

KÚRIA

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

A Kúria a dr. Tordai Csaba ügyvéd által képviselt Együtt - a Korszakváltók Pártja és a Párbeszéd Magyarországért Párt kérelmezőknek a Nemzeti Választási Bizottság által 2014. március 1-én meghozott 141/2014. számú határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelme folytán megindult nemperes eljárásban meghozta az alábbi

v é g z é s t :

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 141/2014. számú határozatát megváltoztatja és megállapítja, hogy jogsértő volt 2014. február 21-én Mór városban a közterületen elhelyezett pulton történő ajánlásgyűjtés közterület-használati engedélyhez kötése.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

I.

A Nemzeti Választási Bizottság 2014. március 1-én meghozott 141/2014. számú határozatával helyben hagyta a Fejér megyei 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság (a továbbiakban: OEVB) 8/2014. (II.26.) számú határozatát.

A Nemzeti Választási Bizottság által megállapított irányadó tényállás szerint Dr. Sz. P. F. magánszemély (a továbbiakban: kifogástevő) 2014. február 23-án kifogást nyújtott be az OEVB-hez, amelyben előadta, hogy Mór város közterület-felügyeletének vezetője 2014. február 21-én nem engedélyezte a Városi Piac bejárata előtt választási gyűlés tartását az Együtt - a Korszakváltók Pártja részére, arra hivatkozva, hogy a jelölő szervezet nem rendelkezett közterület foglalási engedéllyel és nem fizette be a területfoglalásért fizetendő díjat. Állítása szerint a közterület-felügyelet vezetője azon okból kérte az engedély bemutatását, és a díj megfizetését, hogy az ún. kitelepülő pult önálló hirdető-berendezésnek minősül. Ezzel szemben a kifogástevő arra hivatkozott, hogy az érintett tevékenység

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

választási gyűlésnek minősül, ami szabadon tartható az érintett helyen és időszakban. A fentiek alapján kérte kifogástevő az OEVB-t, hogy állapítsa meg a jogszabálysértés tényét és tiltsa el a közterület-felügyeletet és annak vezetőjét a további jogsértésektől.

Az OEVB 2014. február 26-án tartott ülésén 8/2014. (II. 26.) számú határozatával a kifogást elutasította. A határozat - többek között - kinyilvánította, hogy az OEVB álláspontja szerint jelen esetben a Ve. plakátokra vonatkozó 144. §-át nem kell alkalmazni. Álláspontja szerint a kitelepülő pult önálló hirdető-berendezésnek minősül, amire a Ve. 144. § (6) bekezdése szerint a közterület-használatra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ami jelen esetben Mór Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület-használat szabályairól szóló 9/1998. (III.31.) önkormányzati rendelete (továbbiakban: Ör.). Az Ör. rendelkezései alapján a hirdető-berendezés elhelyezése közterület-használati engedély köteles.

Sz. V. magánszemély (a továbbiakban: beadványozó) 2014. február 27-én az OEVB fent hivatkozott határozata ellen fellebbezést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz. A Nemzeti Választási Bizottság a fellebbezést elutasította. Álláspontja szerint az OEVB helyesen állapította meg, hogy az Együtt - a Korszakváltók Pártja jelölő szervezet hivatkozott ún. kitelepülő pultja önálló-hirdetőberendezésnek minősül, amire a Ve. 144. § (6) bekezdése alapján a közterület-használatról szóló jogszabályok vonatkoznak. A Nemzeti Választási Bizottság szerint nem nyert bizonyítást, hogy választási gyűlést tartottak, így a Ve. 145. §-ában foglalt megsértése sem állapítható meg. A határozat szerint az ajánlásgyűjtés helyére vonatkozóan kizárólag a Ve. 123. §-a állapít meg korlátozást, az ajánlásgyűjtés módja tekintetében azonban alkalmazandók más jogszabályokban szereplő korlátozások, jelen esetben az Ör.-ben rögzített szabályok a közterület-használatról.

A határozat szerint végül a gyülekezési jogra vonatkozó szabályok sem alkalmazhatók a jelölő szervezetek ajánlásgyűjtésére; a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) hatálya erre nem terjed ki, ezt a 3. § a) pontja kifejezetten kizárja.

II.

A kérelmezők - a törvényes határidőn belül - 2014. március

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

2-án a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 223. § (1) bekezdése alapján minősített elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumban felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a Nemzeti Választási Bizottság 141/2014. számú határozata ellen.

A kérelmezők szerint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével, a IX. cikk (1) bekezdésével, a XXIII. cikk (1) bekezdésével, valamint a Ve. 123. § (1) bekezdésével, 144. § (3) bekezdésével és 145. § (1) bekezdésével ellentétes a Nemzeti Választási Bizottság 141/2014. számú határozata, ezért kérték a Kúriát, hogy a határozatot változtassa meg, és tiltsa el a jogsértőt a további jogsértéstől.

A felülvizsgálati kérelemben foglaltak szerint az ajánlások gyűjtése az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert, a választhatósághoz való jog által védett magatartás, mivel az ajánlások szükségesek ahhoz, hogy a jelölt a választásokon elindulhasson, illetve az őt támogató jelölő szervezet jelöltet állíthasson. A 31/2013. (X. 28.) AB határozat és az 1/2014. (I. 21.) AB határozat szerint a népszavazáshoz való jog kiterjed a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges aláírások gyűjtésére is, így az ajánlások gyűjtése az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójog védelmi körébe tartozik. A Ve. 123. § (1) bekezdése alapján ajánlásokat - a Ve.-ben meghatározott kivételekkel - bárhol lehet gyűjteni. A Ve. kifejezetten rendelkezik arról, amikor egy választási kampánycselekmény elvégzésére alkalmazni lehet a közterület-használatra vonatkozó szabályokat, az ajánlás gyűjtése pedig nincs ezek között. Ennek megfelelően a Ve. 123. § (1) bekezdésének az ajánlásgyűjtés szabadságáról szóló rendelkezését úgy kell értelmezni, hogy az kiterjed az ajánlóív aláírásához szükséges, akár a jelölő szervezet jelképét tartalmazó berendezés közterületen való, külön közterület-használati engedély nélküli elhelyezésére is.

A kérelmezők szerint a választópolgárokkal közterületen politikai kérdésben folytatott kommunikáció az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyülekezéshez való jog védelme alatt áll. A felülvizsgálati kérelem idézett a 40/2010. (IV.15.) AB határozatból, és a 142/2011. (XII. 2.) AB határozatból, majd megállapította, hogy a közterületi kitelepülés során folytatott ajánlásgyűjtés, amely a választópolgárokkal való kommunikáció célját szolgálja, a gyülekezéshez való jog védelmi körébe tartozik. Véleménye szerint a választási kampány idején a jelölő szervezetek

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

által szervezett, a gyülekezési jog védelme alatt álló rendezvények választási gyűlésnek minősülnek. A 4/2007. (II.13.) AB határozat alapján a kérelmezők arra a következtetésre jutottak, hogy a gyülekezési jog védelmi körébe tartozó rendezvények megtartásához szükséges berendezések a közterület tulajdonosának hozzájárulása nélkül is alkalmazhatóak, ahhoz alkotmányosan közterület-használati engedély nem írható elő. Ilyen esetben a berendezések értelemszerűen tartalmazhatnak a rendezvény céljával kapcsolatos feliratot, ábrát vagy más kommunikációs tartalmat is, amelyek használata egyebekben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert, a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása is egyben.

Az ajánlásgyűjtés során használt kitelepülő-pulton, illetve általában választási gyűlésen az egyes jelölő szervezetek jelképeinek elhelyezése a tevékenységhez szorosan kötődik, így a jelképet tartalmazó eszköz önálló hirdető-berendezésnek nem minősíthető. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelmére vezet, hogy jelölő szervezetek jelképeinek aláírás-gyűjtő pulton való elhelyezéséhez közterület-használati engedélyt követelt meg az intézkedő közterület-felügyelő.

III.

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

1. A Nemzeti Választási Bizottság felülvizsgálni kért határozata a Ve. 144. §-ában a plakátokra vonatkozó szabályozás alkalmazását mellőzte. Mellőzte az Nemzeti Választási Bizottság a Ve. 145. §-ának - a választási gyűlésekre vonatkozó szabály alkalmazását is, az ajánlásra vonatkozó 123. § alkalmazását tekintve pedig megállapította, hogy az aláírás módja tekintetében nemcsak e rendelkezés az irányadó. Az NVB határozata azt is megállapította, hogy a gyülekezési jog szabályai sem alkalmazhatók az adott ügyre.

A Nemzeti Választási Bizottság határozata alapján az ún. kitelepülő-pultokra vonatkozóan - egyébként a plakátokra vonatkozó szabályok között található - Ve. 144. § (6) bekezdése alkalmazandó. E törvényi rendelkezés továbbtal a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazására. A közterület-használat rendjét - a törvényi keretek között - az önkormányzatok rendeletben határozzák meg, jelen esetben az Ör.

A fentiek kapcsán így elsőként az merül fel kérdésként, hogy a közterületen elhelyezett - jellemzően több párt

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

által is alkalmazott - pultoknál a jelöltek, jelölő szervezetek aláírásgyűjtésére a Ve. 144. § (6) bekezdése alapján alapvetően az önkormányzati normák az irányadók (önkormányzatonként külön-külön, a polgármester önkormányzati hatósági hatáskörében meghozott döntése alapján) vagy a kérdésre központi jogszabályok vonatkoznak.

A Kúria megítélése szerint törvények által rendezett központi szabályozási tárgykörre vonatkozatható az ajánlásgyűjtés jelen ügyben felmerült módja. A Kúria álláspontja az, hogy az ügyre a Ve. ajánlásra vonatkozó szabályai az irányadók, és a Nemzeti Választási Bizottság határozatával szemben úgy véli, hogy Ve. 144. § (6) bekezdése - amely továbbutal önkormányzati szabályozásra is - az adott ügyben nem alkalmazandó. A Ve. 144. § (6) bekezdése a Ve. VIII. a választási kampány című fejezet 69. pontjában található „Plakát”-ra vonatkozó szabályok között szerepel. A Ve. 144. § (1) bekezdése lényegében azt határozza meg, hogy a szakasz hatálya mire terjed ki, így rögzíti, hogy alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül. Helyesen utalt az NVB arra, hogy a plakátokra vonatkozó 144. §-t az ügyben nem kell alkalmazni. A Kúria megítélése szerint nem kell alkalmazni - egyébiránt a 144. § részét képező - 144. § (6) bekezdését sem. A rendszertani értelmezés figyelembevételével a Ve. 144. § (6) bekezdését nem lehet kiragadni szöveggörnyezetéből.

A Kúria megítélése szerint azonban nemcsak a rendszertani értelmezés miatt nem alkalmazható az ügyben a Ve. 144. § (6) bekezdése.

Az ügy irataiból, a csatolt fényképekből megállapítható, hogy célját tekintve a közterületen nem önmagában álló plakát került elhelyezésre, hanem kitelepülő-pulton a Ve. 123. §-a szerinti ajánlásgyűjtés folyt. A célját tekintve elsődlegesen ajánlásgyűjtésre létrehozott pult szükségképpen tartalmazza annak a pártnak (pártoknak) a megnevezését, jelölését amelynek érdekében a helyszínen tartózkodó jelölő szervezet képviselője aláírást gyűjt. Plakátnak, önálló hirdető-berendezésnek tehát nem tekinthető az a kitelepülő-pult, amelyen ajánlásgyűjtés történik, ahol a jelen lévő jelölő szervezet képviselője a választópolgárokkal találkozik.

Mivel az ügyre a Ve. 144. § (6) bekezdése nem vonatkozatható, így a Ve. 144. § (6) bekezdése alapján az Ör. sem alkalmazható. A fentiek miatt nem helytálló a

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

Nemzeti Választási Bizottság 141/2014. számú határozata, amikor a Ve. 144. § (6) bekezdésre alapozza döntését.

2. Nem megalapozott ugyanakkor a felülvizsgálati kérelem azon érve sem, hogy az ügyben az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésben és ezáltal a Gytv.-ben meghatározott, a gyülekezési jog védelme alá tartozó rendezvényről van szó.

Az Alkotmánybíróság a 4/2007. (II.13.) AB határozatában alkotmányellenesnek, illetve (bár a kérelmező nem említi, de megjegyzendő, hogy) a Kúria Önkormányzati Tanácsának hasonló tárgyban meghozott Köf.5.005/2012/6. számú határozatában törvényellenesnek minősítette a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények közterület-használati engedélyhez és díjfizetéshez kötését. Mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria megállapította, hogy e tárgyban az önkormányzatoknak nincs felhatalmazásuk rendeletalkotásra.

A Kúria megítélése szerint azonban a kitelepülő-pulton történő ajánlásgyűjtésnél a közterület-használat és a gyülekezési jog fenti összefüggései nem alkalmazhatók. Amennyiben ez az esemény az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerinti gyülekezési jog védelmi körébe tartozó rendezvénynek minősülne, akkor alkalmazandók lennének a Gytv. rendelkezései is. Nyilvánvaló azonban hogy pl. a három napos - Gytv. 6. §-ába foglalt - bejelentési kötelezettség nem vonatkozhat a választási kampány során a közterületen történő aláírásgyűjtésre. Ezért rendelkezik úgy a Gytv. 3. § (3) pontja, hogy hatálya nem terjed ki a Ve. hatálya alá tartozó rendezvényekre. A Gytv. hatálya és a Ve. hatálya alá tartozó rendezvények tehát külön-külön önálló szabályozási koncepciót képviselnek.

A fentiekre tekintettel nem megalapozott a kérelmezőknek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozása, illetve osztja a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság azon álláspontját, amely szerint a gyülekezési jogra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók a jelölő szervezetek ajánlásgyűjtésére.

3. A fentiek szerint az ajánlószelvények közterületen elhelyezett kitelepülő-pulton történő gyűjtése nem tartozik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a Gytv. hatálya alá, ami azonban nem jelenti azt, hogy a védendő értéket - a politikai kommunikáció szabadságát - ne lehetne figyelembe venni az ügy elbírálása során. A gyülekezési jog mellett politikai alapjog a felülvizsgálati kérelemben is

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

felhívott, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésbe foglalt véleménynyilvánítás szabadsága. Mindkét jog egyben kommunikációs alapjog is, a védendő értékek köre átfedést mutat.

Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy különösen fontos, hogy a véleménynyilvánítási szabadság a választási kampány időszakában érvényesüljön [60/2003. (XI. 26.) AB határozat], illetve más döntéseiben a választási kampányt a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekintette [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, 6/2007. (II. 27.) AB határozat]. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közlése elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. [Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 25. pont.]

A Kúria úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy tényállása, azaz kampányidőszakban, közterületen, kitelepülő-pultnál történő ajánlásgyűjtés az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozó politikai kommunikációnak tekintendő. Figyelembe veendő, hogy jelen esetben a politikai kommunikáció a legjelentősebb, s leginkább védelemben részesülő csatornán, a polgárok és a jelöltek (jelölő szervezetek) illetve képviselőik között történt (tartalmi sajátosság). Ennek korlátozása az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján alapjogi korlátozás, amelynek - a politikai közlés szabadsága tartalmi sajátosságainak érvényesülése mellett - meg kell felelni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés második mondatában foglalt kritériumnak.

4. Az Alaptörvény jelölt IX. cikk (1) bekezdését is figyelembe véve az ügyben a Ve. 123. §-ának az ajánlásra vonatkozó szabályai az irányadók. Az ügyben ugyanis az ajánlásra vonatkozó momentum a meghatározó, s nem pedig önmagában a politikai hirdetés. A politikai pártra, szervezetre utaló felirat, ábra elhelyezése az azzal szimpatizáló polgárok és a jelöltek, jelölő szervezetek közötti kapcsolat létrehozását szolgálta.

A Ve. VII. Fejezetének a jelöltállítással kapcsolatos 60. pontja foglalkozik az ajánlással. A Ve. kérelmező által is hivatkozott 123. § (1) bekezdése értelmében „[a]jánlást a polgárok zaklatása nélkül - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a jelölő szervezet képviselője vagy a

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve annak képviselője bárhol gyűjthet.” A bárhol közterületet is jelent. A kivételeket – a törvényalkotói mérlegelés eredményeként – a Ve. 123. § (2) bekezdése sorolja fel. A Ve. e helyen, de máshol sem tartalmaz olyan szabályt, amely szerint közterületen csak közterület-használati engedély és közterület-használati hozzájárulás fizetése mellett gyűjthető ajánlás. A jelöltállításához szükséges ajánlások gyűjtésének természetes közege a közterület, ahol a jelölt, jelölő szervezet és a választópolgár között az Alaptörvény által is védett politikai kommunikáció zajlik. Ennek engedélyhez és díjhoz kötése, lényegében a Ve. 123. § (1) bekezdésébe foglalt szabad, bárhol történő aláírásgyűjtés szükségtelen korlátozásának tekinthető. Ilyen korlát a törvényből nem következik.

5. Az ügy megítélése során figyelembe kell továbbá venni, az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott passzív választójogról szóló rendelkezést is. Kétségtelen ugyanis, hogy a jelöltté váláshoz szükséges aláírásgyűjtés egyfajta akadályának tekinthető, ha a közterületen, kitelepülő pulton történő aláírásgyűjtéshez az engedélyező önkormányzati hatóság nem ad közterület-használati engedélyt. A Ve. 123. § (1) bekezdése a bárhol történő aláírásgyűjtés elvét fogalmazza meg. Amennyiben a törvényalkotó az ajánláshoz kapcsolódva a közterület-használati jogszabályok alkalmazását rendelné, ezt ugyan úgy meg kellett volna jelölnie – akár a Ve. 123. § (2) bekezdésben foglalt korlátozások között – mint a plakátra vonatkozó 144. § (6) bekezdésében. A passzív választójoggal kapcsolatos korlátozás miatt ez mindenképpen törvényi szabályt igényel. A Ve. VII. Fejezetének a jelöltállításal kapcsolatos 60. pontja azonban ilyen szabályt nem tartalmaz. Mindebből következően a Ve. 123. § (1) bekezdése e korlátozás nélkül kell, hogy érvényesüljön.

A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a Nemzeti Választási Bizottság 141/2014. számú határozata jogsértő, mivel az adott ügyre nem a Ve. 123. §-át, hanem a 144. § (6) bekezdését alkalmazta.

IV.

Mivel a Kúria a felülvizsgálati kérelemnek a fent kifejtettek szerint helyt adott, ezért a Ve. 231. § (5) bekezdés b) pontjának alkalmazásával a Nemzeti Választási Bizottság 141/2014. számú határozatát megváltoztatta. A Kúria megállapította, hogy jogsértő volt 2014. február 21-

Kvk.IV.37.184/2014/3. szám

én Mór városban a közterületen elhelyezett pulton történő ajánlásgyűjtés közterület-használati engedélyhez kötése.

A kérelmezők kérték a Kúriát, hogy a jogsértés megállapítása mellett a jogsértőt tiltsa el a további jogsértéstől. A Ve. 253. § (1) bekezdése szerint az országos listát legkésőbb a szavazást megelőző harmincharmadik napon kell bejelenteni. Tekintettel arra, hogy e végzés meghozatalakor az országgyűlési képviselők 2014. április 6-i választásához kapcsolódva az országos lista bejelentésére megadott határidő lejárt, ezért a további jogsértéstől eltiltás okafogyottá vált, arról rendelkezni nem kellett.

A Kúria határozata elleni további jogorvoslat lehetőségét a Ve.232.§ (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2014. március 5.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk.előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő