



**A Kúria
végzése**

Az ügy száma: Knk.IV.37.222/2016/9. sz.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke, előadó bíró, Dr. Kozma György bíró,
Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró

A kérelmezők

I.r.

(cím.)

II.r.

(cím1)

III.r.

(cím; törvényes képviselő:dr. Fodor Gábor elnök)

IV.r.

(cím.)

V.r.

(cím.)

VI.r.

(1088 Budapest, Szentkirályi utca 10. III./023A.)

A kérelmezők képviselői:

dr. Tordai Csaba ügyvéd (I.r.)

(cím.)

dr. Sinyei-Márkus Dávid ügyvéd (II.r.)

(cím)

dr. Boglutz István ügyvéd (III-IV-V-VI.r.)

(cím.)

A kérelmezett:

Nemzeti Választási Bizottság

(1054 Budapest, Alkotmány u. 3.)

A beavatkozó:

Magyarország Kormánya

A beavatkozó képviselője:

dr. Buczkó Péter ügyvéd
(1055 Budapest, Stollár Béla utca 18. fszt.1.)

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben felülvizsgálati kérelem

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmezők

A felülvizsgálni kért határozat: Nemzeti Választási Bizottság 14/2016. sz. határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 14/2016. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi I., II., IV., V. VI. rendű kérelmezőket, hogy külön felhívásra az Állam javára fizessenek meg 10.000 (azaz tízezer) forint eljárási illetéket. A III. rendű kérelmezőt terhelő illetéket az Állam viseli.

A Kúria elrendeli e határozata Magyar Közlönyben való közzétételét.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Magyarország Kormánya képviselőjében, a miniszterelnök kabinetfőnöke, mint a népszavazási kezdeményezés szervezője 2016. február 24-én országos népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz /továbbiakban: NVB/ a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény /továbbiakban: Nsztv./ 5. §-a szerinti hitelesítés céljából.

[2] Az NVB 4/2016. számú határozatával hitelesítette az országos népszavazási kezdeményezés kérdését, amely: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”. Az NVB hivatkozott az Nsztv. 11.§-ára, mely szerint az NVB a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Az NVB határozatában megállapította, hogy a Magyarország Kormánya által benyújtott országos népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvényben, valamint Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelelt, így annak hitelesítéséről döntött.

A felülvizsgálati kérelmek

[3] Az NVB határozatával szemben négy felülvizsgálati kérelem érkezett az I.r., a II.r., a III.r., valamint a IV.-V.-VI.r. kérelmezők részéről. A Kúria a felülvizsgálati kérelmeket egyesítette és azokat egy eljárásban bírálta el.

[4] Az I.r. kérelmező felülvizsgálati kérelmében kérte, hogy a Kúria az NVB határozatát változtassa meg, valamint a kérdés hitelesítését tagadja meg. Személyes érintettségét - idézve a Kúria népszavazási ügyekben követett gyakorlatát - arra alapozta, hogy magyarországi lakos.

[5] Az I.r. kérelmező kérelmében ismertette a népszavazási kérdés kapcsán a vonatkozó uniós rendelkezéseket, így a kapcsolódó elsődleges és másodlagos uniós jogforrásokat. Eszerint a 2015/1601 EU tanácsi határozat /továbbiakban: tanácsi határozat/ elfogadásának alapjául az Európai Unió működéséről szóló szerződés /továbbiakban: EUMSZ./ 78. cikk (3) bekezdése szolgált, amely kivételesen a 604/2013/EU rendelet által meghatározott főszabályként érvényesülő eljárásrendtől eltérő módon rendeli el lefolytatni a menekültügyi eljárást a 2015-ben felmerült menekültügyi szükséghelyzetben. Ennek kapcsán kérelmében azt is kifejtette, hogy a kezdeményezői kommunikációban ezért téves a betelepítés fogalmára utalni, mivel a tanácsi határozat valójában csak eltérő elveket rendel alkalmazni adott személyek tekintetében a menekültügyi eljárásra. Ennek a tanácsi határozatnak a megtámadása meg is történt az Európai Unió Bírósága előtt Magyarország részéről (Hungary v. Council of the European Union, Case C-647/15).

[6] Az I.r. kérelmező kifejtette a betelepítés fogalmát értelmezve, hogy a lefolytatott menekültügyi eljárás végén hozott döntés alapján álláspontja szerint miért nem áll fenn a betelepítés megvalósulása. Hangsúlyozta, hogy az eljárás lefolytatása végződhet az elismerési kérelem elutasításával, azonban a védelem megadása utóbb felülvizsgálható, illetve a tartózkodás jogcíme akkor sem áll már fenn, ha az elismerés alapjául szolgáló körülmények is megszűntek. Ennek okán a hitelesített kérdés álláspontja szerint már eleve olyan tárgykört érintett, amely az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, amelynek okán annak hitelesítését az NVB-nek meg kellett volna tagadnia. Emellett kifejtette, hogy a kérdést nyelvtanilag értelmezve az az elsődleges jogi keretek módosítására irányul, amely tekintetében az Országgyűlés hatásköre nem áll fenn, hanem az tágabb értelemben valamennyi tagállam együttes hatásköre. Vitatta a kérdés hitelesíthetőségét, idézve az Alkotmánybíróság 191/2010.(XI.18.) AB határozatát, mely szerint az Országgyűlés hatásköre legfeljebb a már aláírt nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére, arra való felhatalmazására vonatkozik, de nem egy nemzetközi szerződés módosításának kezdeményezésére, amelyre az uniós elsődleges jogi keretek szerint a tagállami kormányok jogosultak.

[7] Az I.r. kérelmező az EUMSZ. mellett az Európai Unióról szóló Szerződés /továbbiakban: EUSZ./ vonatkozó rendelkezéseit ismertette kifejtette, hogy tagállami parlament külön vétőjoggal nem rendelkezhet egy európai uniós döntés meghozatala vagy annak végrehajtása során, két a kérelemben ismertetett esetkör kivételével.

[8] Vitatta az I.r. kérelmező a kérdés hitelesíthetőségét annak okán is, hogy a népszavazási kérdés nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget érint, ezért abban az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján nem tartható népszavazás. Ennek körében utalt az I.r. kérelmező az EUSZ. 4 cikk (3) bekezdése szerinti hűség-klauzulára /továbbiakban: lojalitási klauzula/, valamint az álláspontja szerint nemzetközi szerződésként a 2004. évi XXX. törvénnyel a magyar jogrendszerbe iktatott Csatlakozási Szerződésre /továbbiakban: Csatlakozási Szerződés/ és annak módosításaira. Az I.r. kérelmező szerint az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott cél szerinti értelmezésre is figyelemmel az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az kizárja az alapító szerződésekből fakadó hatályos kötelezettségeket a népszavazásra bocsátható tárgykörök közül. Ezt az értelmezést támasztja

alá álláspontja szerint az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése is. Az E) cikk szerint Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. E rendelkezés az I.r. kérelmező szerint semmiképpen nem egyszeri szuverenitás-transzfer alapját jelentette, hanem a közös hatáskör gyakorlásának állandó szabályait képezi. Hivatkozott továbbá arra az I.r. kérelmező, hogy a Kúria Knk.IV.37.446/2014 sz. döntése szerint a Csatlakozási Szerződés bár uniós jogként a belső jog részévé vált, mégsem lehet eltekinteni annak nemzetközi szerződéses formájától.

[9] Az I.r. kérelmező az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján arra is hivatkozott, hogy abban a tekintetben is fennáll e kérdésnél a tiltott népszavazási tárgykör, mivel az az uniós jog végrehajtásához kíván az alapító szerződésektől eltérően - közvetve az E) cikk (2) bekezdését is érintve - többletfeltételt hozzáfűzni. Ennek okán is a kérdés hitelesítése az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontját sérti. Ugyancsak az Alaptörvény e rendelkezésével ellentétes az I.r. kérelmező szerint, hogy az esetleges eredményes népszavazás olyan módon tenné az Országgyűlés álláspontjának kötelező erővel való felruházását szükségessé, hogy az alapvetően a kormány részvételével működő Európai Unió Tanácsában való kormányzati intézkedések kereteit szabná meg.

[10] Az I.r. kérelmező kérelmében arra is utalt, hogy álláspontja szerint megtevesztő a kérdés a választópolgárok részére, mivel a betelepítéssel nem járhat a jelenlegi eljárásrend szerinti kérelmek elbírálása. Másrészt a megtevesztő hatás abból is fakad, hogy az uniós elsődleges jogi keretek módosítása lenne szükséges a referendumon kifejezett akarat megvalósulásához. Nem eldönthető a kérelmező szerint, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést terheli-e jogalkotási kötelezettség, valamint egyedi vagy normatív aktus kibocsátására kötelezn-e, amely sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói egyértelműség követelményét.

[11] Végül az I.r. kérelmező kérelmében arra tért ki, hogy az egyre szorosabbá váló integráció keretei között a nemzeti szuverenitás elismerése alapvető fontosságú, ugyanakkor olyan döntéshozatali rendszer került létrehozásra, amelyben adott esetben egy tagállamnak akarata ellenére kell végrehajtania a tagállamok közössége által meghozott egyes döntéseket. Álláspontja szerint a személyek szabad mozgásának alapszabadsága mentén életre hívott közös menekültügyi politikára is tekintettel az NVB által hitelesített kérdés alapvetően nem a nemzeti szuverenitás védelmét szolgálja, hanem az uniós döntéshozatal megváltoztatására irányul.

[12] A II.r. kérelmező az NVB határozatának megtámadása kapcsán arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint a népszavazási kérdés tárgya csak az Európai Unió szintjén rendezhető. Ennek megfelelően kérte, hogy a Kúria változtassa meg az NVB határozatát, valamint az aláírásgyűjtő ív hitelesítését tagadja meg. Hivatkozott az Nsztv. 6. §-ára, valamint a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. sz. végzésére, amely szerint a Nsztv. idézett rendelkezése alapján az Nsztv. csak a népszavazás kezdeményezésének személyes vagy postai úton való benyújtását intézményesíti, ám nem teszi lehetővé a képviselő útján való benyújtást. Ennek megfelelően a kezdeményezést személyesen a miniszterelnöknek vagy az egyes kormányrendeleteknek a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrehozásával összefüggő módosításáról szóló 306/2015. (X.26.) Kormányrendeletet aláíró, a 152/2014. (VI.6.) Kormányrendelet 1. § (2) bekezdése alapján személyesen a miniszterelnök-helyettesnek vagy a 152/2014.(VI.6.) Kormányrendelet 126.§ a) pontja alapján személyesen a miniszterelnökséget vezető miniszternek kellett volna benyújtania.

[13] A II.r. kérelmező idézte az Alaptörvény 8. cikk (2)-(3) bekezdését, E) és Q) cikkeit, a Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. évi CLXXV. számú törvény /továbbiakban: Kvótatv./ 1.§-át, valamint a Knk.IV.37.446/2014. számú ügyben EH2015.01.K3 szám alatt közzétett döntését. Álláspontja szerint a kötelező betelepítési kvóta nem tartozik a magyar Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, amely a tanácsi határozat által olyan nemzetközi dokumentummal rendezett kérdés, amelyet az Alaptörvény E) és Q) cikkeinek (2) bekezdése alapján is végre kell hajtani, ellenkező esetben az Alaptörvény módosítása is szükséges lenne.

[14] Hivatkozott továbbá arra a II.r. kérelmező, hogy a Kúria Knk.37.446/2014. sz. döntése szerint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény mellett a tiltott népszavazási tárgykör a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget is érinti, így a tanácsi határozat is ilyen tárgykört képez az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján. Kifejtette továbbá, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének követelményével ellentétben nem egyértelmű, mivel "az Országgyűlés hozzájárulása nélkül" szövegrész nélkül is egyértelmű lehet, valamint megtevesztő a választópolgárok számára a döntéshozó szerv tekintetében, mivel az Európai Unió helyett az Európai Unió Tanácsa a tanácsi határozat kibocsátója. Vitatta a II.r. kérelmező a kérdés-egyértelműségét abban a tekintetben is - idézve a Kúria Kvk.IV.37.435/2015/4. számú végzésének indokolását -, hogy a Kvótatv. 2. §-a révén már e törvény által rendezett kérdés feltételére irányul, mivel megtörtént az EUMSZ. 263. cikke alapján az Európai Unió Bírósága /továbbiakban: EuB/ előtti keresetindításra való felhatalmazás. Végül álláspontja szerint azért sem teljesíti a kérdés az egyértelműség követelményét, mert nem határozható meg, hogy mekkora az a nem magyar állampolgárságú személyi kör, akiknek Magyarországra telepítése megvalósulna a tanácsi határozat szerint.

[15] A III.r. kérelmező arra hivatkozott, hogy a hitelesített népszavazási kérdés sérti Magyarország Alaptörvényét, az Nsztv-t, az európai jogot. Álláspontja szerint az európai jog nem ismeri a betelepítés fogalmát, hanem a tanácsi határozat azt jelöli ki, hogy mely tagállamban folytassák le a menekültügyi eljárást. Ennek megfelelően pedig a 604/2013/EU rendelet 13. cikk (1) bekezdése szerinti főszabályával szemben, amely az EU területére való első belépés tagállamát tekinti irányadónak, a tanácsi határozat által meghatározott tagállamnak kell eljárnia a menekültügyi eljárásban. A III.r. kérelmező szerint a magyar jogrend sem ismeri a betelepítés fogalmát, így ebben a tekintetben sem teljesül az Nsztv. 9.§ (1) bekezdése szerinti egyértelműségi követelmény a hitelesített kérdés kapcsán.

[16] A III.r. kérelmező álláspontja alapján a hitelesített kérdés téves módon sugallja azt, hogy az Országgyűlés hozzájárulásától lehet utóbb függővé tenni a menekültügyi eljárások áttételét, mert az Európai Unió alapító szerződéseiben ebben a tekintetben nem biztosítanak a nemzeti parlamentnek vétőjogot. Ennek okán a hitelesített kérdés nemzetközi szerződésbe ütközik, valamint nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, amely ellentétes az Alaptörvény rendelkezésével. Ezt megerősíti a III.r. kérelmező annak kapcsán is, hogy a hitelesített kérdés nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget érint, mivel az Országgyűlés hozzájárulásával többletfeltételt kíván fűzni az alapító szerződésektől eltérően az Európai Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához. A III.r. kérelmező végül arra hivatkozik, hogy az sem egyértelmű, hogy nemleges válasz esetén az Országgyűlésnek olyan uniós jogszabályokat érintő jogalkotói kötelezettsége keletkezne, amelyre egyébként hatáskörrel nem rendelkezik, így sérülne az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói egyértelműség követelménye.

[17] A IV-V-VI. r. kérelmezők együttes kérelmükben kérték az NVB határozatának megváltoztatását. Kifejtik, hogy a hitelesített kérdés nem teljesíti az egyértelműség követelményét egyrészt annak okán, hogy az „akarata ellenére” kitétel a betelepítendő személyekre, vagy tagállamként Magyarországra vonatkozik-e. Emellett kérelmük szerint a

betelepítés olyan pontatlan, jogszabályok által meg nem határozott fogalom, amelyeket természetes személyekkel összefüggésben nem lehet alkalmazni, így nem teljesül az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói egyértelműség követelménye. Megtévesztő emellett a választópolgárok számára, hogy a jogi értelmezés elszakad a kérdés nyelvtani értelmétől, mivel a kérdés nem a menekültügyi kérelem elbírálásával kapcsolatos. Az egyértelműség hiányából fakadóan álláspontjuk szerint a kérdésnek megfelelő tartalmú országgyűlési döntés sem határozható meg egyértelműen. Érvényes és eredményes népszavazás esetén kötőerő csak olyan formában kapcsolódhatna a népszavazáshoz, ha Magyarország az Európai Unió egyes döntéseit csak az Országgyűlés jóváhagyásától függően hajtaná végre, ami az együttes kérelemben kifejtett álláspont szerint a lojalitási klauzulába ütközik. Végül azt fejtik ki, hogy érvényes és eredményes népszavazásnak megfelelő döntést az Országgyűlés csak akkor tud megalkotni, ha az Európai Unióból való kilépésről határoz, erről viszont a 35/2007. (VI.6.) AB határozat és a Kúria Kvk.37.158/2012/2. számú határozata szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján nem tartható népszavazás.

[18] A népszavazás kezdeményezőjeként - képviselője útján - a Kormány hivatkozva a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény /továbbiakban: Ve./ 228. cikk (2) bekezdésének második tagmondata alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 332. § (5) bekezdésére, 327. § (4) bekezdésére, valamint 54. § (1) bekezdésére beavatkozást jelentett be és érdemi nyilatkozatot is előterjesztett. Ebben kérte az I.r. kérelmező felülvizsgálati kérelmét illetően érintettség hiánya okán annak megállapítását, hogy az felülbírálatra „alkalmatlan”. Kifejtette továbbá, hogy amennyiben a Kúria az I.r. kérelmező felülvizsgálati kérelmét érdemi elbírálásra alkalmasnak találja, akkor hagyja helyben az NVB határozatát.

[19] A kezdeményező idézve a Kúria gyakorlatát kifejtette, hogy az I.r. kérelmező érintettségét illetően nem kielégítő, hogy az I.r. kérelmező magyarországi lakos, mivel álláspontja szerint az érintettség csak abban az esetben állapítható meg, ha a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire az állított jogsérelem közvetlenül kihat. Ugyanakkor elismerte, hogy a kapcsolódó esetjogi megállapítások az Alkotmánybíróság megközelítése alapján az érintettséget népszavazási ügyekben tágan értelmezték, ám ez álláspontja szerint nem vezethet az érintettség fennállása tekintetében az érdemi, tartalmi vizsgálat elmaradásához. Véleménye szerint az I.r. kérelmező tekintetében nem áll fenn közvetlen összefüggés a kérelmező jogi helyzete és az ügy között.

[20] Kifejtette, hogy a népszavazási kérdés hitelesíthető, mivel szemben az I.r. kérelmező álláspontjával a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, és nem sért nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget. Idézte az EUMSz. 78. cikkét az EUSz. 48. cikk (4) bekezdését és az Alaptörvény E) cikkét, valamint az Alkotmánybíróság 143/2010. (VII.14.) AB határozatát. Álláspontja szerint a szuverenitás átruházása nem volt általános a menekültügyi területen, így a kérdés által érintett alkotmányos minimumrendelkezés, mint a Magyarország szuverenitásának személyes hatálya (ország területén tartózkodók körének meghatározási módja) tekintetében sem történt meg. Vitatta a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek sérelmét, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyes alapító szerződések és azok módosításai, illetve a csatlakozási szerződések a belső jog részét képezik, amelyek a magyar alkotmányjog szempontjából már nem minősülnek nemzetközi szerződésnek.

[21] Kifogásolta továbbá a kezdeményező, idézve a Kúria és az Alkotmánybíróság vonatkozó esetjogi megállapításait, hogy a kérelmező szerint nem teljesíti a kérdés a választópolgári egyértelműség követelményét. A kérdés egyféleképpen értelmezhető, a probléma jogi környezete pedig közismert, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata sem a hatályos jogszabályok terminológiájának pontos használatát követeli meg. A jogalkotói

egyértelműség tekintetében arra utalt a beadvány előterjesztője, hogy a népszavazás eredménye az Országgyűlést abban köti, hogy a szuverenitás gyakorlása vonatkozásában milyen tartalmú, milyen joghatás kiváltására alkalmas döntést hozzon.

A Kúria döntése és jogi indokai

[22] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak. A kérelmezők felülvizsgálati kérelmében kifejtett kifogásaival szemben a kezdeményező NVB által hitelesített kérdése megfelel az Alaptörvény és az Nsztv. népszavazási kérdéssel kapcsolatos előírásainak.

[23] Az Alaptörvény 8. cikke határozza meg az országos népszavazás alkotmányos alapjait és korlátait. A 8. cikk (1) bekezdése szerint a népszavazás funkciója, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kötelezze. A népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak ez a közvetlen formája kivételes jellegű, amelynek okán a népszavazáshoz való jog gyakorlása több feltétel együttes fennállásához kötött.

[24] A vitatott formai követelményeket illetően a Kúria nem értett egyet a II.r. kérelmező azon álláspontjával, amely szerint a kezdeményező képviselője nem volt jogosult joghatályosan országos népszavazásra javasolt kérdést benyújtani az NVB-hez. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése, valamint az Nsztv. 5. §-a a Kormányt népszavazás kezdeményezésére külön feljogosított kezdeményezőként intézményesítette. A Kormány kollektív működési jellegéből fakadóan a Kormány számára az Nsztv.-ben biztosított kezdeményezési jogosultság csak képviselő útján való fellépés által valósítható meg. A II.r. kérelmező által idézett a Kormány tagjainak feladat- és hatásköreiről szóló 152/2014. (VI.6.) Korm.rendelet /a továbbiakban: Korm.rendelet/ 19/B. §-a alapvetően a kitüntetések rendjével kapcsolatban rendezi a miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatásköreit. E rendelkezés azonban nem kizárólagosan határozza meg a miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatásköreit, további feladat- és hatásköreit részletezi a Korm.rendelet 19/C-19/D. §-ai. A Kormány országos népszavazási kezdeményezéséről szóló 2004/2016. határozatának 3. pontja egyértelműen meghatározza, hogy a miniszterelnök kabinetfőnöke felel a Kormány képviselőtéért a Kormány jelen ügyben tett népszavazási kezdeményezése során.

[25] A Kúria a népszavazási ügygel kapcsolatos érintettségről azt állapította meg, hogy a kérelmezők a törvénynek megfelelően indítványozhatták az NVB határozatának bírósági felülvizsgálatát. Az Nsztv. 1.§ (1) bekezdése szerint a népszavazási ügyben a Ve. általános szabályai is érvényesülnek, így a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztő körét szabályozó 222.§ (1) bekezdés is. Ez a rendelkezés az ügyben való érintettséghez köti a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztésének lehetőségét, ugyanakkor az érintettség meghatározásához további körülményeket nem rögzít. A Kúria kiemeli, hogy népszavazási ügyekben az érintettség az általános választási eljárási ügyekhez képest eltérően minősül. A Ve. szerinti választási ügyekben a jogvita döntően a választási eljárás szabályaihoz kapcsolódik, és a bírósági felülvizsgálatot eljárási és jogorvoslati szakasz előzi meg. Ez meghatározza az eljárási érintettek körét, amely a Ve. 222.§ (1) bekezdésének szűkebb értelmű alkalmazását teszi lehetővé. A népszavazási ügyek jellege azonban ettől eltér, ezekben az ügyekben igen gyakran közvetlen alapjogi összefüggések érvényesülnek, nagyobb terjedelmű eljárási előzmény nélkül. A népszavazásra feltett kérdés jellege határozza meg az érintettséget, melyet annak tartalmi vizsgálatával lehet megállapítani. A kezdeményező által megjelölt kérdés tartalma szerint nem vitásan valamennyi választópolgárt és valamennyi magyarországi lakost érinti, így a felülvizsgálat feltételeinek hiányára való hivatkozás nem helytálló.

[26] A Kúria utal arra is, hogy népszavazási ügyben az esetleges érintettség hiányát felülvizsgálati eljárásban hozott döntés típusa tekintetében nem lehet megállapítani, mivel az

Nsztv. érdemi vizsgálat nélküli elutasításra vagy legitimáció hiányában történő elutasításra nem ad lehetőséget.

[27] Az érintettség tekintetében figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX.24.) AB határozatában foglaltakat is, amelyben az Alkotmánybíróság az érintettséget szélesen értelmezte, figyelembe véve a népszavazással érintett kérdésben szereplő alapjogot és a kapcsolódó jogviszonyokat. E határozattal összefüggésben arra is utal a Kúria, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztői az eljárás korábbi szakaszában nem vettek részt, ideértve a bírósági felülvizsgálati eljárást is, érintettségük a népszavazási kérdéssel összefüggésben ennek ellenére megállapításra került.

[28] A népszavazáshoz való jog gyakorolásának korlátja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének d) pontja szerint a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség. A Kúria a felülvizsgálati kérelmekben foglalt kifogások miatt vizsgálta az uniós jog nemzetközi szerződési jellegét a népszavazás szempontjából. Az I.r. és a II.r. kérelmező kitért arra, hogy a Csatlakozási Szerződések nemzetközi szerződési formájától nem lehet eltekinteni. Valamennyi kérelmező kifejtette, hogy a tárgykörben tartandó népszavazás olyan további döntések meghozatalával járhat, így az Európai Unióból való kilépésről való döntés, az Alaptörvény E) cikke szerinti hatáskör-transzfer klauzulájának módosítása a kezdeményező feltételezhető szándéka alapján, amely vagy az egyértelműségi követelménynek nem felel meg, vagy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti, az Alaptörvény módosítására irányuló további tiltott népszavazási tárgykört érint.

[29] Nem ért egyet a Kúria azzal az állásponttal, amely a népszavazás lehetősége kérdését kizárólag az Európai Unió döntéshozatala, szervezete és működési rendje szempontjából teszi vizsgálat tárgyává és ennek alapján vonja le azt a következtetést, mely szerint az Európai Unió működésével való összefüggés a népszavazás megtartását kizárja - utalással az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjára. A kérdés hitelesítésében az előzőekben elmondottak szerint csak annyiban lehet jelentősége uniós összefüggéseknek, amennyiben az az Nsztv. 11.§ rendelkezései szerint vizsgálható és értelmezhető. Az NVB által hitelesített kérdés uniós összefüggései részben az uniós jog nemzetközi jellege, részben pedig az Alaptörvény Európai Unióra vonatkozó szabálya, különösen a E) cikk szerint érvényesülnek. A népszavazásra feltett kérdés nem ütközik az E) cikk (2) bekezdésébe, mivel az Alaptörvény e rendelkezése külön utal arra, hogy az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig került sor egyes hatáskörök többi tagállammal közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlására. A kérdés a magyar népszavazási szabályok szempontjából nem irányul sem a csatlakozási szerződés módosítására, sem többletfeltétel előírására az Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához, így nem veti fel az Alaptörvény 8) cikk (2) bekezdés d) pontjának sérelmét sem. A kérelmezők e körben kifejtett álláspontjának elfogadása azt eredményezné, hogy a nem magyar állampolgárok Magyarországon való elhelyezése – bármely jogviszonyban – kizárólagos uniós döntési jogkör, s valójában még az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében írt közös hatáskör gyakorlása sem érvényesül.

[30] A kérdés hitelesítésével kapcsolatos vita eldöntése kizárólag az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezései alapján történhet, nem igényli sem az uniós jog közvetlen alkalmazását sem annak értelmezését. A Kúria emiatt csak a jogorvoslati kérelemben foglalt uniós jogi összefüggésekre kíván reagálni indokolási kötelezettsége teljesítése körében. Erre figyelemmel a Kúria a feltett népszavazási kérdéssel összefüggésben rögzíti azt, hogy az NVB által hitelesített kérdés a másodlagos uniós jog körébe tartozó tanácsi határozat általi intézkedés bevezetésére vonatkozik. Az uniós jogból, így a másodlagos jogforrásként elfogadott tanácsi határozatból eredő kötelezettségek és a nemzetközi szerződésből eredők között nem vonható párhuzam. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az uniós jogrend

sajátos és speciális jogrend. Ennek révén „a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, (...) az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra kötelező joganyagot hoztak létre” (Costa kontra E.N.E.L-ítélet, C-6/64, EU:C:1964:66).

[31] Az uniós jog sajátos minősülését támasztja alá továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 143/2010. (VII.14.) AB határozatában a Lisszaboni Szerződést “az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés” fogalma, mint az Európai Unióhoz kötődő nemzetközi szerződés eltérő besorolása. E besoroláshoz nem feltétlenül szükséges, hogy a szerződés magát európai uniós jognak minősítse, vagy az Európai Unió alapító szerződesei közé tartozzon. Ebben a tekintetben az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése szerinti formailag nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez adott országgyűlési felhatalmazás és az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerinti kihirdetés is eltér egymástól. Ezt kifejezi az E) cikk (2) bekezdése szerinti garanciális követelmény is, amely az E) cikk szerinti felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi szükségessé. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést.

[34] Kúria gyakorlata abban a tekintetben egyértelmű, hogy nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát közvetlenül érintő, különösen annak kilépését célzó népszavazási kérdés olyan tárgykört képez, amely tekintetében továbbra is egyértelműen fennáll a tiltott népszavazási tárgykör (Knk.37.184/2012/2., Knk.37.185/2012/2., Knk.37.186/2012/2.).

[35] A Kúria kifejti, hogy jelen felülvizsgálati eljárás tárgya alapvetően annak vizsgálata, hogy a népszavazási kezdeményezéshez kötődő kérdés hitelesíthető-e. Annak elemzése, hogy az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendje szempontjából a tanácsi határozattal az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás módosítása, a tagállami hatáskörök elvonása felmerül-e nem jelen felülvizsgálati eljárás, hanem az Európai Unió Bírósága előtt Magyarország, mint az Európai Unió tagállama által megindított eljárás (Magyarország kontra Tanács, C-647/15) tárgya. Emiatt tévesek azok a kérelmezői következtetések, hogy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára kötelezné, amely az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendjének a tanácsi határozaton túlmutató megváltoztatásával, az elsődleges jogi kereteknek, az Alaptörvény E) cikke szerinti hatáskör-transzfer klauzulájának módosításával járna, vagy az Európai Unióból való kilépéshez vezetne.

[36] E kérdéshez kapcsolódóan mindegyik kérelmező felülvizsgálati kérelmének kifogásai szerint népszavazás az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján csak olyan kérdésben tartható, amely az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés. Az Európai Unió és a tagállamok közötti döntéshozatali eljárásrend vélelmezett módosítása miatt erre valamennyi kérelmező utalt. Az I.r. kérelmező emellett egyértelműen hivatkozott ennek hiányára. Álláspontja szerint nem tartozik bele a tanácsi határozat által felölelt esetkör azokba a kivételes esetekben, ahol a tagállami parlamentek vétőjogot gyakorolhatnának az Európai Unió döntésével szemben. Kiemelte, hogy az Országgyűlés legfeljebb nemzetközi szerződések kötelező hatályának utólagos elismerését illetően rendelkezik hatáskörrel az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése alapján. Az Országgyűlés hatáskörének hiányára hivatkozott a III.r. kérelmező is.

[37] A Kúria ezzel kapcsolatban kifejti, hogy nem képezhet tiltott népszavazási tárgykört az a kérdés, amely érinti az Országgyűlés feladat- és hatáskörét. Ebben a tekintetben egyértelműen megállapítható, hogy a tanácsi határozat szabályozási tárgyköre arra vonatkozik, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény /továbbiakban: Met./ szerinti menekültügyi eljárás lefolytatása adott nem magyarországi állampolgárságú személyek esetében a 604/2013/EU rendelet szabályaival ellentétben a tanácsi határozat által meghatározott tagállamban kerüljön sor. A Met. 95. § (2) bekezdése szerint annak rendelkezései többek között a 604/2013/EU rendelet szabályainak való megfelelést szolgálja. Emellett pedig a nem magyar állampolgárok menekültügyi eljárásának lefolytatása e személyek alapvető jogainak érintettsége okán olyan szabályozási tárgykört képez, amelyet a jogalkotó törvény keretei között rendezhetne.

[38] Az Országgyűlés hatáskörét illetően a magyar jog tételesen nem határozza meg az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörének elemeit és a kötelező törvényalkotási tárgyakra sem tartalmaz kimerítő felsorolást. A jogalkotás közjogi kereteit az Alaptörvény T) cikke rögzíti, az Országgyűlés alkotmányos feladatköre tekintetében pedig a 6. cikk rendelkezései tartalmazzák. E közjogi rendszerben – figyelembe véve az Alkotmánybíróság 46/2006. (X.5.) határozatában foglalt értelmezést is – egyértelműen kijelenthető, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni. Az Alaptörvény keretei között, tehát az Országgyűlés bármely szabályozást igénylő társadalmi viszonyt a törvényalkotás körébe vonhat, és ebből az is következik, hogy olyan jogszabályalkotási tárgyakat, amelyekre más jogalkotó kerül megnevezésre, szintén szabályozási körébe vonhat. Erre tekintettel téves az a felvetés, mely a kormány hatáskörére történő hivatkozással zárna ki a népszavazás lehetőségét. A Kúria e tekintetben utal a Knk.IV.37.807/2012/2. számú határozatára is, amelyben kiemelte, hogy az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés alá tartozás szempontjából a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e.

[39] A kérdésnek az Országgyűlés hatáskörét illetően vannak más összefüggései is. A feltett kérdésben érintett helyzet szabályozását a magyar jog nem tartalmazza, kizárólag közvetett, a menekültjoggal, illetve a harmadik országból származó állampolgárok tartózkodásával kapcsolatos belső és uniós jogi rendelkezések merülhetnek fel közvetett szabályozásként. A „betelepítés” fogalma az Országgyűlés hatásköre szempontjából új, és ezáltal tartalom-meghatározást igénylő szabályozási tárgykörnek minősülhet. Annak eldöntése, hogy az ország területén más országok állampolgárai milyen jogviszonyban, státuszban és időtartamban tartózkodhatnak, alapvető jogokat érintő szabályozási tárgykör, s mint ilyen, nyilvánvalóan egyszerre törvényhozási tárgykör függetlenül attól, hogy a teljes körű szabályozás minden mozzanata esetlegesen nem igényel törvényi szintű rendelkezéseket.

[40] Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján a népszavazási kérdéssel szemben fennáll az egyértelműségi követelmény, amelyet eredetileg az Alkotmánybíróság dolgozott ki. Ez a választópolgárok tekintetében annak követelményét jelenti, hogy egyértelműen lehessen megválaszolni a népszavazási kérdést, míg az Országgyűlés a népszavazás eredménye alapján egyértelműen dönthesse el, hogy fennáll-e jogalkotási kötelezettsége, és ha igen, milyen tartalommal. Mindegyik kérelmező kifogásolta felülvizsgálati kérelmében, hogy az NVB által hitelesített kérdés nem felel meg az egyértelműségi követelménynek, valamint több kérelmező is utalt rá, hogy a „betelepítés” jogilag nem intézményesített fogalom, amelynek értelmezése sem egyértelmű. Ezen túlmenően kitértek arra is a kérelmezők, hogy a kérdés olyan megtévesztő elemeket is tartalmaz, amely kizárja ennek a követelménynek a teljesítését. Így az „akarata ellenére” kitételt, a nem pontosan meghatározható nagyságú érintett személyi kört értékelték ekként, valamint kifejtették, hogy a lefolytatandó

menekültügyi eljárás uniós főszabálytól való eltérés lehetőségét biztosító tanácsi határozatot „betelepítésként” értékelni nem lehet.

[41] A Kúria gyakorlata szerint a választópolgári egyértelműség esetén a kérdéssel szembeni követelmény, hogy az világos, kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét, s azáltal tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogukat gyakorolni. A népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában ugyanis csak formálisan érvényesülhet, ha a népszavazási kérdés nem értelmezhető egyértelműen (Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.37.458/2015/3.). A Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat alapján nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.

[42] A Kúria megjegyzi, hogy adott jogterületek, illetve szabályozási rendek összetettségétől függően változhat a népszavazási kérdés megfogalmazása s az is, hogy az jogilag mennyire egzak. A Kúria álláspontja szerint a betelepítés kifejezés olyannak tekinthető, amely kellőképpen pontosan határozza meg, hogy a tanácsi határozat által érintett személyi kör huzamosabb idejű elhelyezésére Magyarországon kerülne sor. Ebben a tekintetben a jogi egzaktság mellett legalább annyira fontos szerepet játszik, hogy az érintett intézkedéshez kapcsolódóan a választópolgárok a kérdés lényegét egyértelműen megérthessék, amely a betelepítés fogalma révén biztosított.

[43] A népszavazásra tett kérdés egyértelműsége körében az Alaptörvény és az Nsztv. szerint kettős követelmény érvényesül. Egyrészt a kérdésnek jogilag értelmezhető és pontos fogalmakat kell használnia, másrészt pedig a választópolgárok számára is megérthetőnek és egyértelműnek kell minősülnie. A két követelmény között egyensúlyt kell teremteni, ami egyes kérdések esetében meglehetősen összetett kérelmezői feladat.

[44] Az NVB által hitelesített kérdés a törvényi követelményeknek megfelel. A kérdés jogilag kellően pontos, az abban szereplő fogalmak a kérdéssel összefüggő szervezetek beazonosítását és a választópolgár által történő megválaszolását lehetővé teszik. Az „Európai Unió” kifejezés köztudomású szervezeti fogalmat takar, s e tekintetben szervezeti gyűjtőfogalom, amely alatt a kérdés vonatkozásában az Európai Unió illetékes döntéshozatali szervét kell érteni. A magyar, illetve a nemzetközi jog a „betelepítés” kifejezés tartalmát nem írja le, új társadalmi jelenséghez kapcsolódó fogalomról van szó, melynek jogi meghatározása elsősorban az arra vonatkozó uniós és nemzeti szabályozás irányától függ. A népszavazás szempontjából „betelepítés” kifejezés ugyanakkor értelmezhető tartalmat jelent, a választópolgár számára azt a helyzetet jeleníti meg, amikor nagy számban nem magyar állampolgárok tartós elhelyezésére kerülne sor Magyarország területén. A népszavazás kezdeményezője erről a helyzetről kívánja a választópolgárok véleményét kérni, így a kérdésben használt „betelepítés” kifejezés nem kifogásolható.

[45] A Kúria utal arra is, hogy a 2015. évi CLXXV. törvény Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről már rögzíti a „betelepítés” megnevezést, ami egyben azt is jelenti, hogy e fogalom tételes jogi megjelenítésének első lépésére is sor került.

[46] A választópolgári mellett ugyanolyan jelentőséggel rendelkezik a jogalkotói egyértelműség is. Ezen követelmény szerint a népszavazási kérdés alapján a jogalkotónak egyértelműen el kell tudnia döntenie, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen mely körben (Knk.IV.37.338/2015/3.). Az I.r. kérelmező álláspontja szerint nem áll fenn a jogalkotói egyértelműség, mivel nem egyértelmű, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést terheli-e jogalkotási kötelezettség, valamint egyedi vagy normatív aktus kibocsátására kötelezné-e. A IV-V-VI.r. kérelmezők együttes felülvizsgálati kérelmükben továbbá arra a következtetésre jutottak, hogy az érvényes és eredményes

népszavazásnak megfelelő döntést az Országgyűlés csak abban az esetben tudja megalkotni, ha az Európai Unióból való kilépésről határoz.

[47] A jogalkotói egyértelműség tárgyában a Kúria utal a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség kapcsán tett megállapításaira is. Eszerint nem vonható le olyan következtetés, amely szerint az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára kötelezné, amellyel az Európai Unióból való kilépésről kellene határoznia. A Kúria álláspontja ebben a tekintetben továbbra is az, hogy Magyarország nemzetközi szervezetekben és az Európai Unióban való tagságát közvetlenül érintő népszavazási kérdés tiltott tárgykört képez.

[48] Ebben a tekintetben a jelen népszavazási kezdeményezés egy konkrét, már meglévő törvényt, a Met.-et érinti, amelyet kiegészítenek az uniós rendelkezések. A Kúria hangsúlyozza, hogy a jogalkotói egyértelműség kategóriája nem pusztán törvényhozási lépéssel oldható meg, hanem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. §-a szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátásával is.

Záró rész

[49] A Kúria a kérelmek elutasítása, illetve a határozat helybenhagyása alapján személyenként kötelezte a kérelmezőket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv. 43. § (7) bekezdése szerinti eljárási illeték megfizetésére. A III. rendű kérelmezőt terhelő eljárási illetéket az 1990. évi XCIII. tv. 5. §-a alapján az Állam viseli ki.

[50] A Kúria e határozat Magyar Közlönyben való közzétételéről az Nsztv. 30. § (3) bekezdése alapján rendelkezett.

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

Budapest, 2016. május 3.

Dr. Kalas Tibor sk. a tanács elnöke, előadó, Dr. Kozma György sk. bíró, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet sk. bíró