

A KÚRIA
v é g z é s e

Az ügy száma: Kvk.IV.37.848/2016/3.

A tanács tagja: Dr. Kozma György a tanács elnöke; Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó előadó bíró,
Dr. Balogh Zsolt bíró

Kérelmező: Dr. N. A.

Kérelmező képviselője: Dr. Czeglédy Csaba ügyvéd

Kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság

A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél: kérelmező

Az ügy tárgya: A Nemzeti Választási Bizottság 61/2016. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria

- a Nemzeti Választási Bizottság 61/2016. számú határozatát helybenhagyja;
- kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) Ft eljárási illetéket.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az ügy alapjául szolgáló tényállás

- [1] A magánszemély kérelmező 2016. szeptember 5-én kifogást nyújtott be a kérelmezetthez a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés c), e) pontjának és a 75. § (1) bekezdés b) pontjának megsértése miatt. A kérelmező a 2016. október 2-ára kiírt népszavazáshoz kapcsolódó kormányzati kampánykiadvány költségeit és azzal összehasonlításban más politikai szereplők kampányra költhető anyagi erőforrásainak szűkösségét minősítette a Ve. hivatkozott rendelkezéseibe ütközőnek. Ezzel összefüggésben utalt az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésére is, mint amely rendelkezés szintén csak a kiegyensúlyozottság elve mellett érvényesülhet.
- [2] A kérelmezett a 61/2016. számú határozatában a kifogást elutasította. Indokolása értelmében a Kormánynak az Alaptörvény által felépített államszervezetben betöltött helye, feladatai, az Alkotmánybíróság gyakorlata és a Kúria Knk.IV.37.222/2016., Knk.I.37.723/2016. határozatai értelmében a népszavazási eljárásában betöltött szervezői szerepéhez kapcsolódó lehetőségei nem kérdőjelezhetőek meg. A Kormánynak tehát lehetősége a népszavazási kampányban minden lehetséges jogi eszközt megragadva véleményét kifejteni.
- A kérelmezett a 61/2016. számú határozatában a kifogást elutasította. Indokolása értelmében a Kormánynak az Alaptörvény által felépített államszervezetben betöltött helye, feladatai, az Alkotmánybíróság gyakorlata és a Kúria Knk.IV.37.222/2016., Knk.I.37.723/2016. határozatai értelmében a népszavazási eljárásában betöltött szervezői szerepéhez kapcsolódó lehetőségei nem

Kvk.IV.37.848/2016/3.

kérdőjelezhetőek meg. A Kormánynak tehát lehetősége a népszavazási kampányban minden lehetséges jogi eszközt megragadva véleményét kifejteni.

- [3] A kérelmezett határozati érvelése szerint továbbá az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében „(...) a jogalkotó kizárólag a politikai reklámok vonatkozásában kívánt alaptörvényi szinten esélyegyenlőségi szabályokat biztosítani a kampányidőszakban, mely az Alaptörvény, valamint a választásra és a népszavazásra irányadó jogszabályok kifejezett rendelkezése nélkül, önkényesen sem a politikai hirdetésekre, sem további kampányeszközökre nem terjeszthető ki”.

A felülvizsgálati kérelem

- [4] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében állította, hogy a kérelmezett határozatában téves jogértelmezéssel ítélte meg a Kormány „NÉPSZAVAZÁS 2016 a kényszerbetelepítés ellen, Üzenjük Brüsszelnek, hogy ők is megértsék!, október 2.” elnevezésű kampánykiadványát. Ezért a határozat az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésébe, a 8. cikk (1) bekezdésébe, az Nsztv. 5. §-ába, a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjaiba, valamint a Ve. teljes Általános rész VIII. fejezetébe ütközően Alaptörvény-ellenes és törvénysértő volt.
- [5] A kérelmező indokolásában az írott és az elektronikus sajtóból (Népszabadság, Magyar Nemzet cikkei), valamint parlamenti politikai körökből (dr. Harangozó Tamás országgyűlési képviselő képviselői tevékenységéből) származó információkra hivatkozással állította, hogy a Kormány népszavazással kapcsolatos valamennyi kampány-tevékenysége átláthatatlan, 3, 9 milliárd forintra rúgó közpénz-felhasználása követhetetlen, mindez fennállt a jelen eljárás tárgyát képező kiadvány esetében is.
- [6] Emellett állította, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjának esélyegyenlőségre vonatkozó alapelveibe ütközik az, hogy a „defenzív véleményeket közlő ellenzéki pártok nem rendelkeznek összesen 100 millió forintot meghaladó anyagi erőforrással azzal, hogy a Kormány offenzív véleményét támogató kormánypártok maguk legalább 100 millió forintot költenek a kampányra”.
- [7] Álláspontja értelmében a Kormány, mint a népszavazás szervezője sem rendelkezik több joggal a kampányidőszakban, mint más népszavazási eljárásokban a szervezők, kampányának költségvetése pedig nem haladhatja meg az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII törvény (a továbbiakban: Finanszírozási tv.) 7. §-a szerinti jelölő szervek számára megállapított kampányösszeget. A kérelmező a tételes jogi szabályozás hiányában bírói jogértelmezéssel, a választási és a népszavazás eljárás közötti analógiára hivatkozással kérte a jogsértés megállapítását.

A döntés indokolása

- [8] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [9] A felülvizsgálati kérelem indokolása értelmében a kérelmezett határozatában Alaptörvény-ellenesen és törvénysértően ítélte meg a Kormány eljárással érintett kiadványára fordított közpénz összegét, amely összegszerűség – az ellenzéki oldal anyagi helyzetéhez viszonyítottan – bizonyítja, hogy a Kormány megsértette az esélyegyenlőség Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában előírt és a népszavazási eljárásban is érvényesülő alapelvét.
- [10] A felülvizsgálati kérelem alapján tehát a Kúriának abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Kormány kampánykiadványa terjesztésével és annak költségei révén megsértette-e az

Kvk.IV.37.848/2016/3.

Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdését, a 8. cikk (1) bekezdését, az Nsztv. 5. §-át, a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjait, valamint a Ve. teljes Általános rész VIII. fejezetét.

- [11] Előjáróban szükséges kitérni a Kormány Ve.-ben szabályozott eljárásbeli helyzetére, szerepére.
- [12] A Kormány szerepe a közhatalom létrehozásának folyamatában úgy a szabályozás oldaláról mint a bírói – általános hatáskörű és az alkotmánybírói – gyakorlatban kidolgozott. A 2014-es országgyűlési választásokat megelőző kampányidőszakban a Kúria Kvk.II.37.478/2014. számú határozatában egyértelművé tette, hogy „[a] Kormány, valamint a hatáskörükben eljáró központi államigazgatási szervek és a települési önkormányzatok a Ve. 1. és 2. §-aira tekintettel nem alanyai a választási eljárásnak, ugyanakkor tevékenységük a kampányidőszakban kétség kívül érinti a választásokkal kapcsolatos egyes közjogi viszonyokat”.
- [13] A Kormánynak a választási eljárásban semleges pozíciót kell elfoglalnia, azonban a választási eljárás során is feladat- és hatáskörébe tartozik a tájékoztatás, az információk szolgáltatása.
- [14] Ehhez képest szükséges utalni a Knk.I.37.723/2016. számú, népszavazási ügyben meghozott kúriai határozatra. A Kúria ebben az esetben, az adott kérdés – a politikai reklámok tartalmi kontrolljának – elbírálása szempontjából értelmezte a Ve.-t. Megállapította, hogy a Kormány, a népszavazás szervezőjeként, a Ve. alapján jogosult a választói akarat befolyásolására, „politikai véleménye” kifejtésére, azaz lehetősége van a vélemények versengésébe bekapcsolódni, abban részt venni {Indokolás [33]}.
- [15] Ebből következőleg tehát a Kormány helyzete nem összevethető az országgyűlési választásokban és azon népszavazási eljárásban, amelyet maga kezdeményezett: az első esetében kifejezetten hallgatásra köteles, az utóbbiban aktivitásra jogosított.
- [16] A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve [Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés], a közigazgatás legfőbb szerve [Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdés], ezért a fentiekben hivatkozott kúriai határozatban foglalt megállapítások a Kormány Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos felhatalmazása körében értékelendők. A Kormány ugyanis a népszavazási eljárásban nem másokkal – személyekkel, szervezetekkel – szemben érvényesítheti jogait, hanem az Alaptörvényben meghatározott hatáskörét és az abból fakadó részjogosítványokat gyakorolja.
- [17] Az intézményvédelem – ezen belül a Kormányt a népszavazási kampányban megillető jogok terjedelme – ebben az esetben az alkotmányos feladatok teljesíthetőségéhez igazodik. A Kúria előtt folyamatban lévő eljárásban a Kormány által kezdeményezett népszavazás az Alaptörvényben rögzített kormányzati feladatok garantálását szolgálja. A népszavazási kampányban gyakorolt kormányzati jogok terjedelmét pedig a kormányzati feladat súlya határozza meg.
- [18] A Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerint „[a] választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő elveket: (...) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között (...)”.
- [19] A Kúria a Ve. hivatkozott alapelvi szabályát – a közhatalom konstituálásának folyamatában, azaz az országgyűlési választásokhoz kapcsolódó döntéseiben – a parlamenti demokrácia, a politikai pluralizmus alapjaként értelmezte. Megállapította, hogy a közhatalom létrehozásának folyamatában „[a]z azonos feltételeket tartalmazó jogi keret garantálja az állam semlegességét (...) a pártok országgyűlési mandátumáért folytatott küzdelmében (...)” (Kvk.IV.37.360/2014). Az államnak – és az önkormányzatoknak – ebben a küzdelemben semlegesnek kell maradnia, amely akkor valósul

Kvk.IV.37.848/2016/3.

meg, ha „(...) a jelölő szervezetek és a jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni” a politizáló polgárok számára (Kvk.IV.37.359/2014.).

- [20] A jelölő szervezetek és jelöltek esélyegyenlőségének több kúriai határozat is jelentőséget tulajdonított. Esetenként az alapelvi rendelkezés önmagában megalapozta a 2014-es országgyűlési választási kampányidőszakban jogsértés megállapítását és az annak megfelelő jogkövetkezmények levonását (Kvk.IV.37.360/2014., Kvk.IV.37.359/2014., Kvk.I.37.364/2014., Kvk.II.37.397/2014., Kvk.V.37.490/2014., Kvk.II.37.907/2014., Kvk.I.38.024/2014., Kvk.II.38.037/2014., stb.).
- [21] Mindazonáltal meg kell állapítani azt, hogy a Ve. elsősorban a választójog gyakorlásával összefüggésben tartalmaz alapelvi szabályozást, a népszavazáshoz való politikai alapjog tartalmát az Alaptörvény és elsődlegesen az Nsztv. szabályozza. A népszavazási eljárásban a Ve. másodlagos, szubszidiárius jellegű. A Ve. 2. §-ában meghatározott alapelveket a népszavazási eljárásban a népszavazási eljárás céljához, résztvevőikhez, lehetséges specialitásához igazítva lehet csak érvényesíteni. Tehát a Ve. 2. §-ában meghatározott alapelvek a népszavazási eljárásban akkor alkalmazhatók közvetlenül, ha azok nem igénylik – speciális, az adott népszavazási eljárásra vonatkozó – más jogi szabályozás közbejöttét.
- [22] A népszavazási eljárás célja, hogy a hitelesített – a jelen esetben a Kormány által feltett – kérdésre adott érvényes döntéssel a nép a már megalakított Országgyűlés helyébe lépjen. Ez a cél nem azonosítható a képviseleti demokráciában a közhatalom létrehozatalának céljával folyó választási eljárással: a népszavazási eljárásban jelölő szervek, jelöltek nincsenek, az állami szervek, így a Kormány az általuk kezdeményezett népszavazási eljárásban nincs semlegességre szorítva.
- [23] A Kormány az Alaptörvényben kapott felhatalmazását gyakorolja akkor, amikor az általa megfogalmazott kérdésben a nép döntését kéri [Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés második mondata]. Jogosítványa ebben az esetben kiterjed a tájékoztatás mellett arra is, hogy a közvetlen demokrácia kiteljesülése, a döntés legitimitása érdekében a választópolgári részvételre biztasson és – a Kúria fentiekben hivatkozott határozata értelmezésében – a választói akarat irányát befolyásolja. E kormányzati szerep korlátait, kereteit törvénynek kell meghatároznia, az alkotmányos felhatalmazás korlátait normatív alap nélkül jogértelmezői, jogalkalmazói döntés nem szabhatja meg. A népszavazási kampány finanszírozásának kereteit és korlátait tételes jogi szabályozás nem határozza meg.
- [24] A kérelmező a felülvizsgálni kért határozat Ve. 2. (1) bekezdés c) pontjába ütköző jellegét a Finanszírozási tv. 7.-ára tekintettel – analógia útján – kérte megállapítani. A Kúria ebben a kérdésben is a fentiekhez hasonló következtetésre jutott.
- [25] Az Alaptörvény szigorú rendelkezéseket fogalmaz meg az államháztartás egyensúlyának védelme érdekében, kifejezetten a Kormány számára „(...) a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával” kapcsolatosan [37. cikk (1) bekezdése]. Ezért súlya és jelentősége van annak, hogy a népszavazási eljárásban, a kampányidőszakban a résztvevők, így a Kormány is milyen forrást, hogyan, milyen kontroll és összecszerűség mellett használ(hat) fel.
- [26] A Kúria mindazonáltal rögzíti: a népszavazási eljárásban a szubszidiáriusan alkalmazandó Ve.-vel szemben, az Nsztv. egyáltalán nem vonja a népszavazási eljárás szabályozási – jogalkalmazási – körébe a Finanszírozási tv.-t. A népszavazáshoz való alapjog gyakorlása – és korlátozása – körében a kampányra fordítható összecszerűség megállapításának, a Kormány alaptörvényi felhatalmazáson alapuló jogosultságainak – és kötelezettségeinek – törvényi tisztázása nélkül, bírói döntéssel

Kvk.IV.37.848/2016/3.

törvénysértést megállapítani és ahhoz szankciót rendelni nem lehet. Tehát a kérelmező által felvetett probléma megalapozott elbírálására tételes jogi szabályozás nem áll a bíróság rendelkezésére.

- [27] Ezért annak ellenére, hogy a népszavazási eljárásban is követelmény az eljárás tisztaságának megóvása, a rendeltetészerű, jóhiszemű joggyakorlás, a népszavazási eljárásban résztvevők esélyegyenlősége, mégis ezen alapelveknek a népszavazási eljárásban történő rendezése törvényalkotói feladat kell legyen, amelyet a bírói jogértelmezés nem vehet át. A normatív alapok nélkül meghozott bírói döntés önkényes bíraskodásra vezethet.
- [28] Utalni kell továbbá arra is, hogy a bírói döntés alapja a népszavazási eljárásban is a megállapított tényállás. A jelen eljárásban is alkalmazandó Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) [Nsztv 1. § (1) bekezdése, Ve. 228. § (2) bekezdése] 206. § (1) bekezdése értelmében „[a] bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el”.
- [29] A Kúria a Ve. szabályaihoz a tényállás megállapítása és a bizonyítás lehetőségei tekintetében egyértelmű és töretlen, az Alkotmánybíróság által alkotmányossági oldalról támogatott gyakorlatot alakított ki. Eszerint a Ve. által a bírósági jogorvoslatra előírt rövid határidők kizárják annak a lehetőségét, hogy a Kúria bizonyítás felvételébe bocsátkozzon, ezért a Kúria a felülvizsgálati kérelemmel együtt elé tárt bizonyítékok, dokumentumok alapján hozza meg döntését (Kvk.IV.37.316/2014., Kvk.I.38.024/2014.).
- [30] Az Nsztv. 79. § (1) bekezdése értelmében „[a]z országos népszavazási eljárásban a jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le”. A kúriai eljárás pertartamát az Nsztv. 5 munkanapban limitálta, amely ezért – a Ve. rendelkezéseire hasonlóan – kizárja annak lehetőségét, hogy a Kúria ebben a jogorvoslati eljárásban bizonyítást vegyen fel és annak eredménye alapján állapítsa meg határozati döntésének ténybeli alapját.
- [31] A jelen esetben a kérelmező a sajtóból származó információkra és következtetéseire alapozta a kormányzati kampánykiadvány és tágabb értelemben a kampány költségének összezszerűségét. Ahogy egyebekben a népszavazási eljárásban résztvevő, a Kormánytól eltérő álláspontot népszerűsítő politikai csoportok által felhasználható összezszerűséget sem támasztotta alá bizonyítékokkal. A kérelmező a Kormánytól eltérő álláspontot elfoglaló szervezetek által a kampányra költött pénzek forrása és összege kapcsán is csupán állításokat fogalmazott meg, konkrét bizonyítékok nélkül.
- [32] A Pp. 163. § (3) bekezdése értelmében „[a] bíróság az általa köztudomásúnak ismert tényeket valószínűleg fogadhatja el”. A népszavazási eljárás jelen fázisában, a kampányidőszakban az egyes résztvevők által alkalmazott kampányeszközök tekintetében ugyanakkor „köztudomásúként” elfogadható tények, amelyekre bírói döntés alapozható lenne, nincsenek. Olyan empirikus alapú megállapítások tehetők csupán, amelyeknek objektivitása, igazolhatósága kétséges, ezért bírói döntés alapjául nem szolgálhatnak.
- [33] Összességében tehát a Kúria az előtte folyamatban lévő ügyben, a felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján, nem állapította meg azt, hogy a kérelmezett határozata a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjába ütközött, valamint megsértette az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdését. A kérelmező érdemi indokolásának hiányában a Kúria nem látta megalapozottnak az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésének, az Nsztv. 5. §-ának, valamint a Ve. Általános rész, teljes VIII. fejezetének kérelmezett általi megsértését sem.

Kvk.IV.37.848/2016/3.

- [34] A kifejtett indokokra tekintettel a Kúria a kérelmezett határozatának megváltoztatására sem jogi, sem pedig ténybeli alapot nem látott, ezért azt a Ve. 231. § (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.

A döntés elvi tartalma

- [35] *Az Alaptörvény értelmében alapjogot, illetve a Kormány Alaptörvényben kapott felhatalmazását normatív megalapozottság hiányában az általános hatáskörben eljáró bíró döntésével nem lehet korlátozni.*

Alkalmazott jogszabályok:

- [36] 2013. évi XXXVI. törvény 208. § 231. § (5) bekezdés a) pont, 2013. évi CCXXXVIII. törvény 79. §, 2013. évi LXXXVII. törvény 7. §, 1952. évi III. törvény 163. § (3) bekezdés, 206. § (1) bekezdés.

Záró rész

- [37] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Ve. 229. § (2) bekezdése értelmében nemperes eljárásban bírálta el.
- [38] A Kúria az eljárási illetéket az illetékekről szóló többször módosított 1990. évi XCIII. törvény 43.§ (7) bekezdése alapján állapította meg, melynek viselésére a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdés alapján a kérelmező köteles.
- [39] A jogorvoslatot a Ve. 232. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. szeptember 26.

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

A kiadmány hitelül:

tisztviselő