



A Kúria végzése

Az ügy száma: Knk.VI.39.035/2024/3.

A tanács tagjai: Dr. Kurucz Krisztina a tanács elnöke
Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit előadó bíró
Dr. Vitál-Eigner Beáta bíró

A kérelmező: Új Alternatíva Párt
(cím1)

A kérelmező jogi képviselője: Dr. Sáfrány Szabolcs Ügyvédi Iroda
eljáró ügyvéd: Dr. Sáfrány Szabolcs
(cím2)

Az eljárás tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 2024. március 27.
napján kelt 66/2024. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 66/2024. számú határozatát helybenhagyja.

A feljegyzett 10.000 (azaz tízezer) forint nemperes eljárási illeték az állam terhén marad.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 2024. március 27. napján kelt 66/2024. számú határozatával (a továbbiakban: NVB határozat) a kérelmező részéről népszavazásra javasolt kérdés: „Ön egyetért azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arra vonatkozóan, hogy a közpénzek, illetve az Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatások terhére elkövetett bűncselekmények elévülési ideje 25 év legyen?” hitelesítését a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. § (1) bekezdése alapján megtagadta.

[2] Indokolása szerint a népszavazáshoz való jog több feltétel együttes fennállása esetén gyakorolható: a rendeltetésszerű joggyakorlás mellett az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése értelmében a nép csak olyan kérdésekben ragadhatja magához a döntést, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik; ennek korlátját - az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott - kivett tárgykörök képezik.

[3] A kezdeményezés célja a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) módosítása, a közpénzek, illetve az Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatások terhére elkövetett bűncselekmények elévülési idejének egységes, 25 évben való megállapítása. Vizsgálta a releváns jogszabályi rendelkezéseket és azok jogalkotói értelmezését az idő múlásával, az elévülés bekövetkezésével, a büntetőjogi igényérvényesítés megszűnésével összefüggésben, rögzítve, hogy - a Knk.37.424/2017/2. számú kúriai végzéssel helybenhagyott - 42/2017. (V. 2.) NVB számú határozatával hitelesített országos népszavazási kezdeményezés a korrupciós bűncselekmények büntethetőségének elévülését legalább 12 évre kívánta emelni, amelyet az Országgyűlés a 2017. évi CVI. törvénnyel meg is állapított. Idézte a Btk.-nak a büntethetőség elévülésére vonatkozó rendelkezéseit (26. §) annak megállapításával, hogy az elévülés főszabályként a bűncselekmény tárgyi súlyához igazodik.

[4] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint a bűncselekménnyé nyilvánítás, a büntetőjogi felelősségi rendszer és a büntetési rendszer kialakítása során a törvényhozói szabadság nem korlátlan, a jogalkotó büntetőjogi szabályok megállapítására vonatkozó diszkrecionális joga nem kerülhet ellentétbe az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait a büntető felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő, zárt szabályrendszere is védi. Az elévülési szabályok csak úgy módosíthatók, ha azok a jogállamiság részét képező alkotmányos büntetőjogi felelősség alapintézményével összhangban maradnak. Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos követelménye, hogy a jogszabály módosítás nem vezethet a büntetőjog zárt, összefüggő rendszerét érintő súlyos koherenciazavarhoz, nagymértékű aránytalansághoz, illetve feloldhatatlan ellentétbe [1214/B/19990. AB, 11/1992. (III. 5.) AB, 1214/B/1999. AB, 23/2014. (VII. 15.) AB számú határozatok].

[5] A népszavazásra javasolt kérdés alapján az Országgyűlésnek törvénymódosításokat kellene elfogadnia, amelyek a költségvetést károsító, egyes vagyon elleni, és a korrupciós bűncselekmények elévülési idejét a jelenleginek a többszörösére növelnék. Az érvényes és

eredményes népszavazás ezáltal olyan szabályozás megalkotására kötelezné az Országgyűlést, amely nincs összhangban az Alaptörvénnyel, kizárólag annak módosításával lehetne teljesíteni, a burkolt Alaptörvény módosítás a 8. cikk (3) bekezdés *a)* pontjában foglalt tilalomba ütközik.

[6] Az NVB vizsgálva - az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján - a kérdés egyértelműségét megállapította, hogy a kezdeményezés nem határozza meg pontosan azt a bűncselekményi kört, amelynek elévülését a szándékolt jogalkotás érinti. A „közpénz” kifejezés a Btk.-ban nem is szerepel, nincs jogszabályban meghatározott fogalma, többféle értelmezése lehetséges, így nem egyértelmű, hogy milyen bűncselekményekhez kapcsolható. A választópolgárok számára az is megtévesztő, hogy a kérdés „az Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatás” kifejezést is használja, mintha az nem tartozna a közpénz fogalma alá. A javasolt kérdést többféleképpen lehet értelmezni, mely azzal a következménnyel járhat, hogy a választópolgárok egy része nem látja át döntése következményeit, így a tudatos választás hiányában a népszavazáshoz való jog csak formálisan érvényesülhetne. Utalt a Kvk.37.300/2012/2., Kvk.37.300/2012/2., Knk.37.356/2015/2., Knk.37.356/2015/2., Knk.37.457/2015/3., Knk.37.458/2015/3., Knk.37.132/2016/4., Knk.37.371/2017/2. számú kúriai döntésekre.

[7] Összegző álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdés sérti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *a)* pontját, és nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének, ezért a hitelesítését meg kellett tagadnia.

A felülvizsgálati kérelem

[8] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását, a benyújtott kérdés hitelesítését kérte.

[9] Álláspontja szerint a népszavazási kérdés nem minősül tiltott tárgykörűnek, az NVB határozata ellentétes a korábbi 42/2017. számú döntésével, a Kúria Knk.37.424/2017/2. számú végzésének [19], [20] bekezdéseiben kifejtettek alapján a Btk. módosítása nem követelné meg, illetve nem eredményezné az Alaptörvény módosítását.

[10] A népszavazási kérdés egyértelműségével összefüggésben arra hivatkozott, hogy az Alaptörvény 36. cikkében szerepel a közpénz, a 39. cikk (3) bekezdés meghatározza, hogy a „Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”. Hangsúlyozta, a feltett kérdésben nem tűnhet úgy, hogy az Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatás nem tartozna a közpénz fogalma alá.

[11] Idézte a Kúria Knk.39.058/2023/2. számú végzésének [40], [41], [42] bekezdéseiben tárgyalt: az elsődleges jelentés-, a kompetens választópolgár- és az érdemi diskurzus alapelveket, az Alkotmánybíróság 63/2002. (XII. 3.) AB számú határozat indokolásának IV/2.2. pontját, utalt a legfelsőbb bírói fórum Bfv.III.310/2018., Pfv.20.231/2018/11. számú döntéseire.

A Kúria döntése és jogi indokai

[12] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

[13] A Kúriának arról kellett állást foglalnia, hogy az NVB egyrészt a tiltott tárgykörre, másrészt az egyértelműség hiányára alapított határozatával jogszerűen tagadta-e meg a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés hitelesítését.

[14] A Kúria elsőként az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján a jogalkotói, választópolgári egyértelműség kérdését vizsgálta. E törvényhely szerint a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.

[15] Az Alkotmánybíróság 22/2020. (VIII. 4.) AB számú határozatának [23] bekezdése szerint: „A népszavazás intézménye kiemelt helyet foglal el az Alaptörvény rendszerében. Az Alaptörvény B. cikk (4) bekezdése kivételesen elismeri a nép hatalmának közvetlen gyakorlását, a 8. cikk részletesen szabályozza a népszavazásra vonatkozó alaptörvényi kötelezettségeket, a XXIII. cikk (7) bekezdése pedig a népszavazáson való jogot, mint Alaptörvényben biztosított jogot garantálja. A népszavazás (és különösen az országos népszavazás) intézményével kapcsolatosan az államot kettős felelősség terheli. Egyfelől az államot objektív, intézményvédelmi kötelezettség terheli a népszavazáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételek kialakítása során, melynek során a jogalkotónak az adott intézmény alkotmányos feladatainak alapulvételével kell olyan szabályozást alkotnia, mely egyaránt alkalmas az intézmény méltóságának megőrzésére és az esetleges visszaélések megakadályozására, illetőleg az adott intézményhez kapcsolódó, Alaptörvényben biztosított jog gyakorlásának biztosítására. (...) Ezen szabályozás pedig abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a népszavazás méltóságát tiszteletben tartó, az intézményt rendeltetésszerűen használó választópolgárok számára nem nehezíti el indokolatlanul a népszavazáshoz kapcsolódó jogosultságaik gyakorlását.”.

[16] Az Alkotmánybíróság értelmezte a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét is, rámutatva arra, hogy: „az a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alaptörvényben szabályozott törvényalkotási jogkörét korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés - az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint - el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség).” [29/2012. (V. 25.) AB határozat III.2. pont].

[17] A Kúria több döntésében (Knk.37.458/2015/3., Knk.37.356/2015/2., Knk.37.457/2015/3., Knk.37.391/2017/3., Knk.37.411/2017/3.) foglalkozott a választópolgári egyértelműség kérdésével kimondva, annak feltétele, hogy a kérdés világos és kizárólag egyfajtaképpen értelmezhető legyen, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét és jelentőségét, leadott szavazataikkal így jogaikat tudatosan, átgondoltan tudják gyakorolni. Sérti a kérdés az egyértelműség követelményét, ha a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs módjában átlátni a döntése érdemi következményeit, mert annak nem ismerheti lényegi összefüggéseit, ugyanis ahhoz olyan speciális szakmai, információbeli ismeretek kellenének, amelyek tudása nem várható el. Amennyiben a népszavazási kérdés pontosan nem értelmezhető, akkor tudatos döntés hiányában a népszavazáshoz való jog csak formálisan

érvényesülhet, így nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyben a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.

[18] Ugyanakkor egy kérdés nem válik megtévesztővé azáltal, hogy a választópolgár nem ismeri előre: a kérdésből következő jogalkotási kötelezettségnek a jogalkotó - az alkotmányos keretek betartásával - pontosan miként tesz eleget (Knk.37.424/2017/2. végzés [21] bekezdés).

[19] A választópolgári egyértelműség mellett, azzal egyidejűleg fontos a jogalkotói egyértelműség is, amely alapján a jogalkotó el tudja dönteni, terheli-e, és ha igen, milyen körben jogalkotási kötelezettség (Knk.37.338/2015/3.).

[20] A népszavazásra bocsátani kért kérdés arra irányult, az Országgyűlés alkosson törvényt arra vonatkozóan, hogy a „közpénzek”, illetve „az Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatások” terhére elkövetett bűncselekmények elévülési ideje egységesen 25 év legyen.

[21] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa nem kíván eltérni az ismertetett alkotmánybírószáki és egységes kúriai joggyakorlattól, azt alapnak és irányadónak véve vizsgálta, hogy a feltett kérdés választópolgár felé eljuttatott információja megfelelő alapot és tájékozottságot nyújt-e ahhoz, hogy a választópolgár döntését kellőképpen mérlegelje és megalapozott döntést hozzon. E feltétel biztosításához elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy a kérdésben megjelenő „közpénzek”-kel, illetve az „Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatások”-kal összefüggő bűncselekmények köre egyértelműen meghatározható-e.

[22] A jelenleg hatályos Btk. fogalomrendszere nem szabályozza a közpénz, továbbá az Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatás fogalmát, azok egyetlen bűncselekmény törvényi tényállásában sem szerepelnek.

[23] Helytállóan mutatott rá a kérelmező arra, hogy az Alaptörvény „A közpénzek” címet viselő fejezetében (36. - 44. cikkek) 2020. XII. 23-tól meghatározott fogalma szerint közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése (39. cikk (3) bekezdés). A fogalom meghatározás célja épp az egyértelműsítés volt. A 37. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A 39. cikk (2) bekezdésében kimondja, a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

[24] A közpénzek Alaptörvény szerinti meghatározása a költségvetéshez kapcsolódik, a bevételekhez, kiadásokhoz, költségvetési támogatásokhoz, azok elszámolásához. Az NVB határozata [43] bekezdésében helytállóan rögzítette, hogy a közpénz hétköznapi fogalma azonban nem csak a költségvetéshez köthető, azt a választópolgárok jóval tágabb körben használják. A Magyar Nyelv Értelmező Kézi Szótára szerint: a közpénz valamely közösség, főleg az állam, vagy valamely közület, közintézmény rendelkezésére álló, közcélokra szánt, felhasználandó pénz; hivatalos pénz, állami pénz.

[25] A közpénzek felhasználásának nem pontosan meghatározható és kimutatható a helye, illetve annak határa, az sem, hogy konkrétan milyen bűncselekményekhez köthetők. A jelenleg hatályos Btk. XXXIX. fejezete meghatározza a költségvetést károsító bűncselekményeket: a társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélés (395. §), a költségvetési csalás (396. §), a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása (397. §), jövedékkel visszaélés elősegítése (398. §), a XXVII. fejezete a korrupciós bűncselekményeket: vesztegetés (290. §), vesztegetés elfogadása (291. §), hivatali vesztegetés (293. §), hivatali vesztegetés elfogadása (294. §), vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (295. §), vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (296. §), befolyás vásárlása (298. §), befolyással üzérkedés (299. §),

korruptíós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (300. §), a XXXVI. fejezete a vagyoni elleni bűncselekményeket: lopás (370. §), rongálás (371. §), sikkasztás (372. §), csalás (373. §), gazdasági csalás (374. §), információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (375. §), hűtlen kezelés (376. §), hanyag kezelés (377. §), jogtalan elsajátítás (378. §), jármű önkényes elvétele (380. §), uzsora bűncselekmény (381. §).

[26] A Btk. tehát kifejezetten közpénzzel összefüggő bűncselekményeket nem határoz meg. Ennek hiányában a feltett kérdésben nevesített alanyi kör, az elkövetett bűncselekmények, azok tárgyi súlya és elévülési ideje e törvény alapján nem beazonosítható, pedig a kérdést konkrét bűncselekményre vonatkoztatva kellene tudni értelmezni, mely azonban a fentiek okán nem volt elvégezhető.

[27] A Kúriának az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség vizsgálatánál az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott jogértelmezési szabályokat kell követnie, így a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmeznie. Emellett az Alkotmánybíróság szerint a népszavazási kérdés idődimenziója nem tágítható ki egy jövőbeli időpontra, mivel a kérdésnek már a hitelesítéskor egyértelműnek kell lennie, így annak utólagos pontosítására, az egyértelműség tisztázására utóbb nincs mód (3/2024. (I. 25.) AB határozat [70] bekezdés).

[28] Az Európai Unió által nyújtott támogatások nem vitatottan közpénznek minősülnek, mivel azokat közpénzből gyűjtik össze és az uniós célkitűzések megvalósítására fordítják. Az Európai Unió támogatások felhasználása szigorú szabályok és ellenőrzések alá esik a pénzek átlátható és hatékony felhasználása érdekében. Azzal, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés a közpénzeket, illetve az Európai Uniótól kapott pénzügyi támogatásokat külön említi, úgy tűnik, mintha az Európai Unió támogatás nem tartozna a közpénz kategóriába. A szinonima szótár szerint, az „illetve” az „és” szinonimája. Az „és” a grammatikában kapcsolatos kötőszó, mellyel azonos funkciójú mondatrészeket, tagmondatokat, vagy mondatokat lehet összekapcsolni, egyenrangú elemek összekapcsolására szolgál.

[29] A népszavazásra bocsátani kért kérdés megfogalmazása tehát joggal veti fel azt az NVB által is vizsgált körülményt, hogy az Európai Uniótól kapott támogatás miért kerül külön kiemelésre a közpénzek közül. Ilyen formában nem egyértelmű, hogy a kérdés megfogalmazója a közpénz egyik formájaként vagy a közpénzen kívül eső támogatási formaként nevesíti, amely a választópolgár számára megtevesztő.

[30] A kérelmező által megjelölt, a Kúria Knk.39.058/2023/2. számú eseti döntése [40]-[42] bekezdéseiben foglaltak jelen eljárásban nem voltak figyelembe vehetők, mivel az Alkotmánybíróság a hivatkozott kúriai végzést alaptörvényellenesség okán megsemmisítette.

[31] A Kúria összegezve megállapította, az NVB jogszerűen döntött határozatában akként, hogy a népszavazásra szánt kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek nem felel meg.

[32] Az egyértelműség kérdésében meghozott, jogszerű NVB döntés alapján - amely szerint nem meghatározható, mely bűncselekménnyel összefüggésben történt a javasolt kérdéssel a népszavazás elrendelésének kezdeményezése, azaz a feltett kérdés nem egyértelmű, a konkrét tartalma nem ismert -, fel sem merülhet az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott tiltott tárgykörökkel való összevetés, mivel egyértelműség hiányában az nem végezhető el.

[33] Mindezek folytán a Kúria megállapította, hogy az egyértelműség hiányában a népszavazásra feltett kérdés hitelesítésének megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 11. § (1) bekezdés alkalmazásával jogszerű volt, határozatát ezért az Nsztv. 30. § (1) bekezdése szerint helybenhagyta.

A döntés elvi tartalma

[34] *Az NVB jogszerűen tagadja meg az olyan népszavazási kérdés hitelesítését, amely nem felel meg az egyértelműség követelményének.*

Záró rész

[35] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 228. § (2) bekezdése, 229. § (1)-(2) bekezdései szerint nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban, tárgyaláson kívül bírálta el.

[36] A Kúria a nemperes eljárási illetékekről az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés *d)* pont, (2)-(4) bekezdések, 45/A. § (5) bekezdés, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 35.§ (1) bekezdés folytán alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 102.§ (6) bekezdés alapján rendelkezett.

[37] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdésének megfelelően a Magyar Közlönyben 8 napon belül közleményt tesz közzé.

[38] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki. alapján az állam terhén marad.

Budapest, 2024. július 10.

Dr. Kurucz Krisztina sk.
tanács elnöke

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit sk.
Beáta sk.
előadó bíró

Dr. Vitál-Eigner
bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő

