önállóan is megvalósíthatók, és amelyekre egymással ellentétes válasz is adható. A kérdés tehát erre tekintettel is megtévesztő.

[8] A fentiekben leírtak alapján, az eltérő értelmezési lehetőségek okán az NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdésben nem lehet népszavazást tartani, tekintettel arra, hogy a kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti, az egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének nem felel meg. Az NVB ezért a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. § (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

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

[10] A kérelmező álláspontja szerint az egyértelműség követelményéből – sem jogalkotói, sem választópolgári szempontból – nem vezethető le olyan elvárás, hogy egy pontosan meghatározható jogi norma egy pontosan meghatározható „kitüntetett” pontjának módosítására irányuljon. A népszavazási kérdés arra irányul, hogy a hatályos Nemzeti Energiastratégia által meghatározott öt, jelenleg egyenrangú prioritás között az Országgyűlés preferenciális sorrendet határozzon meg oly módon, hogy az energiahatékonyság és a megújuló energia felhasználása egy másik prioritáshoz, az atomenergiához képest előnyben részesüljön. Erre tekintettel a kérelmező úgy véli, hogy a kérdés megfelel a jogalkotói egyértelműség követelményének.

[11] A kérelmező szerint az, hogy az Országgyűlésnek milyen konkrét jogalkotási vagy egyéb intézkedéseket kell tennie a prioritási sorrend érvényre juttatása érdekében, már nem a népszavazásnak megfelelő döntés meghozatalával, hanem a népszavazási kérdésnek megfelelően módosított Nemzeti Energiastratégia végrehajtásával összefüggő kérdés. Álláspontja szerint nem támasztható a népszavazási kérdéssel szemben a jogalkotói egyértelműség keretein belül olyan követelmény, hogy az minden, a népszavazásból esetlegesen és közvetetten következő kérdésben teljes körűen meghatározza az Országgyűlés valamennyi döntését.

[12] A kérelmező úgy véli, a választópolgár át tudja látni, hogy döntése csak arra irányul, hogy egy cselekvési terv absztrakt prioritásai között határozzon meg preferencia-sorrendet, amely később, a módosított cselekvési terv végrehajtása során az Országgyűlés és a Kormány döntése szerint többféleképpen megjelenhet a konkrét intézkedésekben.

[13] A kérelmező érvelése szerint a „stratégia” szó köznapi értelme szerint is célkitűzéseket és azok eléréshez szükséges intézkedések irányát tartalmazza. Erre figyelemmel – álláspontja szerint – a kérdésből a választópolgárok számára is egyértelmű, hogy az nem általánosan kötelező magatartási szabályok meghatározására, tehát nem törvényalkotásra irányul, ezért a kérdés nem megtévesztő.

[14] A kérelmező megítélése szerint a hatályos Nemzeti Energiastratégia nem részesíti előnyben az energiahatékonyságot az atomenergiával szemben, így az NVB határozatának megalapozatlan az a megállapítása, hogy a népszavazásra szánt kérdés e vonatkozásban téves látszatot kelt.

[15] A kérelmező kifejtette, hogy a népszavazási kérdéssel szemben nem támasztható az egyértelműség követelményén belül olyan elvárás, hogy konkrétan meghatározza az előnyben részesítésből következő egyes intézkedéseket. Álláspontja szerint – hivatkozva az

Alkotmánybíróság 13/2007. (III. 9.) AB határozatára is – egy népszavazási kérdéssel szemben – annak jellegére és absztrakciós szintjére tekintettel – nem támasztható olyan követelmény, hogy az önmagában, teljes körűen alkalmas legyen az Országgyűlés valamennyi, a népszavazás eredményének végrehajtását közvetlenül és közvetetten szolgáló döntések pontos és kimerítő meghatározására. A kérelmező szerint nem sérti az egyértelműség követelményét, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek kell a prioritások közötti preferencia-sorrendből következő konkrét intézkedéseket meghatároznia.

[16] A kérelmező hangsúlyozta, hogy a kérdés nem tartalmaz több alkérdést és nem több, külön mozzanatból álló cselekvést ír elő az Országgyűlés számára, hanem a Nemzeti Energiastratégia prioritásai között egy preferencia-sorrend meghatározását.

A Kúria döntése és jogi indokai

[17] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

[18] A Kúriának arról kellett állást foglalnia, hogy a Nemzeti Választási Bizottság kérdés hitelesítést megtagadó határozata mennyiben felelt meg a jogszabályi rendelkezéseknek.

[19] A Kúria jelen tanácsa döntésének meghozatalakor figyelemmel volt a Kúria Knk.IV.37.333/2017/3. számú végzésében foglaltakra.

[20] Az NVB döntését a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés egyértelműsége hiányára alapította részletesen vizsgálva az egyértelműség jogszabályi feltételeit és a kapcsolódó joggyakorlatot.

[21] Az Nsztv. 11.§ (1) bekezdés alapján a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés esetében alapvető követelmény az Nsztv. 9.§ (1) bekezdésében foglaltak teljesítése. Ennek értelmében 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. Az Nsztv. 9.§ (1) bekezdése kétirányú követelményt fogalmaz meg, egyrészt a kérdés választói megfogalmazása irányába, másrészt pedig közjogi szempontból a jogalkotási kötelezettség iránya és tartalma szempontjából. Más megfogalmazásban e két irány a választópolgári illetőleg a jogalkotói egyértelműséget tartalmazza. A Kúria több döntésében elemezte a követelményeket, melynek körében elsősorban annak van jelentősége, hogy a kérdés egyféleképpen legyen értelmezhető, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, és a választópolgárok megbízhatóan értsék a kérdés lényegét. A jogalkotó számára pedig annak

van jelentősége, hogy az esetleges eredményes népszavazás nyomán milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség, vagy esetlegesen attól való tartózkodás állapítható meg.

[22] A Nemzeti Választási Bizottság a kérdés nyomán helyesen állapította meg, hogy az a Nemzeti Energiastratégia meghatározott irányú módosítására irányul. A kérdésben szereplő „Nemzeti Energiastratégia” egyértelműen meghatározható ténybelileg és jogilag is, mivel annak követelményét a 77/2011. (X.14.) OGY határozat rögzíti. Az országgyűlés határozata jogi szempontból a hatályos jog részét képezi, speciális norma, mellyel összefüggésben jogalkotási kötelezettség keletkezhet, tehát népszavazás tárgyát is képezheti. Hangsúlyozza ugyanakkor a Kúria, hogy stratégiát megfogalmazó országgyűlési határozat esetében a népszavazással összefüggő követelmények a jogalkotásra nézve a törvényi érintettségtől eltérőek. Az NVB határozatának indokolásában írt – lényegében a törvényalkotásra igazított - követelményrendszer a Kúria megítélése szerint e tekintetben túlzó. Az általános megfogalmazásokat tartalmazó stratégia esetében a népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel kapcsolatban az a követelmény, hogy egy határozott cél irányába mutasson, melyet az Országgyűlés a határozat módosítása útján teljesíteni tud.

[23] Helytálló volt a Nemzeti Választási Bizottság részéről a Nemzeti Energiastratégia olyan szempontú vizsgálata is, amely a kérdés megfelelőségéhez és egyértelműségéhez kapcsolódik. Ennek oka elsősorban a jogalkotói megfelelőség követelményének biztosítása, tekintve, hogy közjogilag országgyűlési határozat meghatározott irányú tartalmára irányul a kezdeményezés.

[24] A Kúria kiemeli, hogy a Nemzeti Energiastratégia megnevezésű dokumentum összetett, hosszabb távú szabályozási célokat és elképzeléseket tartalmazó terv-leírás, amelynek különböző elemei egymással szoros egységet mutatnak. A kérdésben megfogalmazott szándék a Nemzeti Energiastratégia egészének módosítására – nemcsak új prioritások megfogalmazására, hanem más tényező háttérbe szorítására - vonatkozik, figyelemmel a tagadhatatlan összefüggésekre. Emiatt különös figyelemmel kell vizsgálni a kérdésből keletkező esetleges jogalkotási összefüggéseket. A Kúria kiemeli, hogy a Nemzeti Energiastratégia belső összefüggései alapján a kérdésben érintett összetevők szerepének módosítása az egész stratégiát alapjaiban érintené, így erről felelősen választópolgári döntés nem hozható, miután a választópolgárok a bonyolult összefüggéseket nem láthatják át, a teljes rendszer átalakításával járó felelős döntéshez kellő ismerettel sem rendelkeznek.

[25] A Kúria a kérdés megfogalmazását illetően osztja az NVB határozatában foglalt azon megállapítást is, mely szerint a kérdésben írt „előnyben részesítés” jogilag nem kellően pontos megfogalmazás, illetve annak alapján nem dönthető el egyértelműen a Nemzeti Energiastratégia módosításának valamennyi kérdése. Az NVB határozatában írt példák (indokolás 18., 19. pontjai) arra mutatnak rá, hogy a rendszerösszefüggések miatt az „előnyben részesítés” többféleképpen is értelmezhető, különösen olyan tekintetben, amely megújuló energiaforrásokra illetve az energiahatékonyság javítására vonatkozik.

[26] A Kúria megjegyzi, hogy az „előnyben részesítés” a Nemzeti Energiastratégia esetleges módosítása során többféle módon is megvalósulhat, így a jogalkotó számára nem rögzíthető pontosan, hogy eredményes népszavazás esetén milyen tartalmú döntést kell meghoznia.

[27] Megjegyzi a Kúria, hogy egy stratégiát érintő kezdeményezés esetén is figyelemmel kell lenni arra, hogy a szervezetszabályozó eszköz (Ogy határozat) módosítását követi egy kötelező jogalkotási folyamat a stratégiai célok végrehajtása érdekében. Nem engedhető meg, hogy a célkitűzések meghatározása azzal a következménnyel járjon, hogy később az Országgyűlés olyan törvényalkotásra kényszerüljön, amely a nemzetközi szerződéssel rendezett jogviszonyba való kötelező beavatkozással jár. Jelen esetben a kérdésben szereplő, az atomenergia alkalmazásának háttérbe szorítására irányuló stratégiai törekvés szükségképpen felveti ezt az összefüggést is.

[28] A Kúria megítélése szerint a tárgyban szereplő kérdés nem részkérdéseket tartalmaz, hanem fogalmilag egységes módon az atomenergiával szemben a megújuló energiaforrások hasznosítását és az energiahatékonyság növelését kívánja előtérbe helyezni. A kérdés megfogalmazása - e tekintetben - a világosság és az egyértelműség követelményének megfelel, illetőleg az a jogi helyzet sem áll elő, amikor az alkérdésekre tekintettel kell állást foglalni az esetleges belső ellentmondásokról. Ez azonban nem befolyásolja a kérdés egészével kapcsolatban megállapított hiányosságokat.

[29] Az előzőekben rögzített indokbéli kiegészítésekkel és módosításokkal a Kúria azt állapította meg, hogy a Nemzeti Választási Bizottság helytállóan foglalt állást, hogy a népszavazásra szánt kérdés az Nsztv. 9.§ (1) és 15.§ (1) bekezdésébe ütközéséről.

[30] A Kúria a fentiekben rögzített okokból megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 9.§ (1) bekezdésében foglalt feltételek hiányában jogszerű volt, hogy az Nsztv. 30.§ (1) bekezdés alapján rendelkezett a határozat helybenhagyásáról.

Záró rész

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

[32] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30.§ (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben 8 napon belül közleményt tesz közzé.

[33] A Kúria végzése ellen további jogorvoslatot az Nsztv. 30.§ (1) bekezdés zárja ki.

Budapest, 2017. június 21. napján

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