



**A Kúria
végzése**

Az ügy száma:

Kvk.V.39.421/2022/5.

A tanács tagjai:

dr. Darák Péter a tanács elnöke
dr. Stefancsik Márta előadó bíró
dr. Márton Gizella bíró

A kérelmező:

Kérelmező
(cím1)

A kérelmező jogi képviselője:
(cím2)

dr. Nehéz-Posony Katinka ügyvéd

Érdekelt:

Magyarország Kormánya
(cím3.)

Az érdekelt jogi képviselője:
(cím4)

dr. ifj. Balsai István ügyvéd

Az ügy tárgya:
felülvizsgálata

választási ügyben hozott határozat bírósági

A felülvizsgálni kért jogerős határozat:
8. napján kelt 325/2022. számú határozata

Nemzeti Választási Bizottság 2022. április

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 325/2022. számú határozatának felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érinti, felülvizsgálati kérelemmel támadott részében megváltoztatja és a kifogást teljes körűen elutasítja.

A feljegyzett 10.000 (tízezer) forint nemperes eljárási illeték az állam terhén marad.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Magyarország Kormánya által kezdeményezett, az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatával elrendelt országos népszavazást a Köztársasági Elnök az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásával azonos időpontra, 2022. április 3. napjára írta ki.

[2] Egy magánszemély 2022. április 6-án 10 óra 09 perckor elektronikus úton kifogást nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz arra hivatkozással, hogy az Kérelmező (a továbbiakban: Kérelmező) a hivatalos Facebook-oldalán a népszavazáson érvénytelen szavazatok leadására buzdított, ezáltal megsértette a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti a választás tisztaságának megóvása iránti és az e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét. Kifejtette, hogy a csatolt képernyőképen megjelenő tartalmak kampányeszközök (politikai hirdetések), amelyekben a megfogalmazott üzenetekkel a Kérelmező nyíltan és egyértelműen arra hívja fel a választópolgárokat, hogy nyilvánvalóan érvénytelen szavazólapokat adjanak le, ezzel ellehetetleníteni törekszik a népszavazást és a választópolgárok valós akaratának megismerését.

[3] A jogsértés megállapítását, a jogsértő további jogsértéstől való eltiltását és bírság kiszabását kérte.

[4] Nyilatkozott, hogy a jogsértésről 2022. április 3-án értesült, a kifogásolt tartalmak a kifogás előterjesztésekor is megtalálhatók a hivatkozott oldalon. Utalt a Nemzeti Választási Bizottság 270/2022. számú határozatára, amely szerint *„az érvénytelen szavazat egy jogsértő szavazat, szembemegy a népszavazás céljával és a Ve. rendelkezéseivel, az ilyen szavazatra való buzdítás ezért egy jogellenes tevékenység”*.

[5] Kifogásához 6 képernyőfotót csatolt:

1) A 2022. április 3. napján közzétett képen egy népszavazási szavazólap látható, melyen mind a 4 kérdésre az igenek és a nemek is be vannak x-elve és amelyhez többek között ez a szöveg tartozik: *„A népszavazáson szavazz érvénytelenül vagyis mind a 4 kérdésnél x-eld be az igeneket és nemeket is. Népszavazz érvénytelenül XX”*.

2) A 2022. március 31. napján közzétett képen lévő szöveg *„2 dolog, amit ezen a héten (és bármikor) megtehetsz a transznemű emberekért: Népszavazz érvénytelenül április 3-án! A vasárnapi homofób és transzfób népszavazáson népszavazz érvénytelenül! Mind a négy kérdésnél ikszeld be az igeneket és a nemeket is, így biztosan érvénytelen lesz a szavazatod.”*

3) A 2022. március 21. napján közzétett képen lévő szöveg: *„Népszavazz te is érvénytelenül!” „Érvénytelen kérdésre érvénytelen válasz”*.

4) A 2022. március 23. napján közzétett poszt szerint az érvénytelen népszavazás üzenetének minél szélesebb társadalmi körbe való eljuttatása érdekében standolást és szórólaposztást szerveznek, 1 nap alatt, 4 városban több mint 2000 szórólapot osztottak szét az érvénytelen népszavazásra buzdítva.

5) A 2022. április 2. napján közzétett egy tüntetésről szóló videóhoz fűzött szöveg:
„népszavazz te is érvénytelenül!”

6) A 2022. március 22. napján megosztott www.ervenytelenul.hu honlap cikkéhez írt szöveges üzenet: *„az érvénytelen szavazat a jó válasz mind a négy kérdésre XX”*.

[6] A Nemzeti Választási Bizottság a 2022. április 8-án meghozott 325/2022. számú határozatával a kifogásnak részben helyt adott, megállapította, hogy a Kérelmező megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét és 3.000.000 Ft bírság megfizetésére kötelezte. A Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti választás tisztaságának megóvása iránti alapelvsérelem tekintetében a kifogást elutasította.

[7] Határozatát a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjára, 212. §-ára, 218. § (1) bekezdésére, (2) bekezdés a) és b) pontjára, 219. §-ára, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 1. § (1) bekezdésére, 9. § (1) bekezdésére alapította, hivatkozott a Kúria Kvk.II.39.260/2022/5., Kvk.IV.37.359/2014/2. számú határozataira.

[8] Indokolása szerint fenntartotta a 270/2022. számú határozatában foglaltakat.

[9] A választás tisztaságának megóvása alapelv vonatkozásában a Kúria Kvk.II.39.260/2022/5. számú végzése alapján megállapította, hogy a Kérelmező alapvető célja nem a választópolgári akarat szabad kifejezésének korlátozása vagy a szavazás titkosságának csorbítása, hanem egyfajta tudatos választópolgári engedetlenségre ösztönzés volt, így a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjának sérelmét nem látta megalapozottnak.

[10] A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmét vizsgálva rámutatott, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás keretében a polgárok az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében népszavazás útján közvetlenül is részt vehetnek [Alaptörvény B) cikk, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 31/2013. (VI. 17.) AB határozat, Kvk.IV.37.728/2013/3.]. Érvényes és eredményes országos népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított három évig kötelező [Nsztv. 31. § (2) bekezdés]. Annak érdekében, hogy az Országgyűlés a nép akaratát tükröző döntést tudjon hozni, szükséges, hogy a választópolgárok egyértelműen, kétséget kizáróan kifejezzék véleményüket. Ennek érdekében csak olyan népszavazási kérdés hitelesíthető, amelyre egyértelműen „igen”-nel vagy „nem”-mel lehet válaszolni, harmadik válaszadási lehetőség kizárt [Kúria Kvk.II.39.058/2022/8., 52/2001. (XI.29.) AB határozat, 22/2012. (V.11.) AB határozat, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat]. A kérdések hitelesítését követő kampányidőszak során a kampánytevékenységet végzők fő célja, hogy közérdekű üzenetet juttassanak el a választópolgárokhoz annak érdekében, hogy a népszavazás intézménye az Alaptörvény szerinti szerepét betölthesse és így a népszavazáson hozott érvényes döntéssel az Országgyűlés végrehajtó szerepbe kerüljön. A népszavazási kampány nem irányulhat az érvénytelen szavazásra való buzdításra, mert „az nemcsak szétfeszíti, hanem át is töri a közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányos célját és a mögötte meghúzódó jogalkotói akaratot”. A választópolgári akarat érvénytelen szavazat formájában is testet ölthet, azonban a választópolgári akarat kinyilvánítása előtt érvénytelen szavazásra buzdító kampány ellentétes a népszavazás alkotmányos céljával, az Nsztv. és a Ve. szellemével, így a népszavazási

eljárásban érvénytelen szavazásra buzdító kampány a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában szabályozott, a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközik.

[11] A jogsértővel szemben bírság kiszabásakor értékelte, hogy a jogsértés szándékos és súlyos volt, a jogsértő tudatosan helyezkedett szembe a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával, az alkotmányellenes álláspontját a közösségi médiában terjesztette, amely az internet révén jelentős számú választópolgárhoz juthatott el és több alkalommal került közzétételre az érvénytelen szavazásra buzdító poszt. Enyhítő körülményként értékelte, hogy a jogsértővel szemben a népszavazási eljárásban még nem szabott ki bírságot.

[12] A további jogsértéstől való eltiltást azért nem tartotta szükségesnek, mert a kampányidőszak 2022. április 3. napján 19:00 órakor véget ért.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem

[13] A Kérelmező a Nemzeti Választási Bizottság 2022. április 8. napján kelt 325/2022. számú határozatának megváltoztatását, a kifogás teljes körű elutasítását, a bírság kiszabásának mellőzését kérte.

[14] Jogorvoslati kérelme a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvének megsértését megállapító és jogkövetkezményeként bírságot kiszabó határozati rendelkezések ellen irányult, a határozat kifogást elutasító rendelkezését nem támadta.

[15] Álláspontja szerint a határozat sérti a Ve. 46. § d) pont da) és dc) pontját, 2. § (1) bekezdés b) és e) pontját, Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 10. Cikk 1. bekezdésében, az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 11. cikk (1) bekezdése által biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jogot, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.

[16] Előadta, hogy a határozat nem tartalmazza a tényállást és annak bizonyítékait, ezáltal sérti a Ve. 46. § d) pont da) pontját.

[17] Hivatkozása szerint a határozat sérti a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. Utalt arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Magyar Kétfarkú Kutya Párt kontra Magyarország ügyében (kérelem száma: 201/17) szintén érvénytelen népszavazásra buzdító kampány tekintetében állapította meg az Egyezmény 10. cikkének megsértését, mert a Nemzeti Választási Bizottság úgy szabott ki bírságot, hogy nem volt előrelátható törvényi rendelkezés, melyet a párt megszegett volna. Jelen ügyben tételes jogi rendelkezést nem sértett meg, és a Nemzeti Választási Bizottság hazai környezetben ismert gyakorlatot minősített jogsértőnek, amely jogellenességét kimondó bírósági döntés, alkotmánybírósági jogértelmezés, választási bizottság határozat nem létezik. Az érvénytelen szavazásra buzdítás a fejlett és a kevésbé fejlett demokráciákban is bevett eljárás (Latin-Amerika, Peru, Franciaország). Az érvénytelen szavazás jogszerűségét a Nemzeti Választási Bizottság sem vitatta, így a véleménynyilvánítás alapjogának gyakorlását szankcionáló, korlátozó hatósági döntés nem volt előre látható, az Egyezmény dogmatikájában nem jogszerű (*lawful*), tehát nem törvényes. Önmagában a jogsértés megállapítása is szankció, a bírság kiszabása pedig a szólásszabadságnak szükségtelen és aránytalan korlátozása.

[18] Előadta, hogy az Egyezmény 10. cikke a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök

védelve, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából teszi lehetővé a szólásszabadság korlátozását. Az érvénytelen szavazat leadására való ösztönzés nem ellentétes egyetlen felsorolt céllal sem. Jogában állt tehát véleményt nyilvánítani a 2022. április 3. napján tartott népszavazás kérdéseivel kapcsolatban, a demokratikus közvélemény formálása érdekében kötelezettségének is tartotta a szervezeti céljaival, világnézetével összefüggésben ezt megtenni.

[19] Utalt arra, hogy a Nemzeti Választási Bizottság nem vitatta, hogy a választópolgári akarat érvénytelen szavazat formájában is manifesztálódhat, és a Ve. 2. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt önkéntes részvétel alapelvével összhangban az Alaptörvény, a Ve. és az Nsztv. nem írja elő a választópolgárok részére a részvétel, illetve az érvényes szavazat adásának kötelezettségét, az Alkotmánybíróság 19/2016. (X. 28.) határozatának [51] bekezdésében a vizsgált kúriai döntésben foglaltakkal egyezően az érvénytelen szavazat leadását is a népszavazási kérdésre adható lehetséges válaszként ismerte el. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleménye szerint a népszavazási kérdésnek „igennel” vagy „nemmel” megválaszolhatónak kell lennie, és lehetőséget kell adni az érvénytelen szavazatra is. (Összefoglaló vélemény. 2018. január. 77. oldal)

[20] A támadott választási határozat indokolása mindezek alapján kirívóan okszerűtlen azáltal, hogy a kérdések hitelesítésének szabályaiból vezeti le, hogy a kampánytevékenység milyen válaszok adására vonatkozhat.

[21] Álláspontja szerint a népszavazás eredménye alapján a választók a Kormány által feltett kérdésekre nem kívántak érdemben választ adni, ezért érvénytelenül szavaztak. A magyar állampolgárok egy része a formálisan érvényes kérdést, melyre igen-nem választ kínáltak fel neki, érvénytelenített. Ezen jogát semmilyen alkotmányos alapelv és tételes jogi szabály nem korlátozza, de ilyen szabályozást a demokratikus jogállamok egyike sem ismer. A vélt vagy valós közérdek nem írhatja felül a választópolgár egyéni elhatározását a tekintetben, hogy a választópolgár részt vesz-e az adott népszavazáson vagy választáson, és ha igen, akkor érvényes szavazatot ad-e le. Téves tehát a Nemzeti Választási Bizottság megállapítása, hogy a jogalkotói cél alapján a választópolgárok csupán két lehetőség között dönthetnek. A népszavazási érvényességi küszöb felállításának célja, hogy a választói akaratot kifejező válaszok a választói többséghez köthetők legyenek. A választónak tehát lehetősége van a szavazólapon meg nem jelenő módon kifejezni akaratát, ha formálisan egyik választ sem támogatja. A választó ezen jogát nem lehet elvitatni a hatályos jogszabályok alapján. Mindezek miatt a Ve. 2. § (1) bekezdés b) és e) pontját sérti a határozat azon következtetése, hogy érvénytelen szavazat leadása, illetve az erre történő felhívás joggal való visszaélés, és nem a demokratikus közéleti vitákban való részvétel módja.

[22] Kifejtette álláspontját, mely szerint a népszavazáson feltett kérdések a Kormány politikai céljait szolgálták, és a nép közvetlen hatalomgyakorlása a több, mint 1,7 millió érvénytelenül szavazó választópolgár akarata szerint érvénytelen szavazatok leadásával, valamint távolmaradással valósult meg.

[23] Hangsúlyozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság [7/2014. (III.7.), 5/2015 (II.25.), 1/2013. (I. 7.) ABH] leszögezte, hogy a választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása, és ezt megfelelően a népszavazási kampányra is alkalmazni kell. A közügyek megvitatásában az Alaptörvény IX. cikke mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is. Az érvénytelen szavazat leadása melletti érvek megismeréséhez a választópolgárnak joga van, ezt a magatartást bemutató és arra ösztönző kampánytevékenység a választópolgár segítségére lehet. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely

alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának a lehető legritkább esetben szükséges más jogokkal szemben meghajolnia. Jelen esetben a minél nagyobb népszavazási részvételhez kapcsolódó közérdekre tekintettel nyert korlátozást. Álláspontja szerint nem ahhoz fűződik közérdek, hogy adott népszavazás érvényes vagy eredményes legyen, hanem csak ahhoz, hogy egy népszavazás során feltett kérdésre a választópolgárok kényszermentes, titkos és tisztességes eljárásban adhassák le voksukat. Ha érvénytelen szavazat leadása nem rendeltetés-ellenes, akkor az annak leadását népszerűsítő kampánytevékenység sem lehet az [Kvk.VI.37.942/2016/2.]. A támadott határozat tételes törvényi felhatalmazást, jogszabályi alapot nélkülöző, alkotmányjogilag téves és a véleménynyilvánítás szabadságát sértő [23] és [27] pontja a Kérelmező politikai véleményét tartalmi alapon kívánja szankcionálni, noha az Nemzeti Választási Bizottság nem jogalkotó szerv. A rendeltetésellenes joggyakorlás azért sem valósulhat meg, mert a szóban forgó kampánytevékenységben úgy buzdított az érvénytelen szavazat leadására (jogszerű magatartásra), hogy a választópolgárok számára világossá vált a kampányuk oka, célja, az érvénytelen szavazat leadásának módja, annak a végeredményre gyakorolt hatása is. Az is célja lehet a kampánytevékenységnek, hogy ne legyen kötelező érvényű jogalkotói feladata az Országgyűlésnek.

[24] További eljárási szabálysértésként jelölte meg az ügyek egyesítésének mellőzését, a bírság kiszabása és mértéke körében az indokolási kötelezettség és a mérlegelési jogra vonatkozó rendelkezések megsértését. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz és az abból levezetett fegyveregyenlőséghez, továbbá a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában biztosított esélyegyenlőséghez való joga súlyos megsértéseként hivatkozott arra, hogy a Nemzeti Választási Bizottság nem tette lehetővé, hogy az eljárás során a kifogást megismerhesse, arra nyilatkozatot tegyen.

[25] A Kúria Magyarország Kormánya, mint a népszavazást kezdeményező részére biztosította a nyilatkozattétel lehetőségét. A Kormány érdekeltként tett nyilatkozatában a Nemzeti Választási Bizottság határozatának helybenhagyását kérte.

[26] A felülvizsgálati kérelemben kifejtett kérelmezői állásponttal szemben vitatta, hogy a választópolgár érvénytelen szavazat tudatos leadásával az országos népszavazás tárgyává tett közügyben azt a véleményét fejezi ki, hogy a feltett kérdésekre helyes válasz nem adható, az érvénytelen szavazatok és azok száma egységes politikai véleménynyilvánításnak tekintendő, illetve hogy az érvénytelen szavazat – tudatos jogalkotói döntés eredményeként – legitim válaszadási lehetőség.

[27] A jogalkotó az érvénytelen szavazatot [Nsztv. 75. § (2) bekezdés b) pont, Ve. 193. §] gyűjtőfogalomként határozta meg, melybe egyrészt beletartozik a technikai okokból vagy tévedés miatt érvénytelen szavazat, másrészt a Kérelmező értelmezése szerint a „tudatosan” érvénytelen módon leadott szavazat is. Ezek egymástól nem különíthetők el, és az Alaptörvény 28. cikkében előírt alkotmány-konform értelmezés követelményének megfelelően nem lehetséges arra az eredményre jutni, hogy az érvénytelen szavazatok összességét egy irányba mutató politikai véleménynyilvánításként lehetne értelmezni. Sem az Alaptörvényből sem az indokolásából és a népszavazásra vonatkozó jogszabályokból sem olvasható ki, hogy a népszavazásra feltett kérdésre adható „igen” és „nem” válasz mellett egyfajta harmadik válaszlehetőséget is biztosítani kívánt a jogalkotó arra esetre, ha a választópolgár formálisan egyik választ sem kívánja támogatni, ezért a politikai véleménytől vezetve érvénytelen népszavazásra buzdító tevékenység igazolására nem alkalmas az érvénytelen szavazatok számaránya.

[28] Utalt arra, hogy a Kúria gyakorlata szerint a Ve. 2.§ (1) bekezdésében foglalt választási alapelvek alkotmányos értékek. Ezt állapította meg az esélyegyenlőség elvével

kapcsolatban [Kvk.IV.37.516/2019/4., Kvk.II.37.654/2019/2.], és a választási alapelvre épülő alapjog-korlátozás lehetőségével összefüggésben is [Kvk.II.37.628/2019/4., Kvk.II.37.706/2019/4.]. A választási eljárási alapelveknek kiemelt szerepük van, amelyeknek a kampányidőszak alatt végig érvényesülniük kell [Kvk.IV.37.516/2019/4.].

A Kúria döntése és jogi indokai

[29] A felülvizsgálati kérelem alapos.

[30] A jelen eljárásra az Nsztv. 1. § (1) bekezdése folytán a Ve. Általános rész (1-242. §) rendelkezéseit az Nsztv. 65. §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

[31] A Kúria rögzíti, hogy a Kérelmező érintettségét megállapította, az előterjesztett felülvizsgálati kérelmet – mivel az az alaki, tartalmi követelményeknek megfelelt – és törvényes határidőben került előterjesztésre, érdemben vizsgálta [Ve. 222. § (1) bekezdése, 223. § (1) bekezdése, 224. § (1) - (5) bekezdése]. A felülvizsgálati kérelemhez kötöttség folytán [Ve. 231. § (4) bekezdése] a Nemzeti Választási Bizottság határozatának csak a felülvizsgálati kérelemmel támadott kifogásnak helyt adó részét vizsgálta, a felülvizsgálati kérelemmel nem támadott, kifogást elutasító részét a Kúria döntése nem érinti.

[32] Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ve. 223. § (3) bekezdés második fordulata értelmében bírósági felülvizsgálati kérelmet a) jogszabálysértésre hivatkozással, illetve b) a választási bizottság mérlegelési jogkörben hozott határozata ellen lehet benyújtani. A Kúria eljárása során a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabálysértést, jogsérelmet vizsgálja.

[33] A Kérelmező felülvizsgálati kérelmében a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének téves értelmezését, tisztességes eljáráshoz fűződő joga, valamint a Ve. 46. § d) pont da) és dc) alpontjai, 217. § (1) bekezdése megsértését állította.

[34] A Kúria a Kérelmező eljárási kifogásai alapján rögzíti, hogy a Ve. 217. § (1) bekezdése az ügyek egyesítését nem kötelezettséggként, hanem lehetőségként szabályozza. Emellett a Kérelmező nem mutatta be, hogy az ügyek tárgya egymással összefügg, ezért annak mellőzése nem valósít meg jogsérelmet.

[35] A Kérelmező felülvizsgálati kérelmében a Ve. 46. § d) pont da) alpontja szerinti tényállás-megállapítási kötelezettség megsértését, a Kérelmező nyilatkozattételre való felhívásának mellőzése miatt a tisztességes eljáráshoz való joga sérelmét is állította.

[36] A Kúria a tényállást kiegészítette, pontosan megjelölte a kifogásolt posztok tartalmát, továbbá rögzíti, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljárás érvényesítésével kapcsolatban alapvető követelmény, hogy az ügyfél részt vehessen azon hatósági eljárásban, amely jogsértés megvalósítását állapíthatja meg terhére, illetve amely további jogkövetkezményeket alapozhat meg [5/2018. (V. 17.) és 16/2019. (V. 14.) AB határozat]. Figyelemmel azonban arra, hogy a Kúria jogszabálysértés okán új eljárást nem rendelhet el, a választási bizottság eljárásának, illetve határozatának hiányosságait pótolni köteles.

[37] Az érdemi elbírálás körében a népszavazási eljárásban érvényesítendő jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének sérelmét vizsgálta a Kérelmező kampánytevékenységével összefüggésben.

[38] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”* Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint *„A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”*

[39] A közügyekben részt vevő Kérelmező alkotmányos joga tehát a véleménynyilvánítás szabadsága. A Kormány által kezdeményezett népszavazással kapcsolatos álláspontját a közösségi oldalán nyilvánította ki – általa is elismerten annak érdekében – hogy a szavazók véleményét olyan módon befolyásolja, hogy a népszavazás érvénytelen legyen. A Kérelmező tehát a népszavazási kampányban alkotmányos jogát gyakorolta.

[40] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.

[41] Mivel a Kérelmező véleménynyilvánítása azonban a népszavazás eredménytelenségének elérésére irányult, annak megítéléséhez, hogy a Kérelmező tevékenysége jogsértést valósított-e meg, a Kúriának az Alaptörvény 28. cikke alapján a népszavazás, mint alkotmányos értéket a véleménynyilvánítási szabadság alapjogát gyakorló Kérelmező érvénytelen szavazásra buzdító politikai tevékenységével össze kellett vetnie.

[42] A Kúria ennek keretében rögzíti, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján *„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.*

[43] Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 10. Cikke szerint *„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék. 2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”*

[44] Az Egyezményben foglalt nemzetközi jogi kötelezettség folytán a véleménynyilvánítás szabadsága a 10. cikk 2. pontjában megfogalmazott módon és célokból korlátozható, amelyek közül jelen ügyben egyetlen indok sem állapítható meg.

[45] Az Alkotmánybíróság *«[29] A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben többször kifejtette, hogy ez az alapjog valamilyen gondolat megfogalmazását és másokkal való megosztását védi, megjelenési formájára tekintet nélkül. Ebből következően nem csupán a hétköznapi értelemben vett szólás tartozik az alkotmányos védelem körébe, hanem minden olyan magatartás (jelkép használata, mozdulat stb.) amely információs tartalommal bír. „Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése a kommunikációt, a jellemzően politikai vélemény*

másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül.” {14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [33]} (...) [31] Az Alkotmánybíróság gyakorlata egységes abban, hogy a közéleti közlésekhez (amikor a megosztott információ a közülethez kapcsolódik) fokozottabb alaptörvényi védelem kapcsolódik. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat rámutatott: „a szólásszabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti.(...)» [3050/2022. (II. 4.) AB határozat].

[46] Az Alkotmánybíróság ugyanezen határozatának [35] – [36] bekezdéseiben rögzítette, «(...) hogy alkotmányos demokráciában a közéleti (tágabb értelemben vett politikai) vélemény kifejezésre juttatása szabad, annak megjelenési formájára tekintet nélkül. Nem a vélemény kifejezésre juttatásának szabadságát, hanem annak korlátozhatóságát (meg nem engedhetőségét) kell indokolni. (...)» „[36] A véleménynyilvánítás szabadságának tárgya nem pusztán valamilyen vélemény megformálása és kifejezésre juttatása, hanem a kommunikáció. Az alaptörvényi védelem tárgya elsődlegesen az információ: demokratikus társadalom csak abban az esetben jöhet létre és maradhat fenn, ha lehetőség van arra, hogy a különböző (gyakran egymással ellentétes) vélemények a társadalmat formálhassák {3048/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Fogalmilag kizárt, hogy valaki az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését egyedül gyakorolja, mert elengedhetetlenül szükséges olyan személy, akivel az alapjog gyakorlója az információt megosztja. A politikai vélemény kifejezője az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített szabadságán keresztül hozzá kíván szólni a közügyekhez, így közvetve vagy közvetlenül formálni kívánja a közéletet. (...)».

A [44] bekezdésben kiemelte, hogy „A kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos vélemények tekintetében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése tartalomsemleges: mind azok támogatása, mind azok bírálata szabadon kifejezhető, mindkettőnek azonos védelemben kell részesülnie.”

[47] Elsőként tehát megállapítandó, hogy a szólásszabadság a közügyeket érintő véleménynyilvánítás – így a Kormány által kezdeményezett népszavazás kapcsán is – különös védelmet érdemel, korlátozása alkotmányos, törvényes okból lehet csak indokolt.

[48] Másrészt a népszavazási eljárásra vonatkozó törvényi rendelkezések, így az Nsztv. és az utaló szabályai alapján alkalmazandó Ve. célja az országos népszavazási eljárás során az Alaptörvény 8. cikkének (és helyi népszavazás esetén a 31. cikk (2) bekezdésének) végrehajtása érdekében a polgárok népszavazáshoz való alapjoga, illetve a népszavazás, mint alkotmányos intézmény által megtestesített érték érvényre juttatása. A Nemzeti Választási Bizottság helytállóan utalt arra, hogy népszavazás, mint alkotmányos intézmény a közvetlen hatalomgyakorlás érdekében – érvényes és eredményes népszavazás esetén – az Országgyűlés részére történő jogalkotási kötelezettséget határoz meg [Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés harmadik mondat], amely olyan alkotmányos érték, amely alapjogi védelemre méltó.

[49] Az Alkotmánybíróság a 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat [22] - [23] bekezdéseiben rámutatott, hogy a „népszavazás alkotmányos joga” a parlamentáris rendszerben a hatalom képvisleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul. A népszavazásban való részvételhez való jog célja ennek megfelelően az, hogy a közhatalom közvetlen formában történő gyakorlását biztosítsa. A népszavazás intézménye kiemelt helyet foglal el az Alaptörvény rendszerében. A népszavazás (és különösen az országos népszavazás) intézményével kapcsolatosan az államnak az adott intézmény alkotmányos feladatainak alapulvételével kell olyan szabályozást alkotnia, amely egyaránt alkalmas az intézmény méltóságának megőrzésére és az esetleges visszaélések megakadályozására, illetőleg az adott intézményhez kapcsolódó, Alaptörvényben biztosított jog gyakorlásának biztosítására. A szabályozás abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a népszavazás méltóságát tiszteletben tartó, az intézményt rendeltetésszerűen használó választópolgárok

számára nem nehezíti el indokolatlanul a népszavazáshoz kapcsolódó jogosultságaik gyakorlását.

[50] Mindezek alapján a Kérelmező népszavazási kampánytevékenysége, a szavazópolgárok népszavazáshoz való joga gyakorlásának – a posztoknak megfelelő tartalmú – befolyásolása nem egyezik a népszavazás demokratikus, alkotmányos céljával, ezért sértheti az Nsztv. utaló szabálya alapján alkalmazandó Ve. alapelveként megjelenő rendeltetésszerű joggyakorlás elvét.

[51] Harmadrészt rögzítendő, hogy a népszavazáson való részvétel a polgárok számára nem kötelezettség, hanem alapjog [Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés]. A szavazás titkos, továbbá implicite az Alaptörvény, illetve a Ve. és az Nsztv. kifejezetten ismeri az érvénytelen népszavazás, illetve az érvénytelen szavazat fogalmát [Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés, Nsztv. 75. § (2) bekezdés b) pont, Ve. 193. §]. Ennek következtében a szavazópolgár a népszavazástól való távollétével, illetve érvénytelen szavazat leadásával jogsértést nem valósít meg annak ellenére, hogy ezen magatartások a népszavazás érvényessége, ezáltal a közvetlen hatalomgyakorlás ellen hatnak. Ennek következtében a polgárok a népszavazáshoz való alapjogukat úgy is gyakorolhatják, hogy a feltett kérdésekkel kapcsolatban az érdemi döntéstől tartózkodnak. Így annak ellenére, hogy tényszerűen hivatkozott az érdekelt arra, hogy az érvénytelen szavazatok számát nem lehet azonosnak tekinteni a véleményüket ilyen módon kifejező polgárok számával, az sem zárható ki, hogy érvénytelen szavazat leadása a népszavazási jogával élő szavazópolgár tudatos döntésének eredménye. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül, hogy a népszavazás az országgyűlési választással azonos napra került kitűzésre, ezért a szavazói magatartást ezen tény is befolyásolhatta.

[52] A Kúria megítélése szerint mivel a Kérelmező kampánytevékenysége a közéleti témát érintő véleménynyilvánítás, a népszavazási eljárás alapvető sérelmének megállapításához szükséges annak értékelése, hogy megvalósulási formáját tekintve a népszavazás alkotmányos értéke érdekében korlátozható-e.

[53] Az Alkotmánybíróság a 3313/2019. (XI. 21.) és a 3279/2019. (XI. 5.) AB határozataiban rögzítette, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján csak törvényben korlátozható, ezért kifejezett törvényi szabály hiánya esetében az alapjog-korlátozás szükségességét nem lehet bírói jogértelmezéssel pótolni.

[54] Figyelembe véve, hogy az érvénytelen szavazat leadására, illetve az arra való felhívásra nincs korlátozó vagy tiltó törvényi rendelkezés, az érvénytelen szavazat is szavazatnak minősül, a Kérelmező kampánytevékenysége a népszavazás Alaptörvény szerinti lényeges tartalmát, valamint a polgárok szavazási autonómiáját ténylegesen nem érintette.

[55] Ennek megfelelően a Kúria megítélése szerint a Kérelmező kampányban emelt szinten védendő szólásszabadságának korlátozására a népszavazás céljára hivatkozással jogszerűen nem kerülhet sor.

[56] A Kúria megállapítása szerint a Nemzeti Választási Bizottság nem észlelte, hogy a kifogás elbírálása során a Kérelmező véleménynyilvánítási alapjogának korlátozása merült fel, így nem volt tekintettel arra, hogy az alapjog kizárólag az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerint korlátozható. Ehelyett tévesen abból indult ki, hogy a népszavazási eljárásnak a kérdések érvényesítése iránti szakaszában az vizsgálendő, hogy egyértelmű válasz adható-e a kérdésekre, illetve hogy a szavazólapon az „igen” és a „nem” válasz mellett harmadik válaszadási lehetőség nem szerepelhet. A kifogás a népszavazási eljárás kampányára, és nem a hitelesítési szakaszra vonatkozott, az elbírálásának szempontjai tehát szükségképpen eltérőek. A Nemzeti Választási Bizottság felülvizsgálati kérelemmel támadott döntése azzal az eredménnyel jár, hogy alkotmányos indok és törvényes lehetőség nélkül a Kérelmező kiemelten védett alapjoga korlátozás alá esett.

[57] Mindemellett a Kérelmező felülvizsgálati kérelmében alaptalanul hivatkozott a 19/2016. (X. 28.) AB határozatra, illetve annak [51] bekezdésében foglaltakra, mert az Alkotmánybíróság ezen határozatában a sajtószabadság érvényesülése szempontjából értékelte a társadalmi célú hirdetések és a politikai reklámok közzétételének gyakorlatát, nem foglalt állást az érvénytelen szavazatok alapjogi vonatkozásáról, így jelen ügy tényállásával a döntésben foglaltak nem hozhatók összefüggésbe.

[58] A Kúria fenntartja a Kvk.IV.37.359/2014/2. számú végzésében kifejtett jogértelmezést, mely szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelme több a jogsértés megállapíthatóságánál, abban felismerhetően meg kell nyilvánulnia annak a szándéknak, amely a formális jogkövetés égisze alatt a jogintézményben rejlő tartalom jogsértő kihasználására irányul. A Kúria szerint bár az érvénytelen szavazásra való felhívás ellentétes lehet a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával, az Nsztv. és a Ve. szellemével, ekként felvetheti a rendeltetésellenes joggyakorlás lehetőségét, azonban a szólásszabadság – a Kormány által kezdeményezett népszavazás kapcsán is – különös védelmet érdemel, korlátozása csak alkotmányos, törvényes okból lett volna lehetséges. A Kérelmező kampánytevékenységével a véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogát gyakorolta, amely a Nemzeti Választási Bizottság által megjelölt indokok alapján törvényesen nem korlátozható. A Kérelmező kifogásolt posztjaival nem visszaélészerűen, hanem – alkotmányos jogával élve – közéleti véleménye kifejezéseként buzdította közösségi honlapja látogatóit érvénytelen szavazat leadására, így nem sértette meg az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás népszavazási eljárási alapelvet.

[59] A Kérelmező felülvizsgálati kérelmében a Ve. 46. § d) pont dc) alpontja, azaz a bírság kiszabása körében a mérlegelési jogkör és az indokolási kötelezettség megsértését is állította. A Kúria a felülvizsgálati kérelemmel támadott határozat megváltoztatására tekintettel ezen eljárási jogsérelmek további vizsgálatát mellőzte.

[60] A Kúria mindezek alapján az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ve. 231. § (5) bekezdés b) pontja alkalmazásával a Nemzeti Választási Bizottság 325/2022. számú határozatának felülvizsgálati kérelemmel támadott részét megváltoztatta és a kifogást teljes körűen elutasította.

A döntés elvi tartalma

[61] *A kampánytevékenység a közéleti véleménynyilvánítás szabadságának része, így más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

Záró rész

[62] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Ve. 228. § (2) bekezdése, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I.

törvény (a továbbiakban: Kp.) 157. § (13) bekezdése szerint alkalmazandó Kp. 124. § (5) bekezdésének megfelelően tárgyaláson kívül bírálta el.

[63] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (5) bekezdésében meghatározott nemperes eljárási illeték a Nemzeti Választási Bizottságot az Itv. 5. § (1) bekezdés d) pontja és (2) bekezdése alapján megillető alanyi illetékmentesség folytán – az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó a Ve. 228. § (2) bekezdése alapján irányadó Kp. 157. § (13) bekezdése és 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 102. § (6) bekezdésének megfelelően az állam terhén marad.

[64] A végzés ellen a további jogorvoslat lehetőségét az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Ve. 232. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2022. április 15.

dr. Darák Péter s.k.
s.k.

a tanács elnöke

dr. Stefancsik Márta s.k.

előadó bíró

dr. Márton Gizella

bíró