

A Kúria

v é g z é s e

Az ügy száma: Knk.IV.37.951/2018/2. szám

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró,

Dr. Horváth Tamás bíró

A kérelmező: Magyar Szocialista Párt

(1073 Budapest, Erzsébet krt. 40-42. fszt./I–1.)

A kérelmező képviselője: Dr. Kuthán Viktória ügyvéd

Cím1

A 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 felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 1023/2018. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 1023/2018. számú határozatát helybenhagyja.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

E végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a kérelmező párt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés tárgyában a 2018. augusztus 14-én kelt 1020/2018. számú határozatával (a továbbiakban: NVB határozat) döntött. Az NVB az

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy a műsorszámban megjelenő, közpénzből finanszírozott hirdetések a médiaszolgáltatók között az éves átlagos hallgatottsági adatok alapján arányosan kerüljenek elosztásra?”

[2] kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését – a népszavazási kezdeményezésről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. §-a alapján – megtagadta.

[3] Az NVB megállapította, hogy az országos népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti tiltott tárgyköröket érinti, valamint sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét is.

[4] 1. Az NVB vizsgálta, hogy a népszavazási kezdeményezés eredményeképp megalkotott jogszabály érintene-e valamely, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében nevesített tiltott tárgykört, köztük a közjogi választásokról szóló törvény tartalmát.

[5] Az NVB megállapítása szerint az Alaptörvény 36-44. cikkei alapján „a közpénzből finanszírozott hirdetések” alatt értendők mindazon tartalmak, amelyeknek az előállításához a költségvetésből nyújtott támogatást használtak fel, illetve amelyeknek a közzététele történt ilyen forrásból. A politikai reklám közzétételére vonatkozó alapvetést az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése fogalmazza meg, a további feltételek meghatározását pedig sarkalatos törvényre utalja. Ez a sarkalatos törvény a Ve., amely a 146. § a) pontjában meghatározza a közjogi választások tekintetében a politikai reklám fogalmát, valamint a közzétételre vonatkozó szabályokat is rögzíti a 147-147/F. §-okban. Amikor az országgyűlési képviselők általános és időközi választásán a jelöltek, illetve az általános választáson az országos listát állító jelölő szervezetek a központi költségvetésből nyújtott kampánytámogatást felhasználva politikai reklámot készítenek, az a kezdeményezés szerinti közpénzből finanszírozott hirdetésnek minősülhet.

[6] A központi költségvetésből nyújtott kampánytámogatás elszámolásával és ellenőrzésével kapcsolatos legfőbb szabályokat az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvénynek (a továbbiakban: Kftv.) 8-9. §-a tartalmazza. A kérdésben foglalt cél megvalósítása érdekében az NVB szerint szükséges lehet a Kftv. szabályainak olyan módosítása, amely alapján az elszámolás során igazolni kellene azt, hogy a támogatásból készített auditív reklámot a jelöltek és jelölő szervezetek a kezdeményezés szerinti szempontrendszer figyelembevételével osztották el a médiaszolgáltatók között, az ellenőrzésre vonatkozó szabályok között pedig jogkövetkezményt kellene fűzni a kötelezettség megszegéséhez.

[7] Az NVB megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontjában szereplő választások tartalmát – az országgyűlési képviselők választásának, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait – sarkalatos törvények tartalmazzák, a választások lebonyolításának eljárásjogi szabályait pedig a Ve. tartalmazza. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja nem tesz különbséget a választásra vonatkozó szabályok között, kiemelve akár az anyagi, akár az eljárási, vagy bármilyen más szabálycsoportot. A „választásáról szóló törvény” fogalma felöleli az érintett választástípus megtartására, lebonyolítására alkalmazandó törvényi szabályozás teljességét, függetlenül az ezzel érintett törvények számától, illetve azok címétől. Az érintett választástípusokra

vonatkozó anyagi jogszabályokat tartalmazó törvények címe ugyanis többnyire a választástípus megjelölése mellett tartalmazza a „választásáról szóló törvény” megjelölést. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az alaptörvényi fogalomba csak az anyagi szabályozást tartalmazó törvények tartoznak bele, hiszen az Alaptörvény megfogalmazásának való megfelelést nem a törvények címének, hanem tartalmának vizsgálata alapján lehet megállapítani. Ennek megfelelően a felsorolt választások eljárási szabályait tartalmazó Ve. is választásról szóló törvény, hiszen az egyes közjogi testületek tagjainak megválasztására vonatkozó eljárási szabályokat tartalmazza, amelyek nélkül nem lehetne választást tartani. Mindezt igazolja a Ve. sarkalatosági záradéka (354. §) is.

[8] Az NVB következtetése szerint az olyan népszavazási kérdés, amelynek tárgyában megtartandó népszavazás érvényessége és eredményessége esetén az Országgyűlésnek a Ve.-t kellene módosítani, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontjába ütközik, ezért az nem hitelesíthető. A népszavazásra javasolt kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás és annak támogatottsága a jogalkotót arra kötelezné, hogy módosítsa a Ve. politikai reklámra vonatkozó szabályait (Ve. 146. §, 147. – 147/F. §), illetve a Kftv. kampánytámogatás elszámolására és ellenőrzésére vonatkozó 8-9. §-ait. Mivel a Ve. hivatkozott rendelkezései az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és a 35. cikk (1) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választását szabályozó törvénynek, a Kftv. 8-9. §-ai pedig az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők választását szabályozó törvénynek minősülnek, a 8. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján országos népszavazási kezdeményezéssel nem módosíthatók.

[9] 2. Az NVB vizsgálta a kérdés egyértelműségét az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján. Megállapította, hogy a hirdetés fogalmát – pontos törvényi definíció hiányában – többféleképpen, köznap értelemben (elsődlegesen sajtótermékben megjelenő hirdetésként) és a Ve., illetve a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) fogalomhasználata szerint (mint politikai reklám, a társadalmi célú reklám, közérdekű közlemény) is lehet értelmezni. Ez utóbbi esetben viszont a közzététel szabályainak az audiovizuális és az auditív reklámok szerinti megbontása olyan részletkérdés, amely a választópolgár számára nehezen átlátható; a választópolgár tudata nem feltétlenül fogja át azt, hogy a kérdés támogatásával nem valamennyi tartalom esetében kell alkalmazni az arányos elosztásra vonatkozó szabályt, hanem csak azok esetében, amelyek rádiós médiaszolgáltatásban kerülnek közzétételre. Nem egyértelmű a választópolgár számára a műsorszámban való megjelenés köre és terjedelme sem.

[10] Az NVB megállapította továbbá, hogy a kezdeményezésben szereplő, „közpénzből finanszírozott hirdetés” jelentéstartalma (így például, hogy az előállítást vagy a közzétételt fedezi közpénzből) is nagyfokú bizonytalanságot hordoz; a népszavazás tényleges szabályozási eredménye a választópolgárok számára nem látható előre, a jogalkotónak pedig nem kellően meghatározott.

[11] A kérdésben megfogalmazott „éves átlagos hallgatottsági adat”, mint mérőszám, szintén számos bizonytalanságot hordoz magában az NVB szerint (így a mérést a médiaszolgáltató, a médiaszolgáltatás vagy az egyes műsorszámok vonatkozásában kell-e elvégezni; mely műsorszolgáltatókat kell bevonni a mérésbe, mi a mérés módszertana; „éves” értékelési kötelezettség csak az új szabályozás elfogadását követő második évben alkalmazható először), illetve alkotmányos aggályokat is felvethet (például a nemzetiségek

tájékozódáshoz való joga).

[12] Nem egyértelmű továbbá a kezdeményezés alapján, hogy az elosztást kinek kellene megvalósítania, illetve az elosztáson alapuló közzététel minden médiaszolgáltatóra vonatkozó kötelezettség lenne-e, vagy a kezdeményezés egy önkéntes alapon működő rendszert kíván létrehozni (az előbbi szintén felvet alkotmányos aggályokat, így a vállalkozás szabadságának sérelmét).

[13] A fentiek alapján az NVB megállapította, hogy a kérelmező által benyújtott népszavazási kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében rögzített jogalkotói és választópolgári egyértelműség követelményét sem teljesíti.

A felülvizsgálati kérelem

[14] Az NVB határozattal szemben a kérelmező nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben kérte a határozat megváltoztatását és a kérdés hitelesítését.

[15] 1. A felülvizsgálati kérelem szerint a hitelesíteni kívánt kérdés jogalapjául az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadsága szolgál. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésből és a IX. cikkből az következik, hogy választási időszakban az államnak semlegesnek kell maradnia, amit mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria ítélezési gyakorlata megerősít. A népszavazási kérdés, tulajdonképpen a Kvk.IV.37.360/2014. és a Kvk.III.37.236/2018. számú kúriai határozatokban megjelenő semlegességi követelményt kívánja törvényben megjeleníteni.

[16] 2. A kérelmező álláspontja szerint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontjába foglaltakra hivatkozás is téves. Az Alaptörvény e rendelkezése kizárólag az anyagi jogi törvényeket jelöli meg, a népszavazási kérdés azonban a Ve.-re, az eljárási szabályokra vonatkozik. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontját nem lehet kiterjesztően értelmezni, hanem csak „a magyar nyelvtannak és az Alaptörvény 28. cikkében rögzített jogalkotói céllal és a józan ész szabályaival összhangban.” Amennyiben az NVB határozat szerinti indoklás helytálló, akkor a Ve. politikai hirdetésre vonatkozó rendelkezései és a Kftv.-nek a kampánytámogatás elszámolására és ellenőrzésére vonatkozó szabályai nem harmonizálnak az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésével és XV. cikkével, azaz az állam semlegességének elvével. Ebben az esetben a kérelmező indítványozza a Kúriánál jelen eljárás felfüggesztését és e normák [Ve. 146. §, 148. §., 354. §, Kftv. 1. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés, 8–9. §] alaptörvény-ellenessége megállapításának és megsemmisítésének indítványozását az Alkotmánybíróságnál.

[17] 3. A felülvizsgálati kérelem végül az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe foglalt egyértelműség követelményével kapcsolatban egyrészt kifejtette, hogy az NVB határozat indoklásában foglalt értelmezés a kérdés tartalmát leszűkíti. Az érvelés azt kérdőjelezi meg, hogy a választópolgárok különbséget tudnak-e tenni a hallással és a látással szerzett információk között. Nem vitatható továbbá a kérelmező szerint az sem, hogy a mérés és a módszertan kialakítása az állam kötelessége.

A Kúria döntése és jogi indokai

[18] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

[19] 1. A Kúria az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontjába foglalt tiltott tárgykör tekintetében a következőket állapította meg: az Alaptörvény e szabálya szerint nem lehet országos népszavazást tartani „az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;”

[20] A Ve. 146. §-a értelmében a politikai reklám a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. A politika reklámot a médiaszolgáltató egyenlő feltételek mellett teheti közzé a Ve. 147.§ (1) bekezdése értelmében. A Ve. 147.-147/F. §-ai meghatározzák továbbá a közzététel általános, valamint a közszolgálati és annak nem minősülő médiaszolgáltatóra vonatkozó különös szabályait (beleértve, hogy mely választás kampányidőszakában tehető közzé politikai reklám, illetve az alkalmat, az időszávot és a megjelenési sorrendet). A Kúria mindezekre tekintettel egyetért az NVB megállapításával, mely szerint – figyelemmel arra, hogy a politikai reklám fogalmát, illetve a közzétételre vonatkozó szabályokat a Ve. 146. §. és 147-147/F. §-ai tartalmazzák – a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás és annak támogatottsága a jogalkotót nem pusztán új törvény alkotására, hanem arra is kötelezné, hogy módosítsa a Ve. vonatkozó rendelkezéseinek a politikai reklámra vonatkozó szabályait.

[21] Alkotmányértelmezési kérdés, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontjába foglalt tiltott tárgykörök közé a Ve. is beletartozik-e. Az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdése c) pontja a három anyagi jogi szabályt tartalmazó törvény – jelenleg hatályosan az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, továbbá az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény – tartalmát jelöli meg. Az Alaptörvény tehát 8. cikk (3) bekezdés c) pontja ezen törvényekre nem pusztán formálisan mutat rá, hanem azok tartalmának a figyelembevételét írja elő. A választási anyagi jogi szabályok önmagukban nem, csak az eljárási szabályokkal együtt érvényesülhetnek, az eljárási szabályokkal együtt fejthetik ki hatásukat. A Ve. 1. § a), b) és d) pontjai szerint e törvényt kell alkalmazni az országgyűlési képviselők választásán, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, és az Európai Parlament tagjainak választásán is. A Ve. szabályai nélkül tehát az anyagi jogi szabályok nem érvényesülhetnek. A Kúria megítélése szerint a tiltott tárgykör e három választási kategóriában a működőképes választás szabályaira vonatkozik, azok közé a Ve. mindenképpen beleértendő.

[22] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése c) pontja körébe vonható a Ve. azért is, mert a (3) bekezdés felsorolása, amennyiben nem alaptörvényi törvényhozásról szól, minden elemében jogalkotási tárgyakat és nem cím szerint jegyzett törvényeket tartalmaz. A b) pont például a „központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról” szóló tárgyköröket jelöli kizáróként. Ebben a felsorolásban is egyértelműen a tartalmáról van szó, mert például „a helyi adók központi feltételeiről” címmel törvény nincsen, csak helyi adókról szóló törvény (1990. évi C. tv.), amelyik a helyi adóknak a törvényi szabályait tartalmazza. Központi adónemről szóló törvény alatt pedig nyilvánvalóan az egyes központi adónemekről szóló, egyenként megalkotott törvényeket kell érteni.

[23] A kérdéses c) pontban a felsorolás elemei jobban emlékeztetnek tényleges törvényi címekre, de nem pontosan jelölve. Logikátlan is lenne, hiszen a törvények inkább változnak, míg a korlátozni kívánt tartalmak meghatározásának szándéka ettől függetlenül stabil lehet. Okkal értelmezhető a c) pont az idézett b) pontnak megfelelően. Tartalom szerint pedig a Ve. egyértelműen választásról szóló törvénynek tekinthető.

[24] Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdése c) pontja szerinti tiltott tárgykört érint.

[25] Figyelemmel arra, hogy a fentiek szerint a Ve. politikai reklámra vonatkozó rendelkezésre tekintettel már megállapította, hogy a kérdés ellentétes az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdése c) pontjával, a Kúria a továbbiakban nem vizsgálta ezen alaptörvényi rendelkezés és a Kftv. 8-9. §-ai viszonyát. A Kúria azért sem tartotta ezt szükségesnek, mert a felülvizsgálati kérelem a tiltott tárgykörökkel kapcsolatban az NVB határozat érvelésének ezen részét kifejezetten nem támadta, illetve maga az NVB határozat [18] és [19] pontjai is csak lehetséges következményként jelöli meg a Kftv. szabályainak módosítását. A Kúria megjegyzi továbbá, hogy egy másik, a közpénzből juttatott kampánytámogatás visszafizetésére vonatkozó szabályok módosítását célzó (hitelesített) kérdés esetében az NVB korábbi határozatában nem merült fel az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdése c) pontjának érintettsége (11/2016. számú NVB határozat, amelyet a Kúria Knk.IV.37.120/2016/3. számú határozata hagyott helyben).

[26] A Kúria – a fentieket is figyelembe véve – az indítványozó által jelölt Ve. és a Kftv. közötti kollízió miatt nem tartotta indokoltnak az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezését.

[27] 2. Az egyértelműség követelményét illetően a Kúria a következőkre mutat rá: Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése szerint a Kúria az NVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban a Kúria jelen ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy annak vizsgálata – az előző bekezdésben foglaltak alapján – okafogyottá vált. A Kúria jelen határozatában részletesen indokolta, hogy a népszavazási kérdést az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján miért nem lehet hitelesíteni. Mivel alaptörvényi kizáró okok állnak fenn a hitelesítés megtagadása mögött, ezért az egyértelműség törvényi követelményének további vizsgálata szükségtelenné vált.

[28] A fentiek alapján Kúria az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján az NVB részéről a népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadását jogszerűnek minősítette, amire tekintettel a határozat helybenhagyásáról rendelkezett az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján.

Záró rész

[29] A Kúria a kérelmező személyes illetékmentességére tekintettel, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja és (2) bekezdése szerint rendelkezett akként, hogy a le nem rótt illetéket az állam viseli.

[30] A Kúria e végzéséről az Nsztv. 30. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé.

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

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola s. k. előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s. k. bíró

A kiadmány hiteléül: