

A Kúria
v é g z é s e

Az ügy száma: Kvk.I.38.089/2017/3.

A tanács tagjai: dr. Hajnal Péter a tanács elnöke, Huszárné dr. Oláh Éva előadó bíró,
dr. Sperka Kálmán bíró

A kérelmező:

Képviselője: dr. Tordai Csaba ügyvéd

A kérelmezett: Nemzeti Választási Bizottság

Az eljárás tárgya: népszavazási ügy

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó: a kérelmező

A felülvizsgált jogerős határozat: a Nemzeti Választási Bizottság 137/2017. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 137/2017. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőt, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10.000 (tízezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A kérelmező, mint az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt?” országos népszavazási kezdeményezés szervezője által átadott aláírásgyűjtő íveken a Momentum Mozgalom aktivistái 2017. december 8-án körülbelül délelőtt fél tizenkettőtől aláírásokat gyűjtöttek egy nagyáruház főbejáratának közelében. Nagyjából 45-60 perc elteltével az áruház épületéből két biztonsági őr és egy hölgy jött ki az aláírásgyűjtőkhöz, közölték, hogy az adott helyszínen nem gyűjthetnek aláírásokat. A később kikerülő rendőrök a Nemzeti Választási Irodától származó levélre hivatkozva felhívták az aktivistákat a távozásra, mivel az áruház előtti parkoló és járdázott szakasz magánterület, ahol népszavazási kezdeményezés aláírásai nem gyűjthetőek. Az aktivisták elhagyták a területet, a kérelmező pedig kifogást nyújtott be a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény

Kvk.I.38.089/2017/3.szám

(a továbbiakban: Nsztv.) 16. § (1) bekezdésének megsértése miatt.

- [2] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 137/2017. számú határozatával (a továbbiakban: Határozat) elutasította a kifogást. Döntésében azt vizsgálta, hogy a magántulajdonban álló terület tulajdonosa az adott esetben korlátozhatta-e vagy kizárhatta-e az aláírásgyűjtést a tulajdonában álló területen.
- [3] Indokolása szerint sem a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.), sem az Nsztv. nem értékeli, ha az aláírásgyűjtés nem valamely törvényi kizáró ok, hanem az adott terület tulajdonosának, fenntartójának döntése vagy intézkedése miatt nem lehetséges. Az az értelmezés, hogy a népszavazási jog része olyan alapvető jog, amelynek érvényesülése érdekében korlátozható a tulajdonhoz való jog azt jelentené, hogy – irányadó törvényi szabályozás hiányában – a jogalkalmazónak kellene teljes egészében minden egyes esetben az alapjog korlátozás arányosságáról döntenie.
- [4] A tulajdonjog korlátozása a népszavazáshoz való jog gyakorlásában megnyilvánuló, fennálló közérdek ellenére sem vezethető le a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban megfogalmazott tág értelmezési körben, illetve ilyen általános felhatalmazás az Nsztv. rendelkezéséből sem származtatható. Az AB határozatban foglaltak szerint a tulajdonjog korlátozása „csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan”. Országos népszavazás esetében a közterületek összessége elégséges felületnek tekinthető az aláírásgyűjtés szempontjából, ennek alapján pedig a gyűjtésbe bevont magánterület nem nélkülözhetetlen feltétele, hanem csak segítője lehet a sikeres aláírásgyűjtésnek.
- [5] Felhívta a figyelmet arra, hogy egy esetleges szükségességi és arányossági vizsgálat során nem csak azt kellene figyelembe venni, hogy az adott magánterület használata mennyire elkerülhetetlen és milyen mértékben korlátozza a tulajdoni jogokat. Vizsgálni szükséges azt a személyhez fűződő jogot is, hogy a tulajdonos összefüggésbe kíván-e kerülni, illetve a közvélemény előtt megjelenni az adott népszavazási kezdeményezéssel összefüggésben, vagy ez sértené személyes politikai vagy világnézeti meggyőződését, vallási meggyőződését, esetleg – főként gazdasági szervezet esetében – jogos gazdasági érdekét, jó hírnévhez való jogát. A kapcsolódási vagy távolmaradási szándék azonban teljes mértékben szubjektív értékítéleten alapul, a hozzájárulás vagy a megtagadás jogszerűségére nincs egységesen alkalmazható mérce. A magántulajdon jogosultja ugyanis nem kötelezhető az egyes kezdeményezésekkel összefüggésben támogató magatartásra, illetve nem vonható felelősségre a támogató közreműködésért (jelen esetben a helybiztosításért). A szükségességi és arányossági vizsgálatot a gyakorlatban megfelelően helyettesíti a tulajdonos kifejezett hozzájárulása vagy erre utaló magatartása (a gyűjtési tevékenység térése).
- [6] A Határozat összegző megállapítása szerint nem eredményezi a népszavazásra irányadó jogszabályok sérelmét, ha a magántulajdonban lévő terület tulajdonosa, birtokosa – akár személyhez fűződő jogaira, akár tulajdonosi jogaira hivatkozással – megtagadja az aláírásgyűjtés lehetőségének biztosítását a tulajdonában, birtokában lévő területen.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem

- [7] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását, a jogsértés

Kvk.I.38.089/2017/3.szám

tényének megállapítását, a jogsértőknek a további jogsértéstől való eltiltását kérte.

Előadta, hogy az Nsztv. 16. § (1)-(2) bekezdése a népszavazási eljárás aláírásgyűjtésének helyszínére vonatkozóan azonos szabályozást tartalmaz, mint a Ve. 123.§ (1)-(2) bekezdése az ajánlások vonatkozásában. A szövegazonosságra, és az Nsztv. 1. § (1) bekezdésére figyelemmel, amely a Ve. szabályait – az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel – a népszavazási eljárásban is alkalmazni rendeli, a népszavazási aláírásgyűjtés helyszínére vonatkozó rendelkezések értelmezése során a Ve. szabályaira is figyelemmel kell lenni.

- [8] Az Nsztv. 16.§ (1) bekezdés szerinti, a Ve. 123. § (1) bekezdésében is szereplő 'bárhol' kifejezés nyelvtani értelmezése kapcsán a Kúria Kvk.IV.37.184/2014/3. számú végzése akként foglalt állást, hogy a „bárhol” közterületet „is”-t jelent, amelyből egyenesen következik, hogy a „bárhol” kifejezés nem szűkíthető le a közterületre.
- [9] Hivatkozott arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása kapcsán a 31/2013. (X. 28.) AB határozat már állást foglalt a politikai kommunikáció kérdésében. Az ugyan kétségtelen, hogy az ajánlás gyűjtés nem tartozik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés szerinti gyülekezési jog hatálya alá, de ugyanúgy politikai kommunikációnak tekintendő. Ellentétes lenne az Alaptörvény 28. cikk szerinti józan ész és cél szerinti értelmezéssel, ha az aláírás gyűjtés alapjogi védelme szűkebb körben érvényesülne, mint a gyülekezési jogé.
- [10] A népszavazáshoz való jog alapjogi voltára vonatkozó előadását a 31/2013. (X. 28.) AB határozatra alapította. Ezt összekapcsolta azzal, hogy az az érvelés miszerint a tulajdonjog védelme miatt a magánterületen „egyáltalán nincs helye a népszavazási kezdeményezéshez aláírás gyűjtésének”, nem veszi figyelembe, hogy a 20/2014. (VII. 3.) és a 23/2016. (XII. 12.) AB határozatok szerint a tulajdonjog közérdekből, a szükségesség további vizsgálata nélkül korlátozható, annál is inkább, mert az Alaptörvény alapján a tulajdon társadalmi felelősséggel is jár. A tulajdonjog és az aláírásgyűjtést megalapozó alapvető jog közötti arányossági mérlegelést az Nsztv. 16. § (2) bekezdésének megalkotásával a jogalkotó már elvégezte, így az abban nem szereplő korlátozás a tulajdonhoz való jog szempontjából nem minősíthető aránytalanoknak..
- [11] A következetes kúriai és alkotmánybíróági gyakorlat szerint a közügyekben a választópolgárokkal folytatott kommunikáció, így különösen az ajánlások/aláírások gyűjtése kiemelkedő alkotmányos védelem alatt áll [Kvk.IV.37.184/2014/3. III.3. pont, 31/2013. (X.28.) AB határozat]. A tulajdonhoz való jognak a közforgalom számára nyitva álló, magántulajdonban levő szabadtéri helyszínen az ajánlás/aláírásgyűjtés megengedhetőségével elszenvedett korlátozása mind időben, mind térben, mind pedig intenzitását illetően elhanyagolható mértékű. Ennek megfelelően éppen hogy az lenne egy alapvető jognak, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert, a népszavazáshoz való jognak (és az annak részét képező, az aláírásgyűjtéshez való jognak) az aránytalan korlátozása, ha az ilyen helyszínen nem lehetne népszavazási kezdeményezéshez aláírást gyűjteni.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [12] A kérelmező bírósági felülvizsgálat iránti kérelme alaptalan.
- [13] A kérelmező, mint szervező érintettsége ellen ható körülmények, tények nem merültek fel,

Kvk.I.38.089/2017/3.szám

azért annak részletes elemzését a Kúria mellőzte.

- [14] Az Nsztv. 16.§ (1) bekezdése szerint aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - bárhol lehet gyűjteni. Ugyanilyen tartalmú szabályt alkalmaz a Ve. 123.§ (1) bekezdése: ajánlást a polgárok zaklatása nélkül - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a jelölő szervezet képviselője vagy a jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve annak képviselője bárhol gyűjthet. A kérelmező és NVB álláspontjával egyezően a Kúria irányadónak tekinti, hogy az Nsztv. 1. § (1) bekezdése folytán az országos népszavazási ügyben is alkalmazandó a Ve. 123. § (1)-(2) bekezdése, így nem volt akadálya a Kúria Kvk.IV.37.184/2014/3. számú végzésében a gyűjtés helyszínére nézve kidolgozott elvek alkalmazásának.
- [15] A Kúria ezen Kvk.IV.37.184/2014/3. számú végzésében foglaltak szerint a kérelmező helytállóan hivatkozott arra, hogy ajánlást, fő szabály szerint, bárhol lehet gyűjteni, amely esetben a „bárhol” magában foglalja a közterületet is. Azokat a kivételeket, ahol a helyszín ex lege az aláírások érvénytelenségét eredményezi, a Ve. 123. § (2), illetve az Nsztv. 16.§ (2) bekezdése sorolja fel. A kitelepülő-pultoknál történő ajánlásgyűjtés helyszíne tehát ezen szabályokat meghaladóan az érvényesség szempontjából nincs korlátozva. A felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal szemben az is megállapítható, hogy az ex lege érvénytelenségi okok nem jelentenek bármiféle előzetes arányossági korlátozást, azokra hivatkozva nem zárható ki a további vizsgálat.
- [16] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében a gyülekezési jog alapjogi védelméből kiindulva is jogszerűnek látta a közforgalom számára nyitva álló, magántulajdonban levő szabadtéri helyszínen a népszavazáshoz való jog gyakorlását. Az Nsztv. hatálya alá tartozó aláírás gyűjtés kapcsán a közterület meghatározását a Kúria nem szűkíthette le a gyülekezéstről szóló 1989. évi III. törvény 15.§ a) pontjára, észlelnie kellett azt is, hogy a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27.§ a) pontja, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2.§ 13) pontja is tartalmaz fogalom-meghatározásokat. Mindez azzal járt, hogy a népszavazási eljárásra a Kúria nem tekintette teljes mértékben irányadónak a gyülekezési jog kapcsán keletkezett 3/2013. (II.14.) AB határozatot. Amit mindkét eljárásra alkalmazhatónak tekintett, az a közterületen gyakorolható, a közterület rendeltetéséhez igazodó jogok alapjogi védelme.
- [17] Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II.14.) számú határozatának [45] pontja szerint a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan... az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. A kérelmező felülvizsgálati kérelme folytán a Kúriának azt kellett vizsgálni, hogy a Ve. és az Nsztv. keretei között ugyanezen védelem illetve meg a nyilvánosság számára ugyan szabadon hozzáférhető, de magántulajdonban lévő területen megvalósuló népszavazási aláírás gyűjtést.
- [18] Az Alaptörvény felülvizsgálati kérelemben hivatkozott XXIII. cikk (7) bekezdés első mondata szerint mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Az Alkotmánybíróság több határozatában, így a felülvizsgálati kérelemben is hivatkozott 31/2013. (X. 28.) AB határozatban is azt fogalmazta meg, hogy ez az alapjog a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)-(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akarattal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az

Kvk.I.38.089/2017/3.szám

előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is. (1/2014. (I. 21.) AB határozat [26] pont).

- [19] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
A 7/2015. (III. 19.) AB határozat [45] pontja szerint az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog tartalmát és korlátozhatóságának alkotmányos kereteit átfogóan értelmező 64/1993. (XII.22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy bár a tulajdonhoz való jog alapvető jog, az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni [ABH 1993, 373, 379.]. A tulajdonjog magánjogi korlátja viszont nem esik szükségképpen egybe az alapjogi korlátozással. Másrészt a szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. Az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot - az értékgarancia követelményével, illetőleg a közérdekű korlátozás arányosságának ismérével - az állammal szemben védi (lásd először: 800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 422.).
- [20] A felülvizsgálati kérelemben hivatkozott 23/2016. (XII. 12.) AB határozat [145] pontja szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében 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. Alkotmányellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A [148] pontban azt is megfogalmazta az Alkotmánybíróság, hogy az alapjogi korlátozás arányossága azt követeli meg, hogy a korlátozás ne legyen nagyobb, mint amennyit az alkotmányosan igazolt cél elérése megkíván. Ez azt jelenti, hogy az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának megfelelő arányban kell állniuk egymással.
- [21] A fentiek tükrében tehát a perbeli tényállás mellett nem két alapjog ütközéséről van szó. A nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető magántulajdon terhére az állam sem a Ve., sem az Nsztv. keretei között nem fogalmaz meg korlátozásokat, a népszavazáshoz tartozó alapjog gyakorlása során tehát nem merül fel a tulajdonjog alapjogi sérelme. A közjog területére tartozó népszavazáshoz való alapjognak a magánjogi értelemben vett tulajdonjoggal való ütközése pedig csak akkor jár a népszavazáshoz való alapjog oldalán jogsérelemmel, ha a tulajdonjog sérelme kisebb, mint amennyit az alkotmányosan igazolt cél, a népszavazás elérése megkíván, és mégis ez a magánjogi érdek élvez előnyt.
- [22] A polgári jogi értelemben vett tulajdon részjogosítványait, szemben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal, nem változtatja meg az a tény, hogy a tulajdonos a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhetővé tette a magántulajdonában lévő területeit, rendelkezési joga sem enyészik el. Ennek következtében változatlanul szabadon, korlátozás mentesen dönthet bármely tevékenységnek akár a megengedéséről, akár a megtagadásáról. A rendelkezési jog mikénti gyakorlását a tulajdonosnak nem kell indokolnia, ezért döntésének szubjektív elemeit

Kvk.I.38.089/2017/3.szám

a népszavazási eljárás során nem kell vizsgálni.

- [23] A kérelmező felülvizsgálati kérelmét a tulajdon közérdekből való korlátozására alapította, amit a Kúria a [21] pontban foglaltak miatt nem tekinthetett irányadónak. A kérelmező azt nem mutatta be, hogy az adott helyszínen az elérni kívánt népszavazási cél fontossága mivel és mennyiben haladja meg a magánjogi értelemben vett tulajdonjog potenciális sérelmét. A perbeli tényállás mellett a népszavazási kezdeményezéshez kapcsolódó alapjog gyakorolhatósága nem azonosítható az alapjognak egyetlen adott, magántulajdonban álló helyszínen való tényleges gyakorlásával. Egyeztetés nélkül kiválasztott magántulajdonban álló helyszínen igénybe nem vehetőségére nem alapítható a népszavazási cél sérelme. A Határozat (22) pontja helytállóan tartalmazza, hogy a bevont magánterület nem nélkülözhetetlen feltétele, hanem csak segítője lehet a sikeres aláírásgyűjtésnek.
- [24] Ennek következtében nem volt megállapítható, hogy azzal, miszerint az érintett áruház főbejáratának közelében nem folytathattak országos népszavazáshoz kapcsolódóan aláírás gyűjtést, sérült volna az Nsztv. 16.§ (1) bekezdése. Ezért a Kúria az NVB Határozatát a Ve. 231. § (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.

Záró rész

- [25] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Ve. 229.§ (2) bekezdésének megfelelően nemperes eljárásban bírálta el.
- [26] Az eljárási illetéket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése alapján állapította meg, és annak viselésére a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése alapján kötelezte a kérelmezőt.
- [27] A Kúria határozata elleni további jogorvoslat lehetőségét a Ve. 232. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2017. december 21.

**dr. Hajnal Péter sk. a tanács elnöke, Huszárné dr. Oláh Éva sk. előadó bíró,
dr. Sperka Kálmán sk. bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő