

Fejér Megyei Területi Választási Bizottság

8000 Székesfehérvár, Szent István tér 9.

A Fejér Megyei Területi Választási Bizottság 1/2019.(V.14.) számú határozata

A Fejér Megyei Területi Választási Bizottság G. Á. E. (továbbiakban: Beadványozó) mint a velencei helyi népszavazás szervezőjeként eljáró magánszemély által benyújtott fellebbezés tárgyában – 6 igen és 0 nem szavazattal – meghozta a következő

határozatot:

A Fejér Megyei Területi Választási Bizottság Velence Város Helyi Választási Bizottsága 7/2019. (V.6.) határozatát – az indokolás kiegészítésével – helybenhagyja.

A határozat ellen a meghozatalától számított 5 napon belül az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet személyesen, levélben vagy elektronikus dokumentumként a Győri Itélőtáblához címzett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújthat be a Fejér Megyei Területi Választási Bizottságnál (8000 Székesfehérvár, Szent István tér 9. e-mail: dr.kovacs.zoltan@fejer.hu).

A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselet kötelező. A jogi szakvizsgálattal rendelkező személy – a szakvizsga-bizonyítvány egyszerű másolatának csatolásával – saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat. A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb 2019. május 19-én 16.00 óráig megérkezzen. A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem elektronikus dokumentumként való benyújtása esetén a kérelem benyújtójának jogi képviselője minősített elektronikus aláírásával látja el a kérelmet. Az elektronikus dokumentumként benyújtott kérelem mellékleteit oldalhú másolatban elektronikus okirati formába kell alakítani.

A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes. A felülvizsgálati kérelem benyújtóját tárgyi illeték-feljegyzési jog illeti meg.

I.

(A beadvány tartalma és helyi választási iroda vezetőjének döntése)

- (1) A beadványozó, mint a helyi népszavazás szervezője 2019. április 24-én beadvánnyal fordult Velence Város Helyi Választási Irodájához (továbbiakban: HVI). Beadványában a helyi népszavazáshoz kapcsolódó választói névjegyzékből történő adatszolgáltatással összefüggésben terjesztett elő kérelmet.
- (2) Kérelmében hivatkozott arra, hogy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (továbbiakban: Nsztv.) I. Fejezet 1. § (1) bekezdése szerint: „Az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.” Véleménye szerint esetében alkalmazandóak a Ve.

Általános része választási kampány elnevezésű VIII. fejezetének a névjegyzéki adatok biztosítására vonatkozó 153-155. §-ai.

- (3) Álláspontja szerint nincsen olyan konkrét jogszabályhely, amely kizárná a helyi népszavazás esetén a Ve. Általános része Kampány fejezetének Adatszolgáltatás a névjegyzékből történő alkalmazásának kötelezettségét. Kérelme alátámasztásaként hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére, mely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- (4) Benyújtott kérelme kapcsán alakszerű döntés meghozatalát kérte, mely rendelkező részt, az alkalmazott jogszabályhelyek felhívását is tartalmazó indoklást valamint jogorvoslati tájékoztatót is tartalmaz.
- (5) A HVI vezetője a 3/2019. (IV.30.) határozatával a kérelmet elutasította arra hivatkozva, hogy a Ve. hivatkozott rendelkezései kifejezetten a jelöltek, listát állító jelölőszervezetek számára teszi lehetővé a névjegyzéki adatok igénylését. Ugyanakkor a névjegyzéki adatszolgáltatásra jogosult „jelölt, illetve „listát állító jelölő szervezet” kifejezéseket nem lehet úgy értelmezni, hogy azok magukban foglalják a népszavazás szervezőit is. Az országos népszavazás tekintetében az Nsztv. 70. §-a kifejezett rendelkezést tartalmaz arra, hogy az adatigénylésre vonatkozó Ve. rendelkezések alkalmazása során a jelöltek, jelölő szervezetek helyett a kezdeményezés szervezőit és a frakcióval rendelkező egyéb pártokat illeti meg az adatigénylés joga. Határozata indokolásában megállapította, hogy a helyi népszavazáson nincs sem jelölt, sem listát állító jelölő szervezet, és az Nsztv. nem tartalmaz az országos népszavazáshoz hasonló rendelkezést sem, amely meghatározná, hogy kit illet meg az adatigénylés lehetősége, így a helyi népszavazáson névjegyzéki adatszolgáltatásra nincs lehetőség.
- (6) A HVI vezetői határozat jogorvoslati tájékoztatása jogorvoslati lehetőségként a HVI vezetői határozat meghozatalától számított 3 napon belül, a helyi választási bizottsághoz (továbbiakban: HVB) benyújtandó kifogást jelölte meg.

II.

(A kifogás tartalma és a helyi választási bizottság döntése)

- (7) A beadványozó 2019. május 3-án 12.31 perckor elektronikus úton kifogást nyújtott be a HVB-hez a HVI vezető 3/2019. (IV.30.) számú határozatára hivatkozva. A kifogásában a határozat jogszabálysértő voltára hivatkozott, a tekintetben, hogy a HVI vezetőjének nem megfelelő jogértelmezése és jogalkalmazása sérti a Ve. 2. § (1) bekezdése a) és e) pontjaiban, valamint a 153-155 §-aiban, az Nsztv. I. Fejezet 1. § (1) bekezdésében, továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében, az (5) bekezdés a) és c) pontjaiban, valamint az Alaptörvény 28. cikkében foglalt rendelkezéseket.
- (8) Álláspontja szerint a Ve. általános részét az Alaptörvény 28. cikke alapján, értelemszerűen kell alkalmazni, mely szerint „Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- (9) Hivatkozik arra, hogy amennyiben és feltételezve az Nsztv. a Jat. hivatkozott rendelkezéseinek megfelel, akkor az adatszolgáltatás önkényes megtagadása sérti a Ve. 2 §. (1) bekezdés a.) és e) pontjait. A határozatot alaptörvény ellenessége álláspontja szerint a tekintetben is megállapítható, hogy a helyi választási iroda a magatartásával ellehetetleníti a népszavazást, mivel a szavazásra jogosult állampolgárok tájékoztatását, részvételre felhívását nem teszi lehetővé.
- (10) Kifogásában hivatkozik arra, hogy amennyiben a megszorító értelmezésnek alapja lenne, úgy a Ve. azon rendelkezéseit, amelyekhez képest az Nsztv. nem tartalmaz speciális szabályt, nem kellene betartani.
- (11) A HVB 7/2019. (V.6.) határozatával a kifogást elutasította a HVI vezető határozatában szereplő indokokra tekintettel, azzal kiegészítve, hogy az Nsztv. 51. §-ának adatvédelmi tárgyú rendelkezéseiből is okszerűen következik, hogy a jogalkotó a helyi népszavazás körében nem kívánta a kezdeményezés szervezői számára az adatigénylés lehetőségét biztosítani.

III.

(A fellebbezés tartalma)

- (12) A beadványozó a HVB határozata ellen 2019. május 9-én 15.43 perckor elektronikus úton fellebbezést nyújtott be a Fejér Megyei Területi Választási Bizottsághoz (továbbiakban: TVB) arra hivatkozva, hogy a HVI vezető és a HVB határozata egyaránt jogszabálysértő, figyelemmel arra, hogy az annak megfelelő jogértelmezés és jogalkalmazás súlyosan sérti a Ve. 2. § (1) bekezdése a) és e) pontjaiban, valamint a 153-155 §-aiban, az Nsztv. I. Fejezet 1. § (1) bekezdésében, továbbá a Jat. 2. § (1) bekezdésében, az (5) bekezdés a) és c) pontjaiban, valamint az Alaptörvény 28. cikkében foglalt rendelkezéseket. Erre tekintettel kérte a határozatok megváltoztatását a Ve. 231.§ (5) bekezdése szerint. Érintettségeként helyi népszavazás szervezői minőségét jelölte meg.
- (13) Fellebbezésében a kifogásában felhozott indokokra hivatkozott. Álláspontja szerint az Nsztv. 70. §-a speciális rendelkezést fogalmaz az országos népszavazás szervezőire vonatkozóan, és mivel a helyi népszavazásra vonatkozóan speciális rendelkezés nincsen, így a Ve. általános része alkalmazásának is helye van.
- (14) Előadta, hogy a NAIH adatvédelmi nyilvántartásba vette a népszavazást, így az adatkezelésre törvényes jogalappal rendelkezik. Hivatkozott arra, hogy az aláírásgyűjtő ívről másolatot készíteni az Nsztv. szerint nem lehet, így a szervező megfosztódik az adatbázisától, így nyilvánvalóan kell lennie olyan jogszabályi lehetőségnek amely a jogszerű adatkezelést számára biztosítja annak érdekében, hogy a helyi népszavazás egyáltalán megszervezhető legyen.

IV.

A TVB döntése és jogi indokolása

A fellebbezés nem alapos.

- (15) A TVB az eljárás keretében a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálta. A TVB a beadványozó érintettségére vonatkozó hivatkozását elfogadta.
- (16) A fellebbezés kapcsán a TVB-nek abban kellett állást foglalnia, hogy a Ve. 153-155. §-ok rendelkezései (Általános rész VIII. Fejezet 75. pont Adatszolgáltatás a névjegyzékből) az Nsztv.1 § (1) bekezdése alapján alkalmazhatóak-e a helyi népszavazási eljárás vonatkozásában, hiszen ezen kérdés eldöntése alapozza meg a HVI vezető kifogás tárgyává tett tevékenységének jogi megítélését, végső soron a választási iroda hatáskörének meglétét, vagy annak a hiányát.
- (17) A Beadványozó azon álláspontjával kapcsolatban, mely szerint nincs olyan jogszabályhely, amely kizárná a helyi népszavazás esetén a Ve. felhívott rendelkezésének alkalmazását, a TVB az alábbiakat rögzíti.

Az Nsztv. és a Ve. viszonyát a szubszidiaritás jellemzi, ami azt jelenti, hogy a Ve.a helyi népszavazás eljárás során szubszidiárius (kiszegítő) jelleggel kerül alkalmazásra, vagyis rendelkezéseit csak akkor kell, lehet alkalmazni, ha az adott kérdést az Nsztv. nem szabályozza. A szubszidiaritás elve azonban nem azt jelenti, így nem is adhat korlátlan felhatalmazást a jogalkalmazónak arra, hogy a Ve.-ben egyébként megtalálható, de az Nsztv.-ben fel nem lelhető szabályozási tárgykörökre, jogintézményekre, jogosultságokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályok adaptív „átemelésével”, alkalmazásával a „kiszegítés” helyett, pótolja az alapjogszabály vélt vagy valós „hiányosságait”, normáit.

- (18) Annak eldöntéséhez, hogy egy rendelkezést kiszegítő jelleggel alkalmazni kell - avagy éppenséggel azért nem alkalmazható, mert az a jogalkotói szándékkal össze nem egyeztethető „jogalkotást” és hibás joggyakorlatot eredményezhet - a vonatkozó szabályrendszer egészét (kontextusát) érdemes és kell vizsgálni, adott esetben bevonva más jogterületekhez tartozó jogszabályokat, jogelveket is. Egy másodlagos rendelkezés kiszegítő jelleggel történő, értelemszerű alkalmazása csak akkor megalapozott és lehetséges, ha a felhívott jogszabályhely a szabályozási céllal logikai összhangban van, fogalomrendszere, szóhasználata az elsődleges jogszabály érintett rendelkezéseinek egyértelműen megfeleltethető. Amennyiben az értelemszerű alkalmazásnak a fentiek hiánya oly mértékben akadály, hogy az ad absurdum értelmezhetetlenséget eredményez, és az adott norma értelmezése, alkalmazhatósága érdekében a jogalkotó az eltéréseket sem szabályozta vagy máshogyan nem szabályozta, úgy a rendelkezést alkalmazni nem lehet.
- (19) Jelen esetben a kifogással és a fellebbezéssel érintett határozatok indokolásai helyesen tartalmazzák, hogy a Ve. felhívott rendelkezései kifejezetten a jelöltek, listát állító jelölő szervezetek számára teszik lehetővé a névjegyzéki adatok igénylését. E fogalmak és eljárási résztvevők azonban nem tartoznak az Nsztv. szabályozási tárgykörébe, így a felhívott rendelkezés adaptív alkalmazása - a fent kifejtettekre tekintettel – a helyi népszavazási eljárás vonatkozásában

értelmezhetlenséget eredményez, mely feloldásához - az eltérések definiálásával, vagy eltérő, de mindenképpen kategorikus módon történő szabályozással – a jogszabály a helyi népszavazási eljárás szabályai tekintetében rendelkezést, de még erre történő utalást sem tartalmaz.

- (20) Ezzel szemben az adatszolgáltatás rendelkezésére bocsátására, a felhasználás szabályaira vonatkozó, és e tekintetben kifejezett jogalkotói szándékot megtestesítő szabályozást tartalmaz az Nsztv. 70. §-a az országos népszavazási eljárás esetében. A törvényben külön pontban (24. Adatszolgáltatás a névjegyzékből) szedett szabályok kifejezett rendelkezést tartalmaznak az adatszolgáltatás tartalmára, jogosultjaira - mely a jelölt és a jelölő szervezett helyett a kezdeményezés szervezői és a frakcióval rendelkező egyéb pártok - határidejére, díjára vonatkozóan, mely szabályok egyértelműen rendezik a kérdéskört.
- (21) Ez azonban természetesen nem azt jelenti, hogy speciális szabály hiányában a Ve. rendelkezései nem alkalmazhatóak, hanem azt, hogy a Ve. szabályai sematikus módon nem, csak értelemszerűen és kizárólag másodlagos, kiegészítő jelleggel alkalmazhatóak. A TVB álláspontja szerint a fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó az adatszolgáltatást, mint eszközt, kizárólag az országos népszavazás vonatkozásában kívánta biztosítani, a 70. §-ban pontosan meghatározott szabályok alapján.
- (22) A TVB a jogértelmezéssel összefüggésben osztja a HVB adatvédelmi vonatkozású véleményét is, azzal a kiegészítéssel, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. §. (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény vagy - törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy bűnügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén - helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (kötelező adatkezelés). A kötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségességét időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg. A TVB szerint e rendelkezéseknek való megfelelést csak egy olyan pontos, egyértelmű, az alkalmazhatóság tekintetében kérdéseket fel sem vethető szabályozási technika szolgálhatja, mely szabályozási elvárásnak a névjegyzéki adatszolgáltatásra vonatkozóan a jogalkotó jelen esetben csak az országos népszavazási eljárás tekintetében tett eleget.
- (23) A TVB döntéshozatala kapcsán – analógiát alkalmazva - figyelemmel volt a Kúria Kvk.II.37.889/2016/3. végzésében foglaltakra is, mely részben hasonló tényálláson alapulva – Ve. alapvető rendelkezéseinek alkalmazhatósága kérdésében – az alábbiakat rögzítette.
- „A népszavazási eljárásban a Ve. másodlagos, szubszidiárius jellegű. A Ve. 2. §-ában meghatározott alapelveket a népszavazási eljárásban a népszavazási eljárásban a népszavazási eljárás céljához, résztvevőihez, sajátosságaihoz igazítva lehet csak értelmezni, érvényesíteni. (...)*
- A Ve. 2. §-ában meghatározott alapelvek a népszavazási eljárásban akkor alkalmazhatók közvetlenül, ha azok nem igénylik – speciális, az adott népszavazási eljárása vonatkozó – más jogi szabályozás közbejöttét. (...)*

Népszavazási eljárásban jelölő szervek, jelöltek nincsenek, a szervezők így a Kormány az általuk kezdeményezett népszavazási eljárásban nincsenek semlegességre szorítva. (...)

Népszavazási eljárásban is követelmény az eljárás tisztaságának megóvása, a rendeltetésszerű, jóhiszemű joggyakorlás, a népszavazási eljárásban résztvevők esélyegyenlősége, mégis ezen alapelveknek a népszavazási eljárásban történő rendezése törvényalkotói feladat, amelyet a bírói jogértelmezés nem vehet át, nem pótolhat. A normatív alapok nélkül meghozott bírói döntés önkényes bírászkodáshoz vezethet.”

- (24) A TVB álláspontja szerint a Ve. alapvető rendelkezései alkalmazhatósága kérdésében hozott kúriai döntés – az analógia alapján - irányadó a Ve. egyéb szabályai alkalmazhatósága tekintetében is. Jelen esetben az Info.tv. speciális rendelkezései és az adatvédelmi alapelvek jelentik a „más jogi szabályozás közbejöttét,„ mely rendelkezések ez alapján nem megkerülhetőek, prioritást élveznek.
- (25) A TVB nem osztja a beadványozó azon véleményét, mely szerint nyilvánvalóan kell lennie olyan jogszabályi rendelkezésnek, amely a kampány hatékony és sikeres megszervezése és az érvényesség biztosítása céljából számára biztosítja a helyi népszavazáson részt venni jogosultak körének megismerését. A TVB álláspontja szerint a helyi népszavazási kampány esetleges sikertelensége és ezzel összefüggésben az ezt csupán eszközként szolgáló adatbázis hiánya nem lehet objektív akadálya a helyi népszavazásnak, vagy nem eredményezheti annak esetleges érvénytelenségét. Ebből kiindulva, az jogalkotói mérlegelés körébe tartozik, hogy egy adatbázist, mint a kampányt segítő kelléket a társadalmi szükségesség elvének és mértékének szem előtt tartása mellett, mely vagy milyen súlyú jogintézményhez, vagy eljáráshoz kell rendelni. Jelen ügyben kifejezett szabályozás erre vonatkozóan csak az országos népszavazás esetében adott.
- (26) Fentiekben kifejtettekre tekintettel a TVB megállapítja, hogy a helyi népszavazási eljárásban a kezdeményezőkre részére a névjegyzéki adatszolgáltatás lehetősége nem biztosított, így a helyi választási iroda vezetőjének, de más választási szervnek sem tartozik hatáskörébe az erre irányuló kérelem teljesítése. Ezzel összefüggésben a HVI tevékenységével kapcsolatban a Ve. 153-155. §-ai, és az Nsztv. 1. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.
- (27) Mivel a HVI vezető tevékenysége helyes jogalkalmazáson és jogértelmezésen alapul, vele szemben a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás, illetve a választás tisztaságának megóvása alapelvek sérelme értelemszerűen nem állapítható meg.
- (28) A Jat. és az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései sérelmének vizsgálata nem tartozik egyetlen választási szerv hatáskörébe sem, mindamelllett a Jat. megjelölt rendelkezései nem a jogalkalmazói, hanem a jogalkotói tevékenységgel kapcsolatos szabályokat tartalmazzák.
- (29) A TVB egyebekben rögzíti, hogy a HVI vezetőjének a benyújtott kérelemről alakszerű határozat formájában történő döntéshozatalra jogszabályi felhatalmazása nem volt.

V.

(A határozat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések)

A határozat a Ve. 2. § (1) bek. a) és e) pontján, 153-155. §-án, az Nsztv. 1. § (1) bek. 51. §. és 70. §-án , a Jat. 2. §. (1) bek., (5) bek. a)c) pontján valamint az Alaptörvény 28. cikkén alapul. A jogorvoslati tájékoztatás a Ve. 222.- 224. §-ain, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 37. § (1) bek. valamint a 62. § (1) bekezdés s) pontján alapul.

Székesfehérvár, 2019. május 14.

Dr. Szabó László
Fejér Megyei Területi
Választási Bizottság elnök-helyettese