

**A KÚRIA
végzése**

Az ügy száma: Kvk.III.38.036/2019/2.

A tanács tagjai: . Kovács András a tanács elnöke
. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró
. Rák-Fekete Edina bíró

A kérelmező:

A kérelmező képviselője:

Az ügy tárgya: választási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: alperes neve
372/2019. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a alperes neve372/2019. számú határozatát helybenhagyja.

A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

Elsőfokú határozat

- [1] A Tolna Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) a felperes nevejelölő szervezet Tolna megyei listáját, valamint azon szereplő jelölteket - kivéve az 1. sorszám alatti jelöltet (...) - a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. október 13. napján megtartásra kerülő választásán a 23/2019. (IX. 10.) TVB határozatával nyilvántartásba vette.
- [2] Rögzítette, hogy a Területi Választási Iroda (a továbbiakban: TVI) tájékoztatása, a lista számítógépes regisztrációja, a bejelentő lapok, valamint az ajánlóívek átvizsgálását követően megállapította, hogy a bejelentés megfelel a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 9. § (2) bekezdésében. valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 129. §-ában, 307/I. §-ában, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. október 13. napjára kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 19/2019. (VII. 29.)

IM rendelet 21. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek.

- [3] Ugyanakkor a listán az 1. sorszám alatt szereplő jelölt tekintetében a TVI a jelölt Nemzeti Választási Rendszerben (NVR) történt ellenőrzése során megállapította, hogy Sükösd településen egyéni listás jelölést fogadott el, és őt jogerősen nyilvántartásba vette a helyi választási bizottság. Márpedig az Övjt. 8. §-ában foglaltak alapján a jelölt az egyéni listás jelöltségen túl ugyanazon megyében fogadhat el megyei listás jelöltséget, tudniillik Sükösd település Bács-Kiskun megyében van.

A fellebbezés

- [4] A kérelmező az Övjt. 8. § (1) és (2) bekezdésének sérelme miatt nyújtott be fellebbezést az elsőfokú határozattal szemben. Álláspontja szerint a TVB jogértelmezése hibás, emiatt pedig jogellenesen vette nyilvántartásba a fellebbező listáját (...) nélkül. A kérdéses jogértelmezés cáfolható mind a törvény szövegszerű, mind rendszertani értelmezésével, a passzív választójog, mint alapjog érintettségéből következő megszorító értelmezéssel, valamint a korábbi választási kódex vonatkozó részének figyelembevételével.
- [5] Az Övjt. kérdéses 8. § (1) bekezdésének pontos szövege szerint "a választópolgár jelölési fajtánként több jelöltet vagy listát is ajánlhat, de csak egy településen, fővárosi kerületben, megyében fogadhat el jelölést". A kérdéses jogszabályhely tehát nem alkalmazza az "ugyanazon megyében" fordulatot. De nem lehet más következtetésre jutni a 8. § (2) bekezdése, a 8. § (6) bekezdése, valamint az 1. § (3) bekezdése figyelembevételével sem. A jelöltség törvényi szabályozása a passzív választójog intézményi megvalósulása, mely csak az Alaptörvény XXIII. cikkében lefektetett keretek között érvényesülhet. Az alapjogot korlátozó törvényi szabályt megszorítóan kell értelmezni.
- [6] Végül az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: "régí Övjt.") 25. § (3) bekezdéséből kifejezetten következett, hogy egy megyére essenek a jelölések, így ha a jogalkotó ezt kívánta volna, hasonló megfogalmazást alkalmazott volna. A hatályos törvény fent idézett 8. § (1) és (2) bekezdései azonban csak az egyik elemet őrizték meg, azt, hogy jelölési típusonként egy jelölés fogadható el, de nem rögzítették, hogy ennek ugyanabba választókerületbe kell esnie. Kérte ezért a TVB határozatának a Ve. 231. § (5) bekezdés b) pontja alapján akként történő megváltoztatását, hogy a jelölő szervezet nyilvántartásba vett listáján az eredetileg benyújtott listának megfelelően az első helyen (...) szerepeljen.

Az NVB határozata

- [7] A alperes neve(a továbbiakban: NVB) az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Indokolásában kifejtette, hogy az elsőfokú bizottság helyesen járt el, amikor a listán szereplő jelöltek nyilvántartásba vételekor az Övjt. 8. § (1) bekezdését értelmezte. A törvényi rendelkezés a kérelmező értelmezésével ellentétben nemcsak jelölési fajtánként, hanem általában korlátozza a passzív választójog gyakorlását (a jelölés elfogadását) egy településre (fővárosi kerületre), illetve megyére. A jogszabályi rendelkezés mellérendelő feltételt alkalmaz, amelynek második mondata önállóan alkalmazandó, értelmezési tartományát nem szűkíti az első tagmondatban szereplő "jelölési fajtánként" szövegfordulat. A tagmondatok közötti tartalmi-logikai összefüggés az, hogy mindkettő a választójog 1-1 aspektusára vonatkozó rendelkezést fogalmaz meg. Ennek megfelelően nem csak az egyéni lista és a megyei lista viszonyában áll fenn az a követelmény, hogy a jelöléseknek ugyanazon megyében kell lennie, hanem a településhez kötődő jelölési fajták esetében is, amelyek együttesen is fennállhatnak (egyéni listás/egyéni választókerületi - kompenzációs listás jelöltség - polgármester-jelöltség), és csak ugyanazon településen elfogadhatóak.
- [8] A korlátozás rendszertani megítélésével kapcsolatban a Bizottság álláspontja szerint a jelölti összeférhetlenség intézménye a választási eljárásban hasonló célt valósít meg, mint a hivatali

összeférhetetlenség intézménye, nevezetesen a választópolgárok számára átláthatóságot biztosít, egyértelművé teszi, hogy a jelölt a választópolgárok mely csoportja képviselőjét szeretné ellátni, és kizárja ezzel kapcsolatban a többes jelölés miatt lehetséges érdekellentéteket. A passzív választójog korlátozása nem célja, hanem csak eszköze a jogintézménynek. A Bizottság álláspontja szerint az alapjogi korlátozás szükségességi és arányossági tesztjének is megfelel az az értelmezés, amely a passzív választójogot a helyi önkormányzás joga alanyainak adott csoportjához, meghatározott megyéhez, és azon belül egy településhez (fővárosi kerülethez) köti.

- [9] A jogi szabályozás lényege pedig a Bizottság véleménye szerint az eltérő fogalmazás ellenére sem módosult a régi Övjt. szabályozási koncepciójához képest, azonban a hatályos szöveg választástípusonként az egyes elfogadható jelöléseket részletesen is megjelöli.
- [10] A 8. § valamennyi bekezdésének elemzése során megfigyelhető, hogy a jogalkotó következetesen szövegezte meg az érintett rendelkezéseket, és sem a 8. § (2) bekezdésében, 8. § (3) bekezdésében, sem pedig a 8. § (4) bekezdése vonatkozásában nem szerepel a törvény szövegében az "ugyanazon" kifejezés. A kérelmező értelmezését alkalmazva a választópolgár lehetne két különböző, akár másik megyében lévő településen polgármester jelölt és egyéni listás képviselő jelölt és egy harmadik megyében listás jelölt, vagy a vegyes választási rendszerben egy településen polgármesterjelölt egy másikban egyéni választókerületi jelölt egy harmadikban kompenzációs listás jelölt és egy ezekről teljesen eltérő megyében még megyei listás jelölt is. Ezt az értelmezést elfogadva tehát valójában a 8. § (1) bekezdése lenne értelmetlen, hiszen az tartalmilag az egyes választás-típusokra vonatkozó további bekezdések mindegyike megismételné.
- [11] Kérelmezőnek a 8. § (1) bekezdése értelmezésére irányuló levezetésre sérti az Alaptörvény 28. cikke szerinti józan észnek megfelelő jogszabályi értelmezés követelményét. A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor a 8. § (1) bekezdése valódi funkcióval rendelkezik, nevezetesen itt rögzítette a jogalkotó, hogy a jelöltség csak egyazon településen, fővárosi kerületben, illetve a megyében fogadható el, és a további bekezdések már ebből kiindulva, ezt alapul véve határozzák meg a további korlátozásokat.
- [12] Téves a kérelmező azon értelmezése is, amely szerint az Övjt. 8. § (6) bekezdésének nem lenne értelme a megyei jogú városi és a megyei listás jelöltség összeférhetetlensége kimondásával. Ezzel szemben a megyei jogú város is egy település, tehát e rendelkezés alapján még nem lenne kizárt a megyei jogú városi és egyidejűleg a megyei listás jelöltség. Ezért is volt szükség a jogalkotói akaratnak megfelelően a 8. § (6) bekezdés második mondatára, amely e két jelöltség elfogadását egymásra tekintettel kizárta.

A felülvizsgálati kérelem

- [13] A kérelmező kérte az NVB határozatának felülvizsgálatát és annak a Ve. 231. § (5) bekezdés b) pontja alapján történő megváltoztatását úgy, hogy a kérelmezőnek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. évi általános választásán Tolna megyében bejelentett megyei listáját akként vegye nyilvántartásba, hogy annak első helyén a bejelentéssel egyezően (...) szerepel. A kérelmező érintettsége alátámasztásaként hivatkozik arra, hogy a támadott határozat a kérelmező, mint jelölő szervezet által Tolna megyében állított megyei lista nyilvántartásba vétele tárgyában született, ekként az a kérelmező jogaira közvetlenül kihat.
- [14] A kérelmező álláspontja szerint a támadott határozat az Övjt. 8. § (1) és (2) bekezdésének helytelen jogi értelmezésén alapul, ezért abba ütközik.
- [15] A kérdéses jogszabályi rendelkezések nyelvtani értelmezése nem támasztja alá a TVB passzív választójogot szűkítő értelmezését. A kérdéses jogszabályhely nem alkalmazza az "ugyanazon megyében" fordulatot, csupán lefekteti, hogy egy jelölt egy -azaz nem több- településen, fővárosi kerületben, illetve megyében fogadható el jelölést. A kérelmező azon jogi érvére az NVB határozat nem is reagált, mely szerint az Övjt. sem a 8. § (1), sem pedig (2) bekezdésében nem említi

szövegszerűen, hogy a települési jelölésnek ugyanabba a megyébe kellene esnie, mint a megyei jelölésnek. A korlátozás szövegszerű hiánya kiegészülve a rendszertani, alapjogi és történeti érvekkel azt támasztja alá, hogy a kérdéses jogszabályhellyel ezen korlátozás fennállása nem támasztható alá.

- [16] A rendszertani értelmezés keretében, amennyiben a kérdéses bekezdéseket a támadott határozat szerint kellene értelmezni, akkor az Övj. 8. § (6) bekezdése feleslegessé válna. Az Övj. 7. § (1) bekezdése alapján a megyének nem része a megyei jogú város, vagyis ha az Övj. 8. § (1) bekezdése alapján a települési jelöltségnek ugyanabban a megyében kellene lennie, mint a megyei listás jelöltségének, úgy ez a mondat felesleges volna, hiszen ebben az esetben az általános szabály kizárná, hogy valaki egyszerre induljon a megyei jogú városban (amely település) és az attól fogalmilag eltérő megyét jelentő megyei listán.
- [17] A kérelmező emellett rámutatott, hogy a választójog az egyes jelölési fajták tekintetében való korlátozásának célja valóban az érdeellentét kiküszöbölése, azonban láthatólag a jogalkotó ezt az azonos, horizontális szinten lévő közösségek ügyében kívánta előmozdítani. Ennek tudható be a 8. § (6) bekezdése, amely a megyével egy szintre emeli a megyei jogú várost. Ez a fentiekkel összefüggően annak a lecsapódása, hogy habár a fő szabály szerint, mivel különböző szintű közösségek (az egyik település a másik megye), így nem merülne fel az érdeellentét, mégis a megyei jogú városok kiemelt szerepére tekintettel a jogalkotó eltérést kívánt megfogalmazni az általános szabálytól.
- [18] Az ügy alapjogi érintettsége folytán a kérdéses Övj. rendelkezéseknek a passzív választójogot, mint az alapjogot legkevésbé korlátozó értelmezését kell alkalmazni. Az Övj. 1. § (3) bekezdése kimondja, hogy a választópolgár bármely választókerületben választható, a választhatóság fő szabálya tehát az Övj. rendszerén belül is az, hogy alapesetben nincs korlátozva választópolgár ezen lehetősége. Ehhez képest - az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján - az alapvető jog korlátozásához kifejezett törvényi rendelkezés szükséges, amelyet az alapjogi érintettség miatt egyébként is megszorítóan kell értelmezni. A jelöltség törvényi szabályozása a passzív választójog intézményi megvalósulása, amely csak az Alaptörvény XXIII. cikkben lefektetett keretek között érvényesülhet. E cikk (1) és (2) bekezdése biztosítja adott személyi kör számára a passzív választójogot többek között az önkormányzati választásokon. Habár az Alaptörvény ugyanezen cikk (4) bekezdésében felhatalmazást ad arra, hogy sarkalatos törvény a választhatóságot további feltételhez kösse, azonban a korlátozásnak az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint akkor is meg kell felelnie az alapjogok korlátozására vonatkozó követelményeknek [1/2013. (I.7.) AB határozat]. Ezeknek a követelményeknek a részeleme, hogy az alapjogot korlátozó törvényi szabályt megszorítóan kell értelmezni, ahogy arra a 3/2015. (II. 2.) AB határozat [21]. pont rendelkezése is rávilágított, és amely alapján a jogalkalmazónak "az a kötelezettsége adódik, hogyha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák".
- [19] A kérelmező álláspontja szerint a határozat a fellebbezésben felhozott történeti érveket nem cáfolta. A régi Övj. 25. § (3) bekezdéséből kifejezetten következett, hogy egy megyébe essenek a jelölések, így ha jogalkotó valóban ezt kívánta volna, úgy hasonló egyértelmű fogalmazást alkalmazott volna. Mindezek alapján kérelmező álláspontja szerint a támadott határozat jogértelmezése ellentétes az Övj. 8. § (1) és (2) bekezdésével, ezért a támadott határozat jogszabálysértően hagyta helyben az elsőfokú határozatot.

A Kúria döntése

- [20] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.
- [21] A felülvizsgálati kérelmet az ügyben érdekelt kérelmező nyújtotta be határidőn belül, ügyvéd

képviselésével. A kérelem tartalma a Ve. 220. § (3) bekezdésben foglaltaknak megfelel. A Kúria ennél fogva a kérelmet érdemben bírálta el.

- [22] Az Övjt. 8. § (1) bekezdése szerint a választópolgár jelölési fajtánként több jelöltet vagy listát is ajánlhat, de csak egy településen, fővárosi kerületben, megyében fogadhat el jelölést.
- [23] Az Övjt. 8. § (2) bekezdése szerint az egyéni listás választási rendszerben a választópolgár egyidejűleg legfeljebb egy polgármesteri, egy egyéni listás és egy megyei listás jelöltséget fogadhat el.
- [24] A kérelmező álláspontja szerint az NVB határozata az Övjt. idézett rendelkezéseinek helytelen értelmezésén alapul, ezért abba ütközik.
- [25] A Kúria megállapította, hogy az NVB támadott határozata a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott okokból - melyek jelentős részben azonosak a fellebbezésben foglaltakkal - nem jogszabálysértő.
- [26] A kérelmező mindenekelőtt azt kifogásolta, hogy a határozat nem is reagált azon felvetésre, hogy a fentiekben idézett két jogszabályhely nem említi szövetszerűen, hogy a települési jelölésnek ugyanabba a megyébe kellene esnie, mint a megyei jelölésnek. Márpedig a korlátozás szövetszerű hiánya okán maga a korlátozás fennállása nem támasztható alá, amit erősítettek további rendszertani, alapjogi és történeti érvek is.
- [27] A Kúria ugyanakkor rámutat, hogy ezen kérelmezői felvetéssel szemben az NVB határozatának teljes indokolása arról szól, hogy a jogvita alapját képező kérdésben az Övjt. pontos értelme megállapítható az „ugyanazon” vagy „egyazon” szó törvényszövegben való elhelyezése nélkül is. Sőt a 8. § további bekezdéseinek koherenciájából a következetes jogalkotói szándék figyelhető meg. A Kúria e körben visszautal a határozat [16], [19], [20] pontjaira, melyben foglaltakkal egyetért, külön is kiemelve, hogy a határozat plasztikusan mutatta be, hogy a kérelmezői értelmezés (a megyehatáron túlnyúló többes jelölés lehetősége) ad abszurdum milyen eredményre vezethetne, amely az Alaptörvény 28. cikkében foglalt a „józan észnek megfelelő” jogszabály-értelmezés követelményével menne szembe.
- [28] Megválaszolta a határozat az Övjt. 8. § (6) bekezdésével (ezen szabály úgymond feleslegessé válásával) kapcsolatos kérelmezői ún. „rendszertani” felvetést is. A határozat érvelése szerint azért nem felesleges ez a rendelkezés, mert az Övjt. 8. § (1) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi, hogy ugyanaz a személy egy településen és a megyében is jelölt lehessen. Mivel a megyei jogú város is település, így az együttes jelölés kizártságát szükséges volt kimondani.
- [29] A fentiekben részletesen ismertetett, a kérelmező által felvetett alapjogi kérdéskörben rögzíti a Kúria, hogy láthatóan azt a kérelmező sem vitatta, hogy (a lehetséges érdekellentét okán) a jogszabály az ún. „horizontális” többes jelölést nem engedi, de ebből nem következik (ebből nem vezethető le), hogy a „vertikális” többes jelölés viszont a kérelmező által állított korlátok nélkül - az ország bármely eltérő pontján - lehetséges lenne. Alappal hivatkozott rá a határozat, hogy a jelölt arra vállalkozik, hogy a választópolgárok egy csoportjának érdekeit fogja képviselni. Ennek átláthatónak és egyértelműnek kell lennie. Az összeférhetetlen - mivel magában hordozza az érdekellentét lehetőségét -, hogy valaki adott esetben egyszerre legyen az ország egyik megyéjének valamely településén képviselő, (polgármester) és az ország másik megyéjének megyei önkormányzati képviselője. A jelölt ugyanis csak akkor tud eleget tenni vállalt feladatának, a választópolgárok adott csoportja érdekének teljes körű képviselésének, ha többes jelölése az adott megyén belül marad. A megye és a település képviselt lakossága így egyezik meg, illetve mutat átfedést.
- [30] A Kúria egyetértett az NVB határozatával abban is, hogy a fenti okfejtést erősíti, hogy nem csak az egyéni lista és megyei lista viszonylatában, hanem a településhez köthető jelölés fajták esetén is fennáll az a követelmény (egyéni lista - kompenzációs lista - polgármesteri jelölés), hogy csak azonos településen elfogadható. Ezen logikai érvek mentén helyes volt a határozat azon megállapítása, hogy megfelel az alapjogi korlátozás szükségesség és arányosság tesztjének az az értelmezés, amely a passzív választójogot a helyi önkormányzás alapjoga alanyainak adott

csoportjához, meghatározott megyéhez és azon belül egy településhez köti.

- [31] A szűkítő értelmezést indokló racionális érv, hogy közvetett képviselet esetén (a néphatalom gyakorlása választott képviselőkön keresztül érvényesül) jogos követelmény, hogy a képviselet feltétlen, teljes körű legyen. A képviselt választói közösségi joga, jogos elvárása, hogy az érdek-képviselet maradéktalanul érvényesüljön, más választói közösség érdekével ne ütközzön (mert az ebben a kontextusban összeférhetetlen). A választópolgár pontosan ismerje, hogy ki fogja képviselni érdekellentét-mentesen. Ezáltal a Kúria egyetértett a határozat [17] pontjában foglaltakkal, mely szerint a jogszabály tartalmának ezen megállapítása az Alkotmánybíróság által lefektetett alapjogi korlátozás szükségességi és arányossági követelményét nem sérti.
- [32] A korábbi jogi szabályozással való összevetés, mint további kérelmezői érvvel kapcsolatban a Kúria egyfelől rögzíti, hogy az aktuális törvényt 2010-ben fogadta el a jogalkotó. Az NVB jelen napirendi pont tárgyalásáról készült jegyzőkönyve szerint nem merült fel azóta sem hasonló kérdés, amely e körben jogértelmezési gyakorlat kialakítását igényelte volna. A Kúria álláspontja szerint jelen határozat jogszerűsége, illetve a felvetett jogkérdés eldöntéséhez a most hatályos jogszabályt kellett értelmezni és alkalmazni. A kérelmező történeti felvetésével összefüggésben adott határozati válasz [18.] a fentiekben összességében leírtak fényében megfelelő, azaz a részben eltérő megfogalmazásból nem vezethető le koncepcionális módosítás a korábbi szabályozáshoz képest, ugyanakkor az új jogszabály választás-típusonként részletesebb rendelkezéseket tartalmaz.
- [33] A fentiekre tekintettel a Kúria az NVB határozatát a Ve. 231. § (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.

Záró rész

- [34] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Ve. 228. § (2) bekezdése és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 157. § (7) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 124. § (5) bekezdésének megfelelően - tekintettel a Ve. 229. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nem peres eljárásokról szóló 2005. évi XVII. törvény 1. § (2) bekezdésére - tárgyaláson kívül bírálta el.
- [35] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 45/A. § (5) bekezdése szerint feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az Itv.1.§ d) pontjára és (2) bekezdésére figyelemmel a Ve. 228. § (2) bekezdése és a Kp. 157. § (7) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 35. § (1) bekezdése szerint, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 102. § (1) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján az állam viseli.
- [36] A további jogorvoslat lehetőségét a Ve. 232. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2019. szeptember 23.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. előadó bíró,
Dr. Rák-Fekete Edina s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő