



A Kúria

v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.40.669/2021/2.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke

Dr. Varga Eszter előadó bíró

Dr. Varga Zs. András bíró

A kérelmező: Felperes1

Cím2

A kérelmező képviselője: Dr. Sepsi Tibor Lajos ügyvéd

Cím3

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 13/2021. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 13/2021. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Felperes1 (a továbbiakban: kérelmező) 2020. október 28-án 9 óra 40 perckor a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: kérelmezett). A kérelmező a népszavazásra javasolt kérdést a következők szerint jelölte meg: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország 2030-ra 65%-kal csökkentse az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest?”* A kérelmező a beadványához 30 választópolgár támogató aláírását csatolta.

A Nemzeti Választási Bizottság határozata

[2] A kérelmezett a 2021. július 30. napján kelt 13/2021. számú határozatában megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. §-a szerinti egyértelműségi követelménynek, ezért annak hitelesítését megtagadta. A választópolgári egyértelműség követelményével összefüggésben utalt a Kúria joggyakorlatára (Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.458/2015/3., Knk.IV.37.457/2015/3., Knk.IV.37.356/2015/2. és Kvk.37.300/2012/2. számú végzések), amely szerint a kérdéssel szembeni követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen,

feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék a kérdés lényegét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni (ún. választópolgári egyértelműség). Amennyiben a népszavazási kérdés pontosan nem értelmezhető, akkor a népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában csak formálisan érvényesülhet. Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.

[3] Hivatkozott az Nsztv. 31. § (2) bekezdésére, és az ennek értelmezése kapcsán kialakult gyakorlatára. Megállapította, hogy a szóban forgó kérdés kapcsán országos népszavazásra és annak alapján jogszabály megalkotására leghamarabb 2021-ben, legkésőbb 2022-ben kerülhetne sor. Az Nsztv. hivatkozott szakasza szerint az érvényes és eredményes országos népszavazáson hozott döntés az Országgyűlést – a jogalkotási kötelezettség alapján hozott törvény kihirdetésétől számított – 3 évig kötelezi (ún. kötőerő), azaz egy 2021-ben megtartott népszavazás 2024-ig, 2022-ben megtartott referendum esetén 2025-ig. A népszavazási kérdés ugyanakkor egy 2030-ig teljesítendő kötelezettségvállalás bevezetését célozza meg. Mindez pedig azt jelenti, hogy a népszavazási kérdés által érintett időszakban lenne egy olyan 6 vagy 5 éves időszak, amelyben az országos népszavazás eredménye már nem kötné az Országgyűlést, azaz bármilyen – akár a választópolgárok véleményével ellentétes – tartalmú döntést is hozhat.

[4] A Kúria Knk.VII.37.371/2017/2. számú határozatában foglaltakra hivatkozással kifejtette, hogy a választópolgárnak tudatában kell lennie annak, 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 kérdés kapcsán tehát a kérelmezett álláspontja szerint joggal feltételezhető, hogy az esetleges népszavazáson megjelenő választópolgárok döntő többsége azt gondolhatja, hogy egy olyan kérdésben nyilvánít véleményt, amely alapján az Országgyűlés olyan jogszabályt fogad el, amellyel biztosítható, hogy Magyarország 2030-ra 65%-kal csökkentse az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest. Az így feltett népszavazási kérdés megtévesztő módon azt sugallhatja, hogy az annak alapján hozott döntés az Országgyűlést 2030-ig köti. A valóság ugyanakkor az, hogy az országos népszavazáson hozott döntés – annak érvényessége és eredményessége estén – három évig bír kötelező erővel. Ez azt is jelenti, hogy a kérdés által érintett időszak nagy részében a választópolgárok többségének véleménye már nem bírna befolyással. A kérdéssel elérhető eredmény és az arra adandó válasz mögötti választópolgári szándék összhangja ezért nem állna fenn, amely a kérdés megtévesztő jellegét igazolja.

A felülvizsgálati kérelem

[5] A kérelmezett határozatával szemben a kérelmező felülvizsgálati kérelemmel élt, melyben a kérelmezett határozatának megváltoztatását és a népszavazásra javasolt kérdés

hitelesítését kérte. Álláspontja szerint a szóban forgó kérdés megfelel az egyértelműség követelményének. E körben hivatkozott az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatára [2412012. (V. 11.) AB határozat Indokolás [38], Knk.IV.37.484/2013/2. II.5. pont, Knk.IV.37.485/2013/2. II.5. pont], mely szerint az állampolgároktól általánosságban is, valamint a népszavazásra feltett kérdés tekintetében különösen elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok ismeretének birtokában legyenek, és ennek megfelelően adják le a szavazatukat. A kérelmezett megállapításai („joggal feltételezhető”, hogy a választópolgárok „döntő többsége” a tényleges jogi helyzettől eltérően „gondolhat” mást) spekulatív tartalmúak, ezért nem alkalmasak annak a kimondásához, hogy a kérdés a valósággal ellentétes látszatot sugall.

[6] Előadta, hogy a 2030-as viszonyítási év a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 3. § (1) bekezdéséből következik, amely maga is 2030-ra tűz ki jelenleg 40%-os kibocsátáscsökkentést az 1990-es szinthez képest. A kérelmezett döntéséből az következik, hogy csak 2024-ig terjedő időszakra vonatkozó kibocsátáscsökkentési célokról lehetne népszavazást kezdeményezni, holott ilyen rövid távon eleve lehetetlen a szabályozási és támogatási döntéseket meghozni, azokat alkotmányosan hatályba léptetni és a célok eléréséhez szükséges mélységben végrehajtani. E körben arra is hivatkozott, hogy a 2016. évi L. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás 4. cikk (2) bekezdése szerinti hozzájárulások is a 2030-ig hátralévő időszakra vonatkoznak, ahogyan az európai szintű célkitűzés is. A kérelmezett döntéséből mindezen okoknál fogva az következik, hogy a kibocsátáscsökkentési célról történő népszavazás eleve lehetetlen, amely ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével. Ennek kapcsán utalt az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában foglaltakra, amely rögzíti, hogy Magyarország az éghajlatváltozás következményeinek jelentősen kitett térségben helyezkedik el.

[7] Vitatta, hogy az Nsztv. 31. § (2) bekezdése szerinti hároméves időtartamra utalás hiánya nagyobb bizonytalanságot okozna a választókban, mint egy jövőbeli időpontot meg nem jelölő kérdés. E jogszabályhelyről nem tájékozódókról ugyanis ezen érvelés alapján joggal feltételezhető lenne, hogy azt gondolhatják, hogy amit a népszavazás eldönt, az három évnél hosszabb időtartamig úgy is lesz.

A Kúria döntése és jogi indokai

[8] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

[9] A kérelem elbírálásához a Kúria a kérdés egyértelműségét vizsgálta. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (ún. *választópolgári egyértelműség*), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (ún. *jogalkotói egyértelműség*). A Kúria következetes joggyakorlata (Knk.IV.37.388/2015/3.) értelmében a felülvizsgálat során a Kúria a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli.

[10] A választópolgári egyértelműség tekintetében az Nsztv. 9. § (1) bekezdése azt a követelményt támasztja a szervezővel szemben, hogy a népszavazásra javasolt kérdését úgy fogalmazza meg, hogy azt *valamennyi* választópolgár értse. A Kúria következetes gyakorlata szerint a választói egyértelműség követelményéből következik, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, érdekét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni (Knk.IV.37.487/2015).

[11] A kérelmezett határozata értelmében a népszavazási kérdés megtévesztő módon azt sugallhatja, hogy az annak alapján hozott döntés az Országgyűlést 2030-ig kötelezi. A határozat hivatkozik az Nsztv. 31. § (1) bekezdésére, melynek értelmében az Országgyűlés - ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet - köteles a népszavazás napjától számított száznyolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni. E rendelkezés (2) bekezdése szerint pedig a népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre *a népszavazás napjától* - ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől - *számított három évig kötelező*.

[12] A Kúria megállapította, hogy a feltenni kívánt kérdésből az következik, hogy a választópolgárok „igen” szavazatainak többsége esetén az Országgyűlés olyan jogszabályt fogad el, amellyel biztosítható, hogy Magyarország 2030-ra 65 %-kal csökkentse az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest. Ugyanakkor mivel a népszavazási kérdés egy 2030-ig teljesítendő kötelezettségvállalás bevezetését célozza meg, a népszavazási kérdés által érintett időszakban van egy olyan (2024-től vagy 2025-től 2030-ig tartó) időtartam, amelyben az országos népszavazás eredménye az Nsztv. 31. § (2) bekezdése alapján már nem köti az Országgyűlést, azaz bármilyen – akár a választópolgárok véleményével ellentétes – tartalmú döntést is hozhat. Mindezek alapján a kérdéssel elérhető

eredmény és az arra adandó válasz mögötti választópolgári szándék összhangja nem áll fenn, amely a kérdés megtévesztő jellegét igazolja.

[13] A Kúria következetes gyakorlata szerint (Knk.IV.37.338/2015/3., Knk.IV.37.357/2015/2., Knk.IV.37.457/2015/3, Kvk.IV.37.388/2015/3.) a hitelesíteni kért kérdés megtévesztő tartalma a választópolgári egyértelműség hiányának megállapítására okot adó körülmény.

[14] Amint arra a felülvizsgálati kérelem is hivatkozott, az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlata [24/2012. (V. 11.) AB határozat, indokolás [38] pont; Knk.IV.37.484/2013/2. II.5. pont; Knk.IV.37.485/2013/2. II.5. pont] szerint az állampolgároktól általánosságban is, valamint a népszavazásra feltett kérdés tekintetében különösen elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok ismeretének birtokában legyenek, és ennek megfelelően adják le a szavazatukat.

[15] A fentiekkel összefüggésben a Kúria rögzíti, hogy a szóban forgó kérdés kapcsán az egyértelműség hiányának indoka nem a kérelmező által megjelölt időszak, és az ezt tartalmazó jogszabályok választópolgári ismeretének esetleges hiányából fakad. A 2030-as viszonyítási évet számos nemzetközi jogi környezetvédelmi dokumentum, illetve hazai jogszabály tartalmazza. Így az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás (amelyet Magyarország a 2016. évi L. törvénnyel hirdetett ki) 4. cikk (2) bekezdése; a 2003/87/EK irányelvnek a költséghatékony kibocsátáscsökkentés és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházások növelése érdekében történő módosításáról és az (EU) 2015/1814 határozat módosításáról szóló (EU) 2018/410 európai parlamenti és tanácsi irányelve (2018. március 14.); az Európai Unió Nyolcadik környezetvédelmi cselekvési programjára vonatkozó európai bizottsági javaslat [COM(2020)652]; a Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat, továbbá a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 23/2018. (X. 31.) OGY határozat is. A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Klímavédelmi tv.) 3. § (1) bekezdése pedig 2030-ra tűz ki legalább 40%-os kibocsátáscsökkentést az 1990-es szinthez képest.

[16] A kérelmező a jogorvoslati kérelmében a fenti időszak megjelölésének indokoltágát támasztotta alá, amely nem volt vita tárgya. Arra vonatkozó jogi érveivel azonban adós

maradt, hogy a hitelesítés megtagadásáról szóló döntés jogalapja tekintetében a határozatot miért tartja megalapozatlannak. Nem cáfolta, hogy a kérdéssel elérhető eredmény (törvényalkotás három évre vonatkozó kötőereje) és a kérdésre adott válaszokból következő választópolgári akarat (2030-ra a kitűzött célok teljesülése) összhangjának hiánya éppen a népszavazás ügydöntő és kötelező jellegét kérdőjelezi meg. Ebből azonban a kérelmező állításával ellentétben sem az nem következik, hogy a kérelmezett döntése a kibocsátáscsökkentési célokról történő népszavazást kizárja, sem nem kérdőjelezi meg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti természeti erőforrások, a biológiai sokféleség, valamint a kulturális értékek megőrzésének kötelezettségét.

[17] A Kúria a fent kifejtettek szerint megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása nem jogszabálysértő, ezért a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság 13/2021. számú határozatának helybenhagyásáról.

A döntés elvi tartalma

[18] *Kiüresíti a népszavazás ügydöntő jellegét, és a választópolgárok számára megtevesztő az a kérdés, amely valamely cél elérését olyan pontosan meghatározott jövőbeli időpontra határozza meg, amikor már a népszavazás kötelező ereje (rég) megszűnt.*

Záró rész

[19] A Kúria az érdemben alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A. § (5) bekezdése szerinti illeték megfizetésére.

[20] A Kúria e végzésről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé, továbbá a Kúria honlapján a határozat meghozatala napján közzéteszi.

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

Budapest, 2021. november 10.

Dr. Balogh Zsolt sk. a tanács elnöke Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró Dr. Varga Zs. András sk.
bíró

A kiadmány hitelül: