



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
végzése**

Az ügy száma: Knk.VII.37.371/2017/2.
A tanács tagjai: Dr. Tóth Kincső tanácselnök
Dr. Kalas Tibor előadó bíró
Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró

A kérelmező: kérelmező
(cím.)
A kérelmező képviselője: Dr. T. Tóth Balázs ügyvéd
(cím)

A kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság
(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 29/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 29/2017. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy – külön felhívásra – fizessen meg az Államnak 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: kérelmező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 29/2017. számú határozatával döntött. Az NVB az „Egyetért-e Ön azzal, hogy új atomerőművi blokk csak akkor kaphasson létesítési engedélyt, ha az azzal együttesen számított magyarországi teljes villamosenergia-termelő kapacitás legalább egyharmada megújuló energiaforrás hasznosításával működik?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.

[2] Az NVB megállapította, hogy a népszavazási kérdés – nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettsége miatt – az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközik, így népszavazás tárgya nem lehet.

[3] Az NVB a felülvizsgálni kért határozat indokolásában mindenek előtt rögzítette, hogy Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya a nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről nemzetközi egyezményt kötött (a továbbiakban: Egyezmény), amelyet a jogalkotó a 2014. évi II. törvénnyel (a továbbiakban: Törvény) iktatott a belső jogba. Az Egyezmény szerint a Felek (Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya) együttműködnek a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartása és fejlesztése céljából két új blokk – továbbá, ha szükségessé válik, akkor további blokkok – tervezése, megépítése, üzembe helyezése és üzemén kívül helyezése érdekében.

[4] Az NVB határozatának indokolásában megállapította továbbá, hogy a Paksi Atomerőmű két új blokkjának létesítésével kapcsolatos hatósági eljárás –, amelynek részért képezi a létesítési engedélyezés – már elindult. A népszavazási kérdés pedig ennek az engedélyezési eljárásnak a feltételeit kívánja megváltoztatni úgy, hogy egy kvázi energiapolitikai célként értelmezhető feltétel megvalósulásától teszi függővé a létesítési engedély kiadását.

[5] Az NVB döntésének indokolásában hivatkozott a Kúria Knk.IV.37.178/2014. számú és a Knk.IV.37.358/2015. számú végzéseire, amelyekben a Kúria rögzítette, hogy az Egyezménybe foglalt együttműködési kötelezettség önmagában is olyan nemzetközi kötelezettség, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjának hatálya alá tartozik.

[6] Az NVB szerint mindez azt is jelenti, hogy a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalás érintettségének kimondásához nem szükséges feltétel, hogy a népszavazási kérdés olyan jogalkotási kötelezettséget eredményezzen, amely a nemzetközi szerződés egy részének vagy egészének végrehajtását lehetetlenítené el. Elegendő hozzá az, hogy az eredményes népszavazás alapján elfogadott szabályozás kimutatható összefüggésben álljon azokkal a konkrét vagy általános kötelezettségekkel, amelyek a szerződésben részes Feleket terhelik.

[7] Az NVB álláspontja szerint a népszavazási kérdésben foglalt, a létesítési engedély megszerzéséhez szükséges feltételrendszer alakítása nem vonható ki az Egyezményben rögzített együttműködési kötelezettség köréből. A kérdésben foglalt követelmények az Egyezmény megkötésekor fennálló engedélyezési szabályok olyan lényegi és a megvalósítását tekintve nagy volumenű változtatását tennék szükségessé, amely közvetlenül érintené a magyar Félnek az engedélyek beszerzésére vonatkozó kötelezettsége teljesíthetőségét. Mindez pedig kihatással lenne az Egyezményben foglalt együttműködési, valamint a Feleknek az új atomerőművi blokkok megépítésére és üzembe helyezésére vonatkozóan az Egyezményben konkretizált kötelezettségeire.

[8] Az NVB szerint az Egyezményben foglalt kötelezettségek és a népszavazásra javasolt kérdés közötti összefüggés egyértelműen kimutatható, mivel a folyamatban lévő létesítési engedélyezési eljárásnak a szabályait kívánja megváltoztatni, amely az engedély beszerzésén túl érinti a folyamatban lévő, a beruházás megvalósításával kapcsolatos egyéb kötelezettségeket is.

[9] A fentiekben leírtak alapján, a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettsége okán az NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdésben nem lehet népszavazást tartani, tekintettel arra, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába foglalt tiltott tárgykört érint. Az NVB ezért a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

A felülvizsgálati kérelem

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

[11] A kérelmező – az Alkotmánybíróság, valamint a Kúria esetjogára hivatkozással – amellet érvelt, hogy az a körülmény, hogy a népszavazási kérdés összefüggésben áll egy nemzetközi kötelezettséggel, még nem teszi az adott kérdést tiltottá.

[12] A kérelmező szerint a kérdés közvetlenül nem az Egyezménybe foglalt valamely kötelezettségvállalás teljesítésére vonatkozik. Úgy véli, a Egyezmények az együttműködési kötelezettséget rögzítő rendelkezései nem értelmezhetőek akként, hogy a létesítési engedély feltételeinek meghatározására ne Magyarország lenne jogosult. A kérdésben tartott eredményes népszavazás nem helyezné hatályon kívül az Egyezmény együttműködési kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseit, nem zárna ki azok teljesítését, továbbá a népszavazásból nem következne az Egyezmény felmondása sem.

[13] A kérelmező megítélése szerint a kérdés csak távoli és közvetett összefüggésben áll az Egyezménnyel, ezért nem esik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tilalom alá.

[14] A kérelmező kifejtette, hogy az NVB jelen felülvizsgálattal támadott döntésében helyesen mutatott rá: a kérdés egy kvázi energiapolitikai célként értelmezhető feltétel megvalósulásától teszi függővé a létesítési engedély kiadását. Érvelése szerint a népszavazási kérdés nem tűz ki az Egyezményben vállalt kötelezettségek megsértése nélkül teljesíthetetlen energiapolitikai célt akkor, amikor az Egyezmény végrehajtása mellett az energiamixen belül a megújuló energiatermelés minimális arányát szabályozási eszközökkel kívánja meghatározni.

A Kúria döntése és jogi indokai

[15] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

[16] A Kúriának arról kellett állást foglalnia, hogy a Nemzeti Választási Bizottság kérdés hitelesítést megtagadó határozata mennyiben felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek. Az NVB döntését a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés esetében a tiltott népszavazási tárgykörre hivatkozással hozta meg, e körben részletesen vizsgálva az Alaptörvény, valamint az Nsztv. szabályait. Az Alaptörvény a 6. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. A nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség értelmezése tárgyában a Kúria több eseti döntésében is állást foglalt, illetőleg külön értelmezte e kötelezettség terjedelmét a paksi atomerőmű bővítése kapcsán (Knk.IV.37.178/2014/3).

[17] Az NVB helytállóan értelmezte a népszavazásra feltenni szándékozott kérdést, amikor is arra hivatkozott, hogy a kérdés az atomerőmű blokkok létesítési engedélyezésének feltételrendszerén kíván módosítani. A módosítás tartalmilag a magyarországi teljes villamos energia termelő kapacitás belső összetételének változásához kapcsolódna. Azt is tényként kell rögzíteni, hogy Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya nukleáris energia békés célú felhasználása területén folytatandó együttműködésről nemzetközi egyezményt kötött. Ez az egyezmény magyarországi jogba a 2014. évi II. törvénnyel került beiktatásra. Az egyezmény szerint a felek együttműködnek a paksi atomerőmű teljesítményének fenntartásában és fejlesztésében, melynek értelmében két új atomerőmű blokk megépítésére és üzembe helyezésére kerül sor.

[18] Az NVB a tényállást illetően azt is megállapította, hogy a nemzetközi szerződés alapján megtörtént a jogi és szervezeti környezet megteremtése, valamint az atomerőmű blokkok építésével kapcsolatos hatósági engedélyezési eljárás is kezdetét vette. Az előzőekben írt tényeket és jogi szabályozást megalapozottan értékelte az NVB amikor akként foglalt állást, hogy a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalás érintettségek kimondásához elegendő az is, hogy az eredményes népszavazás alapján elfogadott szabályozás érintse a feleket terhelő jogokat és kötelezettségeket. Ez más megfogalmazásban azt jelenti, hogy az engedélyezési eljárás feltételeinek esetleges utólagos megváltoztatása a népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség kapcsán a nemzetközi szerződésből származó kötelezettségek teljesítését alapjaiban érintené azzal ellentétes irányba hatna. A Kúria rámutat arra, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés szerint valójában a nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség teljesítése, egy a szerződésen kívüli, azzal jogilag látszólag távoli összefüggésbe hozható feltételrendszer teljesítésétől függne, amire nézve a felek szerződéses rendelkezést nem határoztak meg. Valójában a feltételrendszer utólagos megváltoztatása a megújuló energia hasznosítási arányának felemelése önmagában olyan változás, amely a létesítési engedélyezés ellehetetlenülését eredményezné. Egy folyamatban lévő engedélyezési eljárásba való jogalkotási beavatkozás csak a feltételek kedvezőbbé tétele érdekében lehetséges, a súlyosabb következmények utólagos bevezetése a visszamenőleges jogalkotás tilalmába ütközik.

[19] Az NVB határozatának indokolásában azt is kiemelte, hogy ez a feltétel valójában a villamos energia termelő rendszer lényeges átalakításával lenne elérhető, figyelembe véve az energia termelés jelenlegi összetevőit. A gyakorlatban pedig az engedélyezési feltételek jelentős módosulását eredményezné a szerződéskötési állapothoz képest.

[20] A felülvizsgálati kérelem azon előadása, mely szerint az eredményes népszavazás sem jelentene teljesíthetetlen követelményt, a Kúria azt állapította meg, hogy a kérdésben írt feltételként megszabott megújuló energiakapacitás olyan terjedelmű átalakítást jelentene, amely az engedélyezési eljárás időtartamát figyelembe véve, reálisan nem várható. Mindez ténybelileg és jogilag a folyamatban lévő engedélyezési eljárást ellehetetlenítené, függetlenül attól, hogy a kérdésben megfogalmazott megújuló energia hányad előírása hosszabb távon egyébként nem tekinthető irreálisnak.

[21] A fentiek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem csupán összefüggésben áll a nemzetközi kötelezettségvállalással, hanem annak érdemi teljesítését is érinti, így annak ellenére tiltott tárgykört képez, hogy a nemzetközi szerződést magát nem említi.

[22] A Kúria arra is utal, hogy a kérdéssel kapcsolatban a választópolgári egyértelműség is sérülhet, ha a kérdésben foglalt tartalom és a kérdés tényleges hatása egymással nincs összhangban. A választópolgárnak tudatában kell lennie, hogy mi a népszavazási kérdés valódi tartalma, annak milyen tényleges hatása lehet, és az esetlegesen eredményes népszavazást követően a kérdéshez kapcsolódó jogviszonyok hogyan változhatnak. A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés valós tartalmában az atomerőművi bővítés megakadályozására irányul az engedélyezési feltételek utólagos megváltoztatásával. Ugyanakkor e szándék a kérdés megfogalmazása mellett a választópolgárok számára nem nyilvánvaló.

[23] Az előzőek alapján a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában meghatározott tiltott tárgykört jelent, ezért az NVB nem sértett jogszabályt amikor a kérdés hitelesítését megtagadta.

Záró rész

[24] A Kúria az NVB jogszerű határozatát az Nsztv. 30.§ (1) bekezdés alapján helybenhagyta.

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

[26] A Kúria végzése ellen az Nsztv. 30.§ (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben 8 napon belül közleményt tesz közzé.

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

Budapest, 2017. június 27.napján

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