



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

Az ügy száma: Knk.VII.37.585/2016/2.

A tanács tagjai: Dr. Tóth Kincső a tanács elnöke
Dr. Kalas Tibor bíró, előadó
Dr. Mudráné Dr. Láng Erzsébet bíró

A kérelmező: ... (cím)

A kérelmező képviselője: Dr. Pethő Annamária ügyvéd (cím)

Az kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság
(1054 Budapest, Alkotmány u. 3.)

Az ügy tárgya: népszavazási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 34/1016. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 34/2016. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az Államnak - külön felhívásra - 10.000 (azaz tízezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) ... magánszemély (a továbbiakban: Szervező) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés ügyében 34/2016. számú határozatával döntött. Az NVB az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt arról, hogy az állami tulajdon átruházásáról, bérbeadásáról, hasznosításáról szóló valamennyi adat, irat, dokumentum legyen nyilvános (ne kerülhessen a 2009. évi CLV. a minősített adat védelméről szóló törvény hatálya alá, vagyis ne lehessen titkosítani)?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését jelzett számú határozatával megtagadta.
- [2] Az NVB utalva az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjára kifejtette, hogy nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről. Ebben a tekintetben a felülvizgálni kért határozat indokolása kitért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, amely szerint „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely

Knk.VII.37.585/2016/2.

alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Az NVB határozata szerint a Szervező által benyújtott népszavazási kérdés arra irányul, hogy egy érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlés olyan törvényt alkosson, mely alapján az állami tulajdon hasznosításával kapcsolatos minden adat, irat és dokumentum nyilvános legyen, továbbá ezek ne kerülhessenek a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) hatálya alá, valamint ezeket ne lehessen titkosítani. Az NVB álláspontja szerint az állami vagyon hasznosításával összefüggő adat, irat és dokumentum teljes tartalmának, minden korlátozás nélküli nyilvánossá tételével kapcsolatos népszavazási kérdés kapcsán meg kell vizsgálnia, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog korlátozása alkotmányos keretek között marad-e vagy az alapjog lényeges tartalmát sértené, továbbá az adatok minősítési lehetőségének a kérdés szerinti megszüntetése az Alaptörvényben deklarált alkotmányos értékek érvényesülésének aránytalan mértékű korlátozását jelentené-e.

- [3] Az NVB határozata kitért arra is, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. § (1) bekezdése szerint e Törvény szabályozza az állam tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: állami vagyon) feletti tulajdonosi joggyakorlás módját és szervezetét, valamint e vagyonnal való gazdálkodást. Emellett a határozat ismertette az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) a személyes, valamint közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó definícióját, az utóbbi kategóriánál azok megismerésének korlátozhatóságát. A határozat emellett kitért a Mavtv. rendelkezésére is, amely meghatározza a minősített adat fogalmát, valamint a minősítéssel védhető közérdeknek a körét.
- [4] Az NVB határozata utalt a Kúria Knk.IV.37.387/2015/3. számú végzésére is, amely szerint: „Abban az esetben, ha az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés alapjogkorlátozást érint, adott esetben vizsgálandó az is, hogy a kérdésre vonatkozó alapjogkorlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján az Alaptörvény keretei között marad-e. Ha akár a Nemzeti Választási Bizottság, akár a Kúria arra a következtetésre jut, hogy a kérdésben rejlő alapjogi kollízió, vagy az adott alapjog valamely alkotmányos értékkel való ütközése csak az Alaptörvény módosításával oldható fel, akkor a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján nem bocsátható országos népszavazásra. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, és a 8. cikk (3) bekezdés a) pont ekként kapcsolódik össze.”
- [5] Ennek alapján az NVB megállapította, hogy a kérdés megfogalmazásából adódóan egy érvényes és eredményes országos népszavazás esetén az állami tulajdonban lévő vagyontárgyak hasznosításával kapcsolatos valamennyi dokumentum, irat és adat teljes, minden korlátozás nélkül történő nyilvánosságra hozataláról szóló jogszabály megalkotására kényszerülne az Országgyűlés. Az NVB határozata szerint a népszavazási kérdés szerint meghatározott adatok, iratok és dokumentumok olyan adatokat is tartalmazhatnak, amelyek az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt, az Alaptörvény ezen rendelkezése által védett személyes adatokat is tartalmazhatnak. Így az NVB arra a következtetésre jutott a benyújtott kérdéssel kapcsolatban, hogy az a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogot érinti, amely adott esetben ellentétben állhat a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogával, valamint az átláthatóság és a közélet tisztaságának alkotmányos elvével. Utalt a határozat arra is, hogy a minden korlátozás nélküli nyilvánossá tétel a Mavtv. minősítési indokainak alapjául szolgáló alkotmányos értékek (pl.: függetlenség, területi épség, közbiztonság, közrend, az államhatár rendjének védelme) érvényesülését is aránytalan mértékben korlátozná. Az Alaptörvény-módosítási kötelezettség miatt az NVB megállapította a tiltott népszavazási tárgykör fennállását.
- [6] Az NVB határozatában Nsztv. 9. § (1) bekezdését idézve hivatkozott a jogalkotói és választópolgári egyértelműség követelményeire is. Utóbbi kapcsán utalt a Kúria kapcsolódó gyakorlatára is (Knk.IV.37.458/2015/3., Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.IV.37.135/2016/4.szám), külön kitérve a megtévesztő kérdés kapcsán született határozatokra (Knk.IV.37.338/2015/3., Knk.IV.37.342/2015/2., Knk.IV.37.357/2015/2., Knk.IV.38.081/2015/2.). Az NVB határozata szerint a Törvény 5. § (1)

Knk.VII.37.585/2016/2.

bekezdése szerint „minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat közérdekből nyilvánosnak minősül”, valamint az Infotv. szerint az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv köteles adatigénylés tekintetében eljárni. Az NVB álláspontja szerint a népszavazási kérdés azt a téves látszatot kelti a választópolgárok számára, mintha az állami vagyon hasznosításával kapcsolatban az adatok nyilvánossága semmilyen módon nem lenne biztosított a hatályos szabályozás szerint. Emellett az NVB a határozatban kifejtette, hogy a kérdés megfogalmazása értelemzavaró, magyarázó tagmondatot tartalmaz, mely azt sugallja, mintha a hétköznapi értelemben vett nyilvánosság és a Mavtv. szerinti titkosság jogszabályi fogalma egymással felcserélhető vagyis ellentétes fogalom lenne.

- [7] Ezen indokok alapján az NVB az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva tagadta meg a kérdés hitelesítését.

A felülvizsgálati kérelem

- [8] Az NVB határozatával szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérelmező, egyben a népszavazás Szervezője. A felülvizsgálati kérelmében kérte jogszabálysértés miatt az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálni kért határozat megváltoztatását, másodlagosan pedig az Nsztv. 30. § (2) bekezdése alapján az NVB új eljárásra utasítását. A felülvizsgálati kérelmében kifejtette, hogy az NVB határozati utalása a Kúria Knk.IV.37.387/2015/3. számú végzésére, azaz hogy a népszavazás aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés alapjogi korlátozást jelentene, illetve a kérdésben alapjogi kollízió kizárólag Alaptörvény módosításával lenne feloldható – álláspontja szerint - jelen felülvizsgálati kérelem tárgyát képező kérdés esetében nem releváns. Így az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja alapján a népszavazási kérdés tiltott tárgykört nem érint. A kérelmező álláspontja szerint az aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés éppen azoknak az alkotmányos alapelveknek az érvényesülését garantálja, amikre az NVB is hivatkozik. Ezek alapján az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint „mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez”, valamint az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”
- [9] A felülvizsgálati kérelem szerint az Nsztv. 9.§ (1) bekezdése szerinti egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének a kérdés megfelel, a kérdés mondanivalójával és tartalmával az állampolgárok tisztában vannak, nagyon is tudatosan és átgondoltan tudnak dönteni arról, hogy miért tartják indokolatlannak a közvagyon érintő adatok, iratok, dokumentumok titkosítását és nem kívánnak az Infotv. vonatkozó rendelkezései alapján minden egyes közvagyon érintő adatigénylést kérelemre intézni.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [10] A kérelmező felülvizsgálati kérelme nem megalapozott. Az NVB az Alaptörvény és az Nsztv. kapcsolódó követelményeinek tiszteletben tartásával tagadta meg a kérdés hitelesítését, a döntése érdemben jogszerű, ugyanakkor a határozati indokait a Kúria nem mindenben osztja.
- [11] A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem felel meg a törvényi követelményeknek. Az NVB határozata helyesen utalt arra, hogy a kérdésben megcélzott nyilvánossá tétel a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogot is érinti, s ez adott esetben ütközhet a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogával, valamint az átláthatóság és a közélet tisztaságának alkotmányos elvével. Elsősorban az NVB határozatának azon része releváns, amely szerint a minden korlátozás nélküli nyilvánossá tétel a Mavtv. minősítési indokainak alapjául szolgáló alkotmányos értékek (pl.: függetlenség, területi épség, közbiztonság, közrend, az államhatár rendjének védelme) érvényesülését is aránytalan mértékben korlátozná. Emiatt a Kúria elvi élel kíván arra utalni, hogy a tiltott népszavazási tárgykör legfőképpen az utóbbi okból áll fenn jelen ügyben.

Knk.VII.37.585/2016/2.

- [12] Az NVB határozatában azt is helyesen állapította meg, hogy az állami tulajdonban lévő vagyontárgyak hasznosításával kapcsolatos valamennyi dokumentum, irat és adat teljes, minden korlátozás nélkül történő nyilvánosságra hozatala személyes adatok védelmének tekintetében alapjog-kollíziót eredményezne, mivel a hitelesítésre szánt kérdésben az érintett adatok köre túlzottan általános jelleggel került meghatározásra.
- [13] A kérdés hitelesítésének megtagadása nem jelenti azoknak az alkotmányos alapelveknek a megváltozását, amelyekre a felülvizsgálati kérelem hivatkozik. Így az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismerése és terjesztése jogát, valamint az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti közpénzek átláthatóságával kapcsolatos követelményeket biztosítani kell. Ahogyan arra a Kúria is a felülvizsgálati kérelemben megjelölt Knk.IV.37.387/2015/3. számú végzésében már utalt, olyan népszavazási kérdést nem lehet hitelesíteni, amely az alapjogi kollízió okán tiltott tárgykört képez az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésére tekintettel.
- [14] A felülvizsgálati kérelem a kérdés egyértelműsége körében hivatkozott a Kúria korábbi megállapításaira, különösen a Kúria Knk.IV.37.133/2016/4. számú végzésére. Ennek alapján a kérelmező szerint az Nsztv. 9.§ (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelményt a népszavazási kérdés teljesíti. A felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal szemben a Kúria kiemeli, hogy az NVB határozata a Knk.IV.37.132/2016/4. számú végzésére utalt, bár a választópolgári egyértelműséggel kapcsolatos követelményeket a Kúria mindkét határozatában elemezte. Az NVB határozata szerint a népszavazási kérdés azt a téves látszatot kelti a választópolgárok számára, mintha az állami vagyon hasznosításával kapcsolatban az adatok nyilvánossága semmilyen módon nem lenne biztosított a hatályos szabályozás szerint.
- [15] A Kúria - ellentétben az NVB határozatában foglaltakkal - megjegyzi, hogy nem feltétlenül lehet arra következtetni, miszerint a választópolgárok a feltett kérdést félreértelmeznék, vagy az nyilvánvalóan megtévesztő lenne a számukra. A Kúria a Knk.IV.37.132/2016/4. számú határozatában akként foglalt állást, hogy a konkrét ügyben érintett törvényi rendelkezésnek a kérdés szerinti megváltoztatása olyan jogkérdésekben való jártasságot igényelne, amellyel csak a gazdasági jogban mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek. A Knk.IV.37.133/2016/4. számú határozatban pedig egyértelművé tette a Kúria, hogy az egyértelműség követelményét az adott tényállás mellett, egy konkrét és speciális törvény módosítására irányuló kérelem esetén nem elégíti ki az általános nyelvtani, köznapi értelmezésre történő hivatkozás.
- [16] Ugyanakkor jelen ügyben a kérdés kapcsán az érintett törvények egymáshoz való viszonyának lehetséges értelmezése merült fel. Ennek keretében a kérdés nem konkrét jogintézményekre utal, hanem a törvényi rendelkezések, illetve törvények tárgyi hatályának egymáshoz való viszonyára. Az Infotv. meghatározza a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető követelmények érvényesülési körét. Ennek érvényesülési körét szűkíti adott esetben a Mavtv. Annak megítélése, ahogyan azt a Kúria korábbi határozatában is hangsúlyozta, mindig az adott tényállás körülményeitől függ, hogy a népszavazási kérdés megfelel-e a választópolgári egyértelműség követelményének. Ebben a tekintetben a félreértelmezés- megtévesztés nem feltétlenül áll fenn, hiszen az állami vagyon hasznosításával kapcsolatos adatkört illetően a valamennyi adat nyilvánossá tétele és a titkosítás kizárása nem feltétlenül arra utal, hogy a hatályos szabályozás szerint az adatok nyilvánossága semmilyen módon nem lenne biztosított. Az általános nyelvtani, köznapi értelmezés kiterjedtebb adatkezelési ismeretek nélkül is lehetővé teszi annak eldöntését a választópolgárok számára, hogy a Mavtv. hatálya alá való kiterjesztés törvényi szabályozásával egyet ért-e. Emiatt nem sugallja azt a kérdés, mintha a hétköznapi értelemben vett nyilvánosság és a Mavtv. szerinti titkosság jogszabályi fogalma egymással felcserélhető, vagyis ellentétes fogalom lenne.
- [17] A Kúria arra tekintettel, hogy az alapjogi kollízió okán fennálló tiltott népszavazási tárgykör miatt az NVB határozatában alapos, míg az az Nsztv. 9.§ (1) bekezdése alapján a kérdés-egyértelműség körében nem alapos indokkal tagadta meg az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítését, így részben eltérő indokkal az NVB határozatát helybenhagyta.

Knk.VII.37.585/2016/2.

- [18] A fentiek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy a népszavazási kérdés olyan tárgykört érint, amely az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés alapján nem lehet népszavazás tárgya, így a hitelesítés megtagadása a Nemzeti Választási Bizottság részéről az Nsztv. 11. §-ra tekintettel jogszerű volt. A Kúria az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése alapján rendelkezett a Nemzeti Választási Bizottság határozatának helybenhagyásáról.
- [19] A Kúria a határozat helybenhagyása miatt az alaptalan felülvizsgálati kérelmet előterjesztő kérelmezőt kötelezte az illetékekről szóló 1990.évi XCIII. TV. 43.§ (7) bekezdése szerinti eljárási illeték megfizetésére.
- [20] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30.§ (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.
- [21] A Kúria végzése elleni további jogorvoslatot az Nsztv. 30.§ (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. szeptember 21.

Dr. Tóth Kincső s.k. a tanács elnöke, Dr. Kalas Tibor s.k. bíró, előadó, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. bíró