

Jogesetgyűjtemény a választások és a népszavazások köréből



Gáva Krisztián



Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program
és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

Szerző:

© Dr. Gáva Krisztián

Szakmai lektor:

Dr. Pálffy Ilona

A hatályosítást 2022-ben végezte:

Dr. Gáva Krisztián

A hatályos kézirat lezárásának dátuma:

2022. szeptember 1.

Negyedik, hatályosított kiadás

Eredeti megjelenés éve:

2018 (Dialog Campus Kiadó)

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

I. Választási jogesetek	4
1. Szervezeti, eljárási kérdések	5
1.1. <i>A bizottsági tagság</i>	5
1.2. <i>A jelölő szervezet bejelentésének szabályai</i>	8
1.3. <i>Az áttétel szabályai</i>	11
1.4. <i>A kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei</i>	12
1.5. <i>A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei</i>	15
2. Kampány	21
2.1. <i>A közhatalmi szerep megítélése a kampány során</i>	21
2.2. <i>Ajánlásgyűjtés és gyülekezés</i>	28
2.3. <i>A plakát elhelyezésének szabályai</i>	29
2.4. <i>A véleménynyilvánítás szabályai a választási eljárásban</i>	31
2.5. <i>Kiegyensúlyozottság a médiaszolgáltatásokban és a sajtóban</i>	38
3. Az eredmény elleni jogorvoslatok bizonyítási problémái	45
II. Népszavazási jogesetek	48
Országos népszavazás	49
1. A kérdés hitelesíthetősége	49
1.1. <i>Nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés</i>	49
1.2. <i>Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés</i>	51
1.3. <i>A költségvetési törvény tartalmát érintő kérdés</i>	56
1.4. <i>Központi adónemet érintő kérdés</i>	57
1.5. <i>Választási törvények tartalmát érintő kérdés</i>	58
1.6. <i>Nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érintő kérdés</i>	60
1.7. <i>Személyi és szervezetalakítási kérdés</i>	64
1.8. <i>Az Országgyűlés feloszlására vonatkozó kérdés</i>	68
1.9. <i>A kérdés egyértelműségének hiánya</i>	68
1.10. <i>A kérdés a népszavazás alkotmányos céljával nem összeegyeztethető</i>	74
2. Formai hibák a kezdeményezés során	75
2.1. <i>Valamelyik adat hiányzik; nincs meg a szükséges számú aláírás</i>	75
2.2. <i>Nem párt jogállású egyesület létesítő okiratának hiánya</i>	76
2.3. <i>Képviseleti jog hiányában benyújtott kezdeményezés</i>	77
Helyi népszavazás	79
1. A kérdés hitelesíthetősége	79
1.1. <i>A kérdés nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik</i>	79
1.2. <i>A költségvetést érintő kérdés</i>	81
2. A kérdés okafogyottságának megállapítása	82
3. Egy pozitív példa	84

I. VÁLASZTÁSI JOGESETEK

1. Szervezeti, eljárási kérdések

1.1. A bizottsági tagság

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) érintett rendelkezései: 33. és 34. §-ok.

1. JOGESET

A 2014-es önkormányzati választáson az eredményt megállapító döntést követő 12. napon kifogást nyújtottak be adott Területi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: TVB), hogy a Helyi Választási Bizottság (a továbbiakban: HVB) elnökének összeférhetetlenségét állapítsák meg, és emiatt – mivel az összeférhetetlenség továbbra is fennáll – a településen a választást ismételjék meg. A TVB a kifogást elkészttség okán elutasította. A határozat ellen fellebbezést nyújtottak be, melyet a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) bírált el. Döntésével a kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasítását a választás megismételtetése vonatkozásában helybenhagyta, míg az összeférhetetlenség tekintetében – a Ve. hatásköri rendelkezéseire tekintettel – megküldte a HVB részére elbírálásra.¹

Az NVB döntése ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, melynek alapján a Kúria jogorvoslati döntésében – az NVB határozatát helybenhagyva – az alábbi megállapításokat tette: „a választás eredményét befolyásoló, kifogással támadható jogsértés csak olyan jellegű magatartás lehet, amely a választási eredmény megállapításáig megvalósul, illetve a választási eredmény megállapításáig fejt ki hatását.”²

„A Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia tehát, hogy a kifogás előterjesztésére nyitva álló három napos határidőt milyen időponttól kell számítani akkor, ha az állított jogsértés nem egy szeri magatartással valósul meg, hanem folyamatos állapotot jelent, és befolyással lehet a kinyilvánított választói akarat eredményére.

A Kúria e kérdés kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy az összeférhetetlenség mint jogsértő állapot a választás eredményének viszonylatában nem a választói akarat kinyilváníthatóságának lezárásáig (2014. október 12. 19 óra) fejt ki jogsértő hatását, hanem kifejezetten az eredmény megállapításában. *A Ve. 34. § (3) bekezdése alapján bárki által benyújtható kifogást tehát a választás eredményének HVB általi megállapításától számított 3 napos határidőben lehet előterjeszteni.* Ha ez nem így lenne és a felülvizsgálati kérelem logikája szerint az eredmény megállapítására is kiható összeférhetetlenségre alapozott kifogás » (...) a sérelmezett állapot fennálltaig«³ előterjeszthető lenne, úgy az akár évekre is relativizálhatná a megállapított választási eredményeket.”⁴

„A jelen esetben mindez azt jelenti, hogy – szemben a bírósági felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal – a kérelmezőnek a kifogást a választási eredmény HVB szerinti megállapítását követően, tehát 2014. október 12-ét követő harmadik nap (2014. október 15.) 16 óráig beérkezően kellett volna benyújtania.”⁵

„[A] HVB elnökének összeférhetetlenségével kapcsolatos kifogás a választási eredmény viszonylatában az elkészttség okán nem, csak általánosságban, a Ve. 14. §-ában foglaltak érvényesülése érdekében vizsgálható. Ebben a tekintetben pedig – az NVB határozatában foglaltaknak megfelelően – a

¹ 1447/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1447-2014-nvb-hatarozat-dr-h-l-ugyved-atal-kepviselt-m-ne-r-i-maganszemely-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

² Kvk.IV.38.098/2014/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3809820142-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

³ Ve. 209. § (2) bekezdés második fordulata

⁴ Kvk.IV.38.098/2014/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3809820142-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁵ Uo.

Ve. 34. § (2) bekezdése értelmében a HVB a (4) bekezdés szerinti határidőben és eljárási rendben köteles dönteni. Erre az iratok tanúsága szerint 2014. október 31-én sor került a HVB 73/2014. (X. 31.) számú határozatával.”⁶

2. JOGESET

Az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választása során a közös jelöltet állító jelölő szervezetek az egyik Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottságba (a továbbiakban: OEVB) tagot bíztak meg 2022. március 2-án. A tag 2022. március 3-án letette az esküt. Az OEVB a soron következő ülését 2022. március 7-én tartotta, ahol többek között határozatot hoztak a „megbízás elfogadásáról” és az egyéni szavazólap adattartalmáról. A tag az OEVB döntéseinek meghozatalában nem vehetett részt, bár jelen volt az ülésen. A döntéshozatalból való kizárás indoka az volt, hogy még nem jogerős a „megbízás elfogadásáról szóló határozat”. Az érintett megbízott tag az OEVB határozat ellen fellebbezést nyújtott be.

Az NVB megállapította, hogy az OEVB azzal, hogy az eskü letétele után még külön határozatot hozott a megbízás „elfogadásáról”, megsértette a Ve. 37. § (1) és (2) bekezdését. A jogsértés súlyára tekintettel pedig az OEVB 16/2022. (III. 7.) számú határozatát megváltoztatta oly módon, hogy azt – mint a választási eljárás jogorvoslattal érintett részét – megsemmisítette.

Az NVB hangsúlyozta, hogy „a Ve. 32. § (1) és (2) bekezdései egyértelmű rendelkezést tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy az OEVB-nek kizárólag abban az esetben van határozathozatali kötelezettsége a tag megbízása tekintetében, ha az nem felel meg teljes mértékben a Ve. által előírt követelményeknek. E tekintetben a jogalkotó határidőt is előírt a választási szervek számára, a bejelentéstől számított 3 napon belül döntést kell hozni a megbízás elfogadásáról vagy visszautasításáról. Így tehát az OEVB jegyzőkönyvében foglaltaktól eltérően nem általában a megbízás tekintetében, hanem a jogszabályi követelményeknek maradéktalanul eleget nem tevő megbízás esetében van határozathozatali joga és kötelezettsége az OEVB-nek”.⁷

Ha a megbízás mindenben megfelel a jogszabályi követelményeknek, a következő eljárásjogi lépés az eskütétel. A letett eskü/fogadalom joghatása pedig az, hogy attól fogva a megbízott tag gyakorolhatja a bizottsági tagságból fakadó jogait és kötelezettségeit (ülésen való részvétel, szavazati jog).

Az NVB szerint „az OEVB a 16/2022. (III. 7.) számú határozatát, a Ve. 32. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt szabályok ellenében hozta, azokat megsértve járt el. E jogsértés következménye volt az, hogy bár a jelenléti ív szerint Beadványozó mint OEVB-tag vett részt az ülésen, jogát és kötelezettségét az ülésen nem gyakorolhatta, a szavazólap adattartalmáról hozott határozat meghozatalában nem vehetett részt”.

3. JOGESET

A Ve. szerint a választási bizottságnak nem lehet tagja képviselő. Az NVB-be az egyik országos nemzetiségi önkormányzat olyan tagot kívánt megbízni, aki települési és területi nemzetiségi önkormányzati képviselői mandátummal is rendelkezett a megbízás idején. Az NVB ezen összeférhetlenségi szabályra hivatkozva visszautasította a megbízást, amely döntéssel szemben a megbízni kívánt személy felülvizsgálattal élt. A Kúria előtt azzal érvelt, hogy a Ve.-nek a képviselő fogalmát meghatározó értelmező rendelkezésében szereplő „választáson” szó nem a korábbi, már lejárlott választást jelenti (ez esetben a 2019. évi nemzetiségi önkormányzati választást), hanem az aktuálisan zajló eljárást (tárgyi ügyben a 2022. évi országgyűlési választást). Ezen pedig nem megválasztott képviselő, így vele szemben összeférhetlenség nem áll fenn.

⁶ Uo.

⁷ 165/2022. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/165-2022-nvb-hatarozat-a-klug-magdolna-orszaggyulesi-egyeni-valasztokeruleti-valasztasi-bizottsagi-tag-altal-benyujtott-jogorvoslati-kerelme-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 22.)

A Kúria értelmezve a Ve. szerinti képviselő fogalmát, az alábbiakat rögzítette: „a törvényi fogalom meghatározás nyelvtani értelmezésekor a Kúria arra volt figyelemmel, hogy a „megválasztott” szó befejezett melléknévi igenév, amely – szemben a beálló melléknévi igenévi alakkal („megválasztandó”) – nem jövőbeli, hanem múltbeli, már megtörtént cselekményre, lezajlott eseményre utal, azaz előidejűséget fejez ki. Ekként a „képviseelő” Ve.-ben meghatározott fogalmának a magyar nyelv szabályai szerint az a képviselő felel meg, akit korábbi választáson e tisztségre megválasztottak, egyúttal e tisztsége jelenleg is fennáll”.⁸

A bizottsági tag összeférhetetlenségének a választási bizottság tevékenységére való kihatása kapcsán, pedig az alábbiakat emelte ki:

„A Kúria – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott értelmezési követelményre is – fontosnak tartja kiemelni, hogy ha a választási bizottságban olyan személy vesz részt, akivel szemben az összeférhetlenségi okok valamelyike megállapítható, a választási bizottság összetételében rejlő jogsértő állapot a tag megbízatásának megszűnéséig fennáll; ez a jogsértés pedig a választási bizottság tevékenységének egészére kihatással van, megkérdőjelezi eljárásának jogszerűségét. A jogalkotó a választási bizottságok Ve. 14. § (1) bekezdése szerinti függetlenségének és pártatlan működésének biztosítékaként szigorú összeférhetlenségi szabályokat határozott meg, amelyek alól a nyelvtani és logikai szabályoknak is ellentmondó jogértelmezéssel kibúvót keresni nem lehet”.⁹

4. JOGESET

Az országgyűlési képviselők 2022. évi választási eljárása során az is vizsgálat tárgyát képezte, hogy a választási eljárásban a választási bizottság tagjait milyen mértékben illeti meg a véleménynyilvánítás szabadsága.

Az egyik OEVB elnöke az országgyűlési választások kampányidőszakában nyilvános Facebook oldalán olyan bejegyzéseket tett közzé, amelyek politikai tartalmúak voltak, politikai irányultságát, illetve az egyes aktuálpolitikai eseményekkel kapcsolatos szubjektív véleményét fejezték ki.

A Kúria a Kvk.VI.39.308/2022/5.számú döntésében rögzítette, hogy a bejegyzésekkel kapcsolatban az OEVB-elnök magánszemélykénti megnyilvánulása nem volt elválasztható a választási bizottsági elnöki szerepétől, mivel közhivatalt visel, másokra nézve kötelező jogi erővel bíró döntési jogosultsága van, és elnökként a Ve.-ben előírt pártatlanság és függetlenség követelményének meg kell felelnie. A pártatlanságának annál is inkább kiemelkedő szerepe van, mert szavazategyenlőség esetén az ő elnöki szavazata dönti el a jogvitát.

Elvi éllel rögzítette a Kúria, hogy a „választási bizottság választott tagjai közül megválasztott OEVB-elnöknek párton kívülinek, függetlennek és pártatlannak kell lennie, kommunikációját csak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében és a Ve. 14. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban, azoknak megfelelően folytathatja. Az elnöknek a véleménynyilvánítás szabadságát úgy kell gyakorolnia, hogy az megfeleljen a választott tisztségére vonatkozó törvényi követelményeknek, melyeknek megtartása a véleménynyilvánítási joga szükséges mértékű korlátozását nem haladja meg”.¹⁰

Ebből kifolyólag az OEVB elnöke azzal, hogy a bárki által hozzáférhető közösségi oldalán egyes politikai pártokat élesen kritizáló, ezáltal a pártatlanságát és a függetlenségét egyértelműen cáfoló bejegyzéseket tett közzé, megsértette a Ve. alapelveit.

⁸ Kvk.VII.39.235/2022/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvii3923520222-szamu-hatarozat>. (A letöltés időpontja: 2022. július 22.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁹ Uo.

¹⁰ Kvk.VI.39.308/2022/5. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvi3930820225-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 22.)

5. JOGESET

Az NVB és a Kúria vizsgálta a megbízott bizottsági tagok véleménynyilvánításhoz való jogának korlátozhatóságát is. Az NVB a Ve.-nek azon rendelkezéséből kiindulva, miszerint a tagok jogai és kötelezettségei azonosak, valamint a bizottságnak a Ve. 14. § (1) bekezdésben rögzített szerepére tekintettel, úgy ítélte meg, hogy a véleménynyilvánítás tekintetében nincs különbség a választott és a megbízott tagok között, megbízatásuk ideje alatt – függetlenül a megbízás keletkezésének módjától – a pártatlanságot és a szakmai függetlenséget kell képviselniük.

A Kúria szerint ezzel szemben a megbízott tagokra vonatkozóan nem ugyanúgy ítélandó meg a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, mint a választott tagok esetében. Esetükben a bizottsági tevékenységen kívüli politika véleménynyilvánítás korlátozása erre vonatkozó kifejezett törvényi rendelkezés hiányában, jogellenes.

A Kúria hangsúlyozta, hogy „[a]mennyiben egy közjogi tisztség betöltéséhez, egy közhivatal viseléséhez a törvény azt a következményt kívánja fűzni, hogy az illető egyáltalán nem folytathat politikai tevékenységet, nem formálhat szabadon politikai véleményt, akkor erről kifejezetten és egyértelműen rendelkeznie kell, azt a jogalkalmazó szerv – a saját maga által végzett szükségesség-arányosság teszt eredménye alapján, jogértelmezéssel – nem pótolhatja. Ha ilyen megkötést a jogalkotó nem tesz, akkor ilyen feltétel nincs a delegált tagokkal szemben.

[51] Márpedig *a Ve. a választási bizottság delegált tagjainak közjogi tevékenységén kívüli tevékenységével kapcsolatban semmilyen feltételt nem szab, semmilyen tilalmat nem állít.*

[52] A szabad véleménynyilvánítás korlátozása nem is lehet indokolt olyan esetben, amikor *a delegált tag nyíltan, nyilvánvalóan erősen kötődik az őt delegáló jelölthöz, jelölő szervezethez, aki általában maga is tagja valamely versengő pártnak. A delegált tag személyében nem kell, hogy független legyen.*

[53] Mivel a Ve. 14. § (1) bekezdése csak a választási bizottság tevékenységével kapcsolatban írja elő a függetlenség követelményét, ezért a választási bizottság delegált tagjaitól is kizárólag e közjogi tisztsége ellátásával összefüggésben kérhető számon a pártatlanság, függetlenség. Ebből következik, hogy a Ve. 14. § (1) bekezdésében foglaltak megsértése csak akkor állapítható meg, ha a kifogásolt tevékenységet a delegált tag választási bizottsági tevékenysége körében végezte”.¹¹

1.2. A jelölő szervezet bejelentésének szabályai

A Ve. érintett rendelkezései: 119., 132., 133. és 134. §-ok.

1. JOGESET

Egy 2020-ban megtartott időközi választáson az egyik jelölő szervezet kérte nyilvántartásba vételét az OEVB-től. A 2020. augusztus 18. napján benyújtott P1 nyomtatványon a jelölő szervezet képviselőjeként X. Y. szerepelt, akinek a megbízása a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásának adatai szerint – ahol a választási irodának az adatokat ellenőriznie kell – 2020. május 12. napján megszűnt. A közhiteles bírósági nyilvántartás adatai alapján tehát egyértelmű volt, hogy a P1 nyomtatványt jegyző és ezáltal a pártot bejelentő X. Y. képviseleti joga a párt bejelentésének időpontjában már nem állt fenn.

A Kúria a Kvk.II.37.677/2020/6. számú végzésében visszautalt a „Kvk.II.37.146/2014/2. számú végzésében a Ve. 119. § (2) bekezdésének körében kifejtettekre, amely szerint *„a Nemzeti Választási Bizottság a jelölő szervezet képviselőjére jogosult személynek – helyesen – a szervezet képviselőjére a bírósági nyilvántartás szerint jogosult személyt tekintette. Az eljárás jellege, a rendelkezésre álló rövid határidők ugyanis csak azt teszik lehetővé, hogy az illetékes választási iroda a jelölő szervezet*

¹¹ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrizze. A nyilvántartás pedig csak az ilyenként bejelentett képviselő nevét és lakóhelyét tartalmazza. A képviseletre jogosult személyen tehát – a Ve. 119. § (2) bekezdésének vonatkozásában – a szervezet képviseletére a bírósági nyilvántartás szerint jogosult személy értendő.”¹²

A Kúria tehát a 2020-as végzésében is erősítette azt a már 2014-ben megfogalmazott álláspontját, amely szerint a bírósági nyilvántartás adataival nem egyező képviselő által benyújtott kérelem függetlenül attól, hogy az adott képviselő a bírósági nyilvántartásban egyáltalán nem, vagy lejárt megbízással szerepel, a választási eljárásban a kívánt joghatás kiváltására nem alkalmas.

Az ügy tényállásához az is hozzátartozott, hogy a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) a tényállás tisztázása érdekében megkereste a Fővárosi Törvényszéket, amely tájékoztatta arról, hogy a párt változásbejegyzési kérelmének (törvényes képviselő személyének változása) helyt adó végzést hozott. A végzés azonban az NVB határozatának és a Kúria döntésének meghozatalakor még nem volt jogerős.

A Kúria kiemelte, hogy „a választási ügyekben eljáró NVI, NVB és az NVB határozatok felülvizsgálatának jogszerűségét végző Kúria közjogi szempontból kötelesek a választási ügyben releváns tények vizsgálatára és értékelésére, az eljárás során számukra a Ve. rendelkezései irányadók. A civil szervezetek nyilvántartását végző bíróság ezzel szemben a Cnytv. és a Ptk. (és az egyéb irányadó jogszabályok) rendelkezéseinek figyelembevételével jár el, és a változásbejegyzési kérelem elbírálása során polgári jogi szempontú vizsgálatot végez. Az eljárásaik során a Ve.-t alkalmazó, a választási ügyekben eljáró szervek és a választási döntések jogszerűségét vizsgáló Kúria nem vehetik át a civil szervezetek nyilvántartását végző bíróság hatáskörét, és a közhiteles nyilvántartás adataival szemben a változásbejegyzési kérelmet, annak mellékletül szolgáló okiratokat maguk nem értékelhetik, polgári jogi kérdésekben megállapításokat nem tehetnek. A Ve. 133. § (1) bekezdése alapján a választási iroda a bejelentett szervezet létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi, vagyis a választási ügyekben alapvetően és elsődlegesen e közhiteles nyilvántartás adataira kell támaszkodni.

[34] Hangsúlyozza a Kúria, hogy a jelen esetben ugyan rendelkezésre áll a Fővárosi Törvényszék 7.Pk.60.836/2003/74. számú végzése, amely a változásbejegyzési kérelmet elbírálta, a végzés azonban a mai napig nem emelkedett jogerőre. *Jogerő hiányában pedig a végzésben szereplő adatok nem vehetők figyelembe. A közhiteles nyilvántartás adataival szemben ugyan helye van ellenbizonyításnak, azonban a nem jogerős végzésben foglaltak nem elegendők a közhiteles nyilvántartás adataival szembeni sikeres ellenbizonyításhoz.”¹³*

2. JOGESET

A 2014-es önkormányzati választáson egy kérelmező jelölő szervezetként kérte a nyilvántartásba vételét. Az NVB visszautasította a kérelmet, mert megállapította, hogy a kérelmező a választás kitűzésének napján, 2016. július 23-án – tekintettel a 15 napos fellebbezési határidőre – „nem szerepelhetett jogerősen nyilvántartásba vett egyesületként a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában”,¹⁴ mert a nyilvántartásba vételét elrendelő, fellebbezéssel megtámadható végzés 2014. július 21-i keltezésű. Az NVB döntését a Ve. 3. § 3. pontjára, 133. § (1)–(2) bekezdéseire, a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 5. § (1) bekezdésére, a Polgári peres eljárásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (1) bekezdésére, valamint 234. § (1) bekezdésére alapította.

¹² Kvk.II.37.677/2020/6. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3767720206-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹³ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁴ 1192/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1192-2014-szamu-nvb-hatarozat-a-keruletunk-az-otthonunk-helyben-elok-a-helyben-elokert-egyesulet-jelolo-szervezetkent-valo-nyilvانتartasba-vetelenek-t> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

A Kúria a határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet elbíráló határozatában az NVB döntését helybenhagyva megállapította, hogy „a régi és az új Ptk. [...] szabályai továbbá az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CXXV. törvény 4. § (2) bekezdése értelmében *az egyesület a bíróságnál vezetett jogerős nyilvántartásba vétellel és a jövőre nézve (ex nunc hatállyal, konstitutív jelleggel) nyeri el jogi személyiségét.*”¹⁵

„[A] nyilvántartásba vételéről rendelkező 2014. július 21-én kelt végzés ellen az érdekelt, illetve az ügyész is 15 napon belül fellebbezéssel élhet.”¹⁶

„[A]z NVB helyesen állapította meg, hogy nem áll rendelkezésére olyan adat, amely a kérelmező tekintetében alapot adhatna annak megállapítására, hogy a civil szervezetek bírósági nyilvántartásába jogerősen bejegyzett egyesület lett volna.”¹⁷

„A kifejtettekre figyelemmel a Kúria csak azt állapíthatta meg, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemmel támadott határozat a rendelkezésre álló adatok alapján okszerű, helytálló ténybeli következtetéseken alapuló, megalapozott, a Ve. előzőekben nevesített rendelkezéseinek megfelelő törvényes döntés, ezért azt a Ve. 231. § (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.”¹⁸

3. JOGESET

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választását a Köztársasági Elnök 2/2018. (I. 11.) KE határozatával 2018. január 11-én tűzte ki. Egy párt 2018. január 15-én mint jelölő szervezet kérte nyilvántartásba vételét a választáson. A Ve. 133. § (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva az NVI a 2018. január 15-i bejelentkezést követően ellenőrizte a szervezet létezésének és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában. A hivatkozott, közhiteles nyilvántartás adatai szerint a párt képviselőjére három személy jogosult, akik közül a szervezetet az általános képviselői joggal bíró, önállóan eljárni jogosult XY, a szervezet elnöke jelentette be.

A civil szervezetek közhiteles nyilvántartásának adatai szerint azonban *a nevezett személy képviselői megbízása megszűnésének időpontja 2018. január 6.*

*Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a szervezet bejelentésekor eljárt XY-nak a szervezet képviselőjére vonatkozó megbízása sem az országgyűlési képviselők választása kitűzésének, sem a szervezet bejelentkezésének időpontjában már nem állt fenn. Erre tekintettel a nyilvántartásba vétel elutasításának volt helye.*¹⁹

4. JOGESET

Egy párt 2019. március 13-án jelölő szervezetként való nyilvántartásba vételét kérte az Európai Parlament tagjainak 2019. évi választásán az ún. P2-es megjelölésű formanyomtatványon. A bejelentkezéshez csatolta a párt színes emblémáját, a Fővárosi Törvényszék 2019. február 8-án kelt végzését, valamint a Fővárosi Ítéltábla xxx. számú végzését.

Ezt követően még ugyanazon a napon egy új P2-es formanyomtatványon módosította a korábban benyújtott P2-es nyomtatványon megadott székhelyadatát, az 1077 Budapest, Rózsa utca ... címről az 1053 Budapest, Múzeum körút ... címre.

¹⁵ Kvk.V.37.834/2014/2. számú kúriai végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/valhat/kvkv3783420142-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Uo.

¹⁹ 17/2018. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/17-2018-nvb-hatarozat-a-kozosen-egymasert-demokratikus-neppart-nyilvantartasba-vetelenek-targyaban> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.). A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

Az NVI a 2019. március 13-ai bejelentkezést követően ellenőrizte a kérelmező adatainak hitelességét a civil szervezetek közhiteles bírósági nyilvántartásában. Az NVI által végzett ellenőrzés eredményeképp az NVB megállapította, hogy e nyilvántartás adatai szerint a kérelmező székhelye – eltérően a székhelyadat módosítását kérő, másodjára benyújtott P2-es nyomtatványon feltüntetett címadattól – az 1077 Budapest, Rózsa utca ... szám alatt található. Az NVB megállapította továbbá, hogy a közhiteles nyilvántartásban a kérelmező képviselőjeként öt személy szerepel; köztük X és Y általános és önálló képviseleti joggal, azonban mindkettőjük esetében a nyilvántartás rögzíti, hogy a képviselői megbízásuk 2018. július 31-én megszűnt. A további három személy képviseleti joga különös volt. A kérelmezőt X jelentette be, a P2 nyomtatványt ő látta el kézjeggyével, mint a párt képviselőjére a bírósági nyilvántartás szerint jogosult, annak ellenére, hogy a civil szervezetek névjegyzéke szerint képviselői megbízása 2018. július 31. napján megszűnt.

Az NVB rögzítette, hogy a kérelmező által csatolt törvényszéki végzés rendelkezik a kérelmező székhelyének az 1053 Budapest, Múzeum körút ... számra változásáról, a párt képviselőjének megváltozásáról és X képviselői megbízása 2020. június 10-ig történő meghosszabbításáról. Ugyanakkor a végzés nem tartalmazza a törvényszék jogerősítő záradékát, emiatt nem alkalmas az abban szereplő adattartalom nyilvántartásba vételére.

A fentiek alapján az NVB megállapította, hogy *a kérelmező bejelentett székhelycíme eltér a közhiteles nyilvántartásban szereplő adattartalomtól, továbbá a nyilvántartás adatai szerint az eljárás képviseleti joggal bíró személy megbízásának időtartama 2018. július 31-én megszűnt. A bejelentés során megadott adatok nem felelnek meg a civil szervezetek névjegyzékében szereplő adatoknak, így a bejelentés nem felel meg a törvényes feltételeknek.*²⁰

1.3. Az áttétel szabályai

A Ve. érintett rendelkezése: 213. §.

1. JOGESET

A 2014-es önkormányzati választáson egy HVB-hez október 14-én benyújtott kifogást a bizottság 17-én tett át az NVB-hez. Az jegyzőkönyvi döntéssel visszaküldte a kifogást a HVB részére, mert a kifogás áttételére vonatkozó egy napos határidő jogvesztő. Az NVB jegyzőkönyvi döntése az alábbi rendelkezést tartalmazza:

„a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a [...] Helyi Választási Bizottság [...] kifogásának áttételéről nem a Ve. 213. § (1) bekezdésben előírt, egy napos törvényes határidőben hozott döntést, hanem – e határidőt túllépve – 2014. október 17-én, azaz a benyújtástól számított harmadik napon. Arra tekintettel, hogy a Nemzeti Választási Bizottság *a kifogás késedelmes áttétele miatt az áttétel tárgyában hozott jegyzőkönyvi döntést érvénytelennek, joghatás kiváltására alkalmatlannak tekinti*, ezért a magánszemély által 2014. október 14-én benyújtott, választás napján folytatott kampánytevékenységgel kapcsolatos kifogását, *a Ve. 307/P. § (1) bekezdésében megfogalmazott hatásköri szabály alapján elbírálásra visszaküldi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező [...] Helyi Választási Bizottsághoz.*”²¹

²⁰ 29/2019 NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/29-2019-nvb-hatarozat/> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) Kvk.IV.37.376/2019/5. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3737620195-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

²¹ Az NVB 215. számú, 2014. október 30-i jegyzőkönyvi döntése. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/documents/20182/305735/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+%C3%BC1%C3%A9s%C3%A9nek+-jegyz%C5%91k%C3%B6nyve+20141030.pdf/e8d2e07f-3ef8-404c-8928-a0dbf5da7a0e?version=1.0> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

2. JOGESET

A 2016-os országos népszavazáson a szeptember 16-án benyújtott kifogást nem az OEVB és nem annak elnöke, hanem az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Iroda (a továbbiakban: OEVI) vezetője küldte meg még a benyújtás napján az NVB részére. Az áttételt az OEVB elnöke csak szeptember 19-én fogadatosította, mintegy „megerősítette” az OEVI vezetőjének áttételre vonatkozó intézkedését. Az NVB jegyzőkönyvi döntésében megállapította:

„a [...] megye [...] számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsága [...] kifogásának áttételéről *nem* az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazni rendelt Ve. 213. § (1) bekezdésben előírt, *egy napos törvényes határidőben hozott döntést, hanem* – e határidőt túllépve – 2016. szeptember 19-én, azaz *a benyújtástól számított harmadik napon*. Arra tekintettel, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a kifogás késedelmes áttétele miatt az *áttétel tárgyában az azt megerősítő, a [...] Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság elnökének levelét érvénytelennek, joghatás kiváltására alkalmatlannak tekinti, ezért [...] magánszemély által 2016. szeptember 16-án benyújtott, kampánytevékenységgel kapcsolatos kifogását, a Ve. 213. § (3) bekezdésben megfogalmazott hatásköri szabály alapján elbírálásra visszaküldi a [...] megye [...] számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz.*”²²

1.4. A kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei

A Ve. érintett rendelkezései: 208., 209., 212. és 215. §-ok.

1. JOGESET

Egy kifogástevő úgy nyújtott be jogorvoslati kérelmet az NVB-hez, hogy személyi azonosítóját nem adta meg. Az NVB határozatával a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, és megállapította, hogy a Ve. „212. § (2) bekezdés *d*) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell kérelmező személyi azonosítóját. Beadványozó kifogása nem tartalmazza ezen kötelező tartalmi elemet, ezért a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye.”²³

2. JOGESET

A kifogástevő szervezetként úgy nyújtott be jogorvoslati kérelmet az NVB-hez, hogy bírósági nyilvántartási számát nem adta meg. Az NVB határozatával a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította a nyilvántartási szám hiánya miatt.²⁴

A Kúria, helybenhagyva az NVB határozatát, döntésében a kifogás hiányosságának pótlásával (pótolhatatlanságával) kapcsolatban az alábbiakat emelte ki:

²² Az NVB 75. számú 2016. szeptember 19-i jegyzőkönyvi döntése. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/documents/20182/305717/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+%C3%BC1%C3%A9s%C3%A9nek+-jegyz%C5%91k%C3%B6nyve+20160919.pdf/76151b21-2677-4556-ac4d-8437aebdff3e?version=1.0> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

²³ 950/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/950-2014-nvb-hatarozat-loschan-ferenc-a-magyar-szocialista-part-a-egyutt-a-korszakvaltok-partja-a-demokratikus-koalicio-a-parbeszed-magyarorszagert-pa> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

²⁴ 1409/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1409-2014-szamu-nvb-hatarozat-a-dr-issekutz-sarolta-elnok-altal-kepviselt-erdelyi-ormeny-gyokerek-kulturalis-egyesulet-jelolo-szervezet-altal-benyujto> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

„A Ve. előírásaiból következően a bírósági felülvizsgálati eljárás nem hiánypótlási eljárás.²⁵ Nem alkalmas arra, hogy annak során a kérelmező azon hiányosságokat pótolja, amelynek okán kifogása a választási bizottság által érdemi vizsgálat nélkül elutasításra került.”²⁶

„Azon körülmény, hogy a kérelmező bírósági felülvizsgálati eljárás keretében pótolta az NVB eljárása során észlelt hiányosságot, nem tette a felülvizsgálati kérelemmel támadott NVB határozatot jogszabálysértővé, annak megváltoztatására tehát [Ve. 231. § (5) bekezdés b) pont] a Kúriának jogszabályi lehetősége nem volt.

Hangsúlyozza a Kúria, hogy az NVB eljárása során a kérelmet a Ve.-ben megkövetelt kötelező tartalmi és formai elemek alapján megvizsgálta, és hiányosnak értékelte, ezen megállapítása helytállóan bizonyult, a bírósági felülvizsgálat, mint jogorvoslat, célja pedig nem az alapeljárásban rögzített – érdemi vizsgálatra alkalmatlanságot eredményező – hiányosságok pótlása. A Kúria a felülvizsgálati eljárás során az NVB határozatát a meghozatalakori jogszerűség szempontjából vizsgálja, e tekintetben pedig jogszabálysértés nem volt megállapítható.”²⁷

3. JOGESET

Egy magánszemély 2016. augusztus 9-én nyújtott be kifogást a Nemzeti Választási Bizottsághoz a 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazási eljárásban folytatott kampánytevékenység miatt. Beadványában sérelmezte, hogy a Kormány kampánytevékenységet folytat. A kifogást elbíráló határozatában az NVB kifejtette, hogy a választási kampányidőszak a Ve. 139. §-a szerint a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart. A 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazás esetében a népszavazási kampányidőszak 2016. augusztus 13-tól október 2-án 19:00 óráig tart. A választási szervek a Ve. 141. §-a szerint definiált kampánytevékenységet a kampányidőszakban vizsgálhatják. Megállapította, hogy a kifogások a Kormánynak a kampányidőszak kezdete előtti tevékenységét érintik. A kampányidőszakon kívül folytatott, a Ve. 139. §-ában meghatározott tevékenység, nem része a választási kampánynak, az ilyen tevékenység nem kampánytevékenység. Hangsúlyozta, hogy a kampányidőszakon kívül eső politikai tevékenység nem tiltott. A kampányidőszakon kívül eső kampánytevékenység nem tartozik a Ve. hatálya alá, arra a Ve. kampányra vonatkozó szabályai nem alkalmazhatóak, a választási bizottságoknak az ilyen tevékenység választási szabályoknak való megfelelése vizsgálatára ezért nincs hatásköre.²⁸

4. JOGESET

Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás további esete, ha a választási bizottság azt állapítja meg, hogy az adott ügy elbírálására egyetlen választási bizottságnak sincs hatásköre. Az országgyűlési képviselők 2022. évi választásán számos olyan kifogás érkezett az OEVB-khez, amelyben a jogvita tárgya az volt, hogy az egyes egyéni képviselőjelöltek közszereplői Facebook-oldalán olyan hirdetések jelentek meg, amelyeket nem a jelölt vagy szervezete finanszírozott, hanem egy internetes honlap, illetve egy alapítvány. A kifogások szerint ezzel a tevékenységgel a jelölt ill. szervezete megpróbálta kikerülni, kijátszani az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvénynek (a továbbiakban: Kftv.) a kampánykiadások korlátozására vonatkozó rendelkezését, amely okán sérültek a Ve. alapelvei is (választás tisztasága, esélyegyenlőség, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás). A jogorvoslati kérelmek több esetben arra hivatkoztak,

²⁵ A fellebbezési eljárás sem az.

²⁶ Kvk.III.38.069/2014/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3806920142-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

²⁷ Uo.

²⁸ 50/2016. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/50-2016-nvb-hatarozat-dr-n-a-maganszemely-által-benyujtott-kifogások-targyaban> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.), valamint Knk.II.37.710/2016/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3771020162-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.)

hogy analógiaként kell alkalmazni ezen ügyekre azon korábbi döntéseket, ahol a köznevelési törvény nevelési intézményben folytatott politikai kampánytevékenységet tiltó rendelkezése megsértése okán megállapításra került a választási szervek és a Kúria részéről is a Ve. alapelveinek sérelme.

Az NVB-nek, a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak is egybehangzó álláspontja volt, hogy a Kftv. szabályainak sérelmét állító jogorvoslati kérelem elbírálására a választási bizottságoknak nincs hatásköre.

Ennek oka egyrészt az, hogy a Kftv. pontosan kijelöli azokat a szerveket, amelyek részére ellenőrzési hatáskört állapít meg a kampányköltségek vizsgálata tárgyában. A Kftv. alapján a Magyar Államkincstár és az Állami Számvevőszék jogosult a választási kampány költségeinek utólagos elszámoltatására és ellenőrzésére, a választási bizottságoknak e tekintetben nincs hatásköre.

Másrészt Kftv. a Ve. zárt szabályrendszere alapján nem tekinthető olyan, választásra irányadó jogszabálynak, amely közvetlenül érint választási anyagi és eljárásjogi szabályokat.

A kifogás elbírálására pedig az sem teremtett hatáskört a választási bizottságoknak, hogy a jogorvoslati kérelmek rendre felhívták a Ve. alapelveinek sérelmét is, amelyet a Kftv. megsértéséből vezettek le. Az alapelvi sérelem megállapíthatóságának ugyanis előfeltétele lett volna a Kftv. szabályai megsértésének megállapítása, erre azonban az előbb említett okoknál fogva a választási bizottságoknak nincs hatáskörük.

Nem fogott helyt a köznevelési törvény (Nkt.) megsértésével kapcsolatos analógia sem, hiszen az Nkt. kifejezetten kampánytilalomról rendelkezik, anélkül, hogy megjelölné, hogy e szabály megsértése esetén mely szerv jogosult eljárni. Ennél fogva a választási bizottságok nem vonják el semmilyen más szerv hatáskörét akkor, amikor vizsgálódásuk tárgyává teszik egy jelölt nevelési intézményben folytatott tevékenységét. Lényeges körülmény az is, hogy az Nkt. sérelmét állító jogorvoslati kérelmek esetében a kampánytevékenység jogszerűsége a jogvita tárgya, ezzel szemben a Kftv. sérelmét állító jogorvoslati kérelmek a kampánytevékenység mögötti aktust (finanszírozás mikéntjét) sérelmezték.²⁹

Lásd még: Kvk.III.39.264/2022/4.³⁰, Kvk.VI.39.270/2022/2.³¹, a Kvk.III.39.363/2022/3.³², Kvk.V.39.373/2022/5.³³ és Kvk.VI.39.377/2022/3.³⁴ számú kúriai végzések, valamint a 3209/2022. (IV. 29.) AB végzés³⁵.

Szintén nem volt megállapítható a választási bizottság hatásköre abban a kérdésben, hogy a Kormányzati Tájékoztatási Központ az adatvédelmi szabályok megsértésével küldött-e a vakcinainfo.gov.hu oldalon regisztrált e-mail címekre, a Kormány álláspontját tükröző kampánylevelet. Az NVB és a Kúria álláspontja is az volt, hogy az adatkezelés jogszerűségének vizsgálatára nem tartozik a választási szervek hatáskörébe, így az ezzel összefüggésben állított választási eljárási alapelvsérelem sem állapítható meg.³⁶

²⁹ Kvk.VII.39.393/2022/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvii3939320224-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

³⁰ Kvk.III.39.264/2022/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3926420224-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

³¹ Kvk.VI.39.270/2022/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvi3927020222-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

³² Kvk.III.39.363/2022/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3936320223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

³³ Kvk.V.39.373/2022/5. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3937320225-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

³⁴ Kvk.VI.39.377/2022/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvi3937720223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

³⁵ 3209/2022. (IV. 29.) AB végzés. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/87F1B9B5B7400A-40C125881A004B33D8?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

³⁶ 259/2022. NVB határozat Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/259-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-helsinki-bizottsag-a-r-b-az-amnesty-international-magyarorszag-a-hatter-tarsasag-dr-h-a-m-es-dr-k-zs-altal-benyujtott-> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.) és Kvk.III.39.398/2022/4. számú kúriai végzés Indokolás [34] bekezdés. Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3939820224-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

1.5. A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei

A Ve. érintett rendelkezései: 221., 222., 223., 224. és 225. §-ok.

1. JOGESET

Egy magánszemély azt sérelmezte az országgyűlési képviselők választásán, hogy a szavazatszámláló bizottság nem biztosított számára mozgóurnát. Az OEVB határozatával 2018. április 12-én a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel az nem tartalmazta a beadványozó személyi azonosító számát.

Beadványozó 2018. április 23-án postai úton fellebbezést nyújtott be az OEVB határozata ellen az NVB-hez. Az NVB megállapította, hogy a Beadványozó fellebbezését a törvényes határidő lejárta után nyújtotta be, amelynek következtében érdemi vizsgálatra nem alkalmas. Emellett az NVB azt is rögzítette, „hogy a jogorvoslati kérelem hibásan tartalmazza Beadványozó személyi azonosítóját, továbbá nem tartalmazza a Ve. 223. § (3) bekezdése szerinti jogalapját, a tételes jogszabálysértésre való hivatkozást.”³⁷

2. JOGESET

Beadványozó a 2018-as országgyűlési választások alkalmával nyújtott be kifogást a kampányszabályok megsértésére hivatkozással. Az NVB a beadvány vizsgálata során megállapította, hogy az *helytelenül tartalmazta a beadványozó lakcíme tekintetében mind az irányítószámát, mind a házszámát*, ezért az érdemi vizsgálatra nem volt alkalmas.³⁸

3. JOGESET

A Ve. 2018. évi módosítása a fellebbezések esetében is bevezette az érintettség követelményét a beadványozóval szemben. Az ezzel kapcsolatos első döntésében a Kúria az európai parlamenti választás kapcsán megerősítette a korábbi, bírósági felülvizsgálati kérelmek kapcsán kifejtett érintettségi követelményt: „az érintettség választási ügyben való vizsgálata során nincs helye hivatalból bizonyításnak, annak igazolása a kérelmezőt terheli. A kérelmező ezen kötelezettségének a fentiek értelmében nem tett eleget, nem igazolta a fellebbezési eljárás során az érintettségét. *A választópolgári minőségre történő hivatkozás önmagában nem elegendő. Ha a Kúria elfogadná a kérelmező érvelését, akkor valamennyi választópolgár valamennyi választási ügyben – alanyi jogon – benyújthatna jogorvoslati kérelmet.* Ez pedig ellentétes lenne a Ve. érintettségi klauzulájával. A kérelmező egyebekben nem jelölt meg a személyében fennálló közvetlen érintettséget, a pártok esélyegyenlőségének sérelme pedig rá semmilyen formában nem vonatkoztatható, emiatt az figyelembe sem vehető.”³⁹

³⁷ 961/2018. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/961-2018-nvb-hatarozat>- (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

³⁸ 794/2018. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/794-2018-nvb-hatarozat>- (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

³⁹ Kvk.I.37.510/2019/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3751020192-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

4. JOGESET

A legutóbbi gyakorlat tovább erősíti a 3. jogesetben rögzítetteket akképpen, hogy a fellebbezésekben és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmekben a jogorvoslati kérelem benyújtójának kötelezettsége, hogy az egyéb formai feltételek való megfelelésen túl igazolja érintettségének fennállását. Ennek hiányában a jogorvoslati kérelem elutasításának van helye.

A Kúria Kvk.III.39.360/2022/5. számú végzésében, megerősítve a Kvk.I.37.597/2014/5. és Kvk.III.37.503/2014/3. számú döntéseiben is megtestesülő egységes gyakorlatot, rögzítette, hogy választási ügyekben az „érintettség akkor állapítható meg, ha a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire az állított jogsérelem közvetlenül kihat. Az érintettség igazolása a kérelmezőt terheli. Az érintettség választási ügyben való vizsgálata során nincs helye hivatalból bizonyításnak.

[30] Ha tehát a kérelmező a felülvizsgálati kérelmében az érintettségére nem hivatkozott, nem jelölt meg olyan tény, körülményt, adatot, amelyből a Kúria az érintettségére következtethetett volna, és ilyen tény, körülmény az ügy irataiból sem állapítható meg, a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye (Kvk.IV.37.286/2018/2.)⁴⁰

5. JOGESET

A Kúria gyakorlatában rögzítette továbbá azt is, hogy a kifogás benyújtása, illetve az, hogy a kérelmező természetes személy, nem alapozza meg a későbbi eljárásban az érintettséget. A Kúria a Kvk.VI.39.407/2022/4. számú végzésben értelmezte az érintettség kapcsán kimunkált bírói gyakorlat és Alaptörvényben foglalt jogorvoslati jog kapcsolatát is, az alábbiak szerint:

„Az érintettség fennállását a kérelmezőnek kell igazolnia. E körben azt kell alátámasztania, hogy a választási ügy nyilvánvalóan befolyással van saját jogi helyzetére, közvetlen hatása van jogaira, kötelezettségeire. Az általános indokokra, a közérdek védelmére, illetve a jogorvoslati jogra hivatkozás – konkrét, egyedi jogi kapcsolat hiányában – az érintettséget nem alapozza meg.

[24] Önmagából abból a tényből, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztője természetes személy, még nem következik a Ve. 222. § (1) bekezdés szerinti érintettsége. Amellett, hogy a kérelmező az érintettsége körében még a választópolgári minőségére sem hivatkozott, a Kúria következetes és töretlen joggyakorlata azt támasztja alá, hogy pusztán a választópolgári minőségre történő hivatkozás sem elegendő a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem előterjesztéséhez, az erre alapított érvelés a jogorvoslati kérelem alanyi jogon történő benyújtásának elfogadását jelentené, ami ellentétes lenne a Ve. érintettségi klauzulájával [Kúria Kvk.I.37.510/2019/2.].

[25] A bírósági felülvizsgálattal támadott határozatában az NVB a kérelmező kifogását elutasította. A kifogás tárgya egy weboldalon közzétett videó tartalma volt. *A videóban elhangzottak nem a kérelmezőről, de nem is konkrétan a kérelmezőhöz szólnak, következésképpen az ügy a kérelmező jogát, kötelezettségét közvetlenül nem érintette, saját jogi helyzetét nem befolyásolta, a felvétel tartalma és a kérelmező között közvetlen és nyilvánvaló kapcsolat nem mutatható ki.*

[26] *A választási alapelvek, a Ve.-ben foglaltak és az alkotmányos követelmények tiszteletben tartása, a választási eljárás törvényes lebonyolítása, továbbá a választási bizottságok függetlenségének megőrzése a választások tisztaságának alapvető feltétele, általános közérdek. Ez azonban önmagában nem alapozza meg a természetes személy kérelmező ügyben való érintettségét. Az érintettséghez ennél több kell, a töretlen bírói gyakorlat szerint az érintettség akkor állapítható meg, ha az állított jogsérelem a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire közvetlenül kihat [Kúria Kvk.37.549/2018/2., Kvk.III.39.360/2022/5.].*

[27] *Az Alaptörvény általánosságban biztosítja a jogorvoslati jogot, az alapjog részletes kifejtését azonban törvényi szabályozásra bizza. A Ve. 208. §-a és 222. § (1) bekezdése világos és*

⁴⁰ Kvk.III.39.360/2022/5. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3936020225-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

egyértelmű szabályrendszere határozottan elkülöníti a kifogás benyújtására és a bírósági felülvizsgálat előterjesztésére jogosultak körét. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog a törvényi rendelkezések keretei között gyakorolható, ha a jogszabály a jogorvoslat igénybevételének feltételeként többletkövetelményt támaszt, akkor a jogorvoslatot csak az annak megfelelő személy veheti igénybe.

[28] Kimutatható, közvetlen és nyilvánvaló érintettség hiányában a kérelmező bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztésére annak ellenére nem jogosult, hogy az NVB az ő kifogását (is) érdemben bírálta el.⁴¹

6. JOGESET

A kampányszabályok megsértése esetén a Kúria minden a választókerületben induló jelölő szervezetet érintettnek tekint: „Az azonos választókerületben tevékenykedő jelölőszervezetek esetében kimutatható, hogy egy másik jelölő szervezet oldaláról állított jogsérelem közvetlenül kihathat saját jogaira és kötelezettségeikre. A jelen tényállásra leszűkítve pedig az állapítható meg, hogy az adott választókerületben jelöltet állító jelölőszervezet érintett az ott folyó kampánytevékenységben. Tévedett tehát a kérelmezett, amikor érintettség hiányában nem bírálta el érdemben a kérelmező fellebbezését.”⁴²

Ezt az álláspontot erősítette meg a Kúria egy 2022-es döntésében is, amikor kifejtette, hogy az „adott választókerületben egymás ellenében induló jelölőszervezeteknek, illetve képviselőjelölteknek a kampányban való érintettsége megáll. Jogaik gyakorlását ugyanis befolyásolja egy, a választási versenyben résztvevő másik szereplő esetlegesen nem jogszerű magatartása.

[24] A Kúria szerint az ilyen módon egymás ellenében ugyanabban a választókerületben induló jelölőszervezeteknek, illetve képviselőjelölteknek a választási jogorvoslattal kapcsolatos eljárásokban a Ve. 222. § (1) bekezdésnek megfelelő érintettsége megállapítható. A választási eljárásban kifejtett tevékenységüknek is hatása van arra, hogy a választópolgárok szavazata alapján az Országgyűlés összetétele miként alakul az országos listán, illetve az egyéni választókerületben történő választással (az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 3. §).⁴³

7. JOGESET

A kérelmező egy jelölt nyilvántartásba vételét elutasító döntés ellen élt fellebbezéssel, melyben bár megjelölt két jogszabályhelyet, azonban nem fejtette ki, hogy az elsőfokú döntés miért minősül jogszabálysértőnek, illetve az eljáró elsőfokú bizottság mérlegelési jogkörében mért nem járt el helyesen. Az NVB álláspontja szerint csak a jogi norma megjelölése nem elegendő a Ve. 223. (3) bekezdésében leírt feltételek teljesítésére, emiatt az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasította a fellebbezést.⁴⁴

A Kúria végzésével helyben hagyta az NVB határozatát, és az alábbiakat emelte ki:

„A kérelmezők a fellebbezésben hivatkoztak két jogszabályhelyre, a jelölt bejelentésére vonatkozó szabályokra, illetve a jelöléshez szükséges ajánlások számát előíró rendelkezésre, de nem jelölték meg, hogy a fellebbezéssel támadott határozat milyen okból jogszabálysértő, a megjelölt jogszabály-

⁴¹ Kvk.VI.39.407/2022/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3940720224-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴² Kvk.I.37.513/2019/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3751320192-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴³ Kvk.VI.39.375/2022/3. számú kúriai végzés. Elérhető <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3937520223-szamu-hatarozat>. (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

⁴⁴ 345/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/345-2014-nvb-hatarozat-dr-nemeth-zoltan-laszlo-ugyved-a-fuggetlen-foldmunkas-es-polgari-part-meghatalmazott-jogi-kepviseloje-altal-benyujtott-fellebbe> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

helyekhez kapcsolódóan mi volt a konkrét jogszabálysértés. A fellebbezés hiányai a felülvizsgálati eljárásban nem pótolhatók, ezért a Kúria a kérelmezők által a felülvizsgálati eljárásban megjelölt jogszabálysértéseket (tényállás hiányosságai, az ajánlások érvényességének kérdése) érdemben nem vizsgálhatta.”⁴⁵

8. JOGESET

Az országgyűlési képviselők 2022. évi választásán X. Y. jelölt megtámadta a Budapest .. számú OEVB-nek a Z. Zs. jelölt nyilvántartásba vételéről szóló döntését az FVB előtt. Az FVB a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül utasította el, arra hivatkozással, hogy a fellebbező X. Y. nem igazolta az ügyben való érintettségét. A fellebbezésben mindössze az szerepelt, hogy „Alulírott X. Y. (születési adatok, lakcím, kézbesítési cím) ... kérelmező”

A bírósági felülvizsgálati kérelmében X. Y. előadta, hogy fellebbezése tartalmazott minden Ve. által előírt kötelező elemet. Az érintettség igazolása kapcsán kifejtette, hogy a Nemzeti Választási Iroda által vezetett közhiteles jelölti nyilvántartás alapján a választási szervek számára köztudomású, hogy a választókerületben jogerősen nyilvántartásba vett jelölt, ennél fogva az ügyben való érintettsége fennáll. Hivatkozott emellett a bírósági eljárásban mögöttes szabályként alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvénynek (a továbbiakban: Pp.) az igazolást nem igénylő adatokra vonatkozó szabályára.

A Kúria az FVB döntését helybenhagyta. Végzésében rögzítette, hogy nincs akadálya a Pp. hivatkozott szabálya alkalmazásának, amely szerint nem kérhető számon olyan azonosító vagy egyéb adat igazolása, amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak kell tartalmaznia.

A Pp. szabálya azonban „*az adat igazolása alól mentesíti a felet, de az alól már nem, hogy ne is hivatkozzon erre a jogszabály által rendszeresített közhiteles nyilvántartásban szereplő, érintettségét igazoló adatra, azaz jelölti minőségére.* A szükséges adatot a Pp. alapján is közölnie kell az arra hivatkozó félnek. Ez az elvárás összhangban áll a választási ügyekben kialakult gyakorlattal.”

A fellebbezés és a felülvizsgálati kérelem során a jogorvoslati kérelem benyújtójának tehát valószínűsítene kell az eljáró szervek előtt az érintettségét, ennek a követelménynek pedig akkor felel meg a jogorvoslati kérelme, ha abban rögzíti azokat az adatokat, amelyek alátámasztják, hogy a választási ügy, a választási bizottság határozata közvetlenül érinti jogait, illetve kötelezettségeit.⁴⁶

9. JOGESET

Az NVB határozatával megállapította az országgyűlési képviselők 2014. évi választásának országos listás eredményét.⁴⁷ Az NVB határozata ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, melyben kérték a határozat megváltoztatását. Előadták, hogy a támadott határozat az országos listás szavazás eredményét többek között az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 15. § (1) bekezdés *b*) pontjának alkalmazásával állapította meg. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése tételezi a választójog egyenlőségét, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése pedig olyan általános egyenlőségi szabály, amely az alapvető jogok tekintetében, így a XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójog tekintetében is irányadó. A fellebbezés szerint a jogi szabályozás, az úgynevezett győzteskompenzáció tekintetében az említett alkotmányos elvet sérti.

⁴⁵ Kvk.II.37.271/2014/2. számú kúriai végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/valhat/kvkii3727120142-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴⁶ Kvk.I.39.275/2022/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3927520224-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 19.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴⁷ 1063/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1063-2014-nvb-hatarozat-az-orszaggyulesi-kepviselok-2014-evi-valasztasanak-orszagos-listas-eredmenye-megallapitasa-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

A Kúria a végzésével a bírósági felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Döntését az alábbi indoklással támasztotta alá:

„A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 222. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be. A Ve. 224. § (3) bekezdés *a*) pontja egyebek mellett kimondja, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemnek tartalmaznia kell a kérelem 223. § (3) bekezdése szerinti alapját, ekként meg kell jelölni azt a jogszabálysértést, amelybe az egyedi ügyben hozott NVB határozat ütközik. A kérelmezők a jogszabálysértést abban látták, hogy az általuk hivatkozott alaptörvénybeli rendelkezésekkel ellentétes a választójogi törvény, mert megítélésük szerint a győztes kompenzációjának nincs meg az alkotmányos indoka. A kérelmezők tehát jogszabályokat felsoroltak, azonban azt nem jelölték meg és arra nem is utaltak, hogy az NVB döntése azokat miként sértette meg. *Önmagában az a körülmény, hogy a kérelmezők a jogi normát sérelmezik, azt Alaptörvénybe ütközőnek tartják, a határozat érdemi felülvizsgálatát nem eredményezheti.*”⁴⁸

„A Kúria hangsúlyozza, hogy a választási rendszer, illetőleg az annak alapját képező normarendszer felülvizsgálatára nincs hatásköre, jogalkotási kérdésekben az egyedi ügyben született határozat felülvizsgálata során nem foglalhat állást, utalva e körben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontjára is. A kérelmezők tehát nem jelölték meg, hogy a felülvizsgálattal támadott határozat milyen okból jogszabálysértő, a megjelölt jogszabályhelyekhez kapcsolódóan valójában mi volt a tényleges jogszabálysértés. Felülvizsgálati kérelmük a támadott határozat megváltoztatására irányult anélkül, hogy pontosan és konkrétan rögzítették volna, hogy a megváltoztatást mennyiben, milyen irányban kérik, figyelemmel arra a tényre is, hogy az NVB a határozata mellékletét képező jegyzőkönyv szerint állapította meg a listás szavazás eredményét.”⁴⁹

Lásd még: 3141/2014. (V. 9.) számú AB határozat.⁵⁰

10. JOGESET

Egy jelölő szervezet fellebbezést nyújtott be az NVB-hez az OEVB-nek a jelöltje nyilvántartásba vételének megtagadásáról szóló határozatával szemben. Az OEVB több aláírás vonatkozásában megállapította, hogy azok ugyanazon személytől származnak, ezért azokat nem fogadta el érvényesnek, az érvényes aláírások száma pedig nem érte el a törvényben megkívánt ötszázat. A jelölő szervezet fellebbezésében előadta, hogy álláspontja szerint az ajánlási szabályok „nem lettek megsértve” és így valamennyi „érvényes (jelen esetben 505) aláírást érvényesnek kell tekinteni”. Ezen túl a beadvány nem tartalmazott arra vonatkozó leírást, hogy milyen jogszabályi rendelkezést és miért sértett meg döntésével az OEVB. Az NVB a fellebbezés vizsgálata alapján rögzítette, hogy az nem tartalmazza a fellebbezés a Ve. 223. § (3) bekezdése szerinti jogalapját, a tételes jogszabálysértésre való hivatkozást. A Bizottság megállapította, hogy „a jogszabálysértésre nem lehet általánosságban hivatkozni, hanem azt konkrétan meg kell jelölni a jogforrás, a szakaszszám és a bekezdés megjelölésével. [Kvk.II.37.323/2014/2., Kvk.II.37.257/2014/2. Kvk.III.37.258/2014/2., Kvk.III.37.259/2014/2., Kvk.II.37.309/2014/2. és Kvk.II.37.310/2014/2. számú végzések]. A jogsértés tételes megjelölésén túl a fellebbezésnek pedig tartalmaznia kell az arra vonatkozó okfejtést is, hogy a támadott határozat milyen okból jogszabálysértő, az abban megjelölt jogszabályhelyhez kapcsolódóan mi volt a konkrét jogszabálysértés. [Kvk.II.37.326/2014/3., Kvk.II.37.325/2014/3., Kvk.I.37.221/2014/2. és Kvk.II.37.271/2014/2. számú végzések] A Ve. 231. § (1) bekezdés *d*) pontja szerint érdemi vizsgálat

⁴⁸ Kvk.III.37.512/2014/3. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3751220143-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁴⁹ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁵⁰ Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6EF7470F49B0A567C1257CC90033F3C7?OpenDocument;http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2014/15.pdf> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

nélkül kell elutasítani a fellebbezést, ha nem tartalmazza a 224. § (3) bekezdésében foglaltakat.” Erre tekintettel az NVB a hiányos beadványt érdemi vizsgálat nélkül utasította el.⁵¹

11. JOGESET

Egy magánszemély kifogást nyújtott be a ... Megyei ... számú OEVB-hez, mert a választókerületben nyilvántartásba vett jelölt a közösségi oldalán arra buzdította a követőit, hogy az országgyűlési képviselőválasztással egy napon tartott országos népszavazáson szavazzanak érvénytelenül. Az OEVB megállapította a Ve. alapelveinek sérelmét, és 800.000 Ft bírságot szabott ki. A fellebbezés alapján eljáró NVB mellőzte a bírságot, de ezt meghaladóan helybenhagyta az OEVB határozatát, azaz továbbra is fenntartotta az alapelvi sérelemre vonatkozó megállapítást. A jelölt felülvizsgálati kérelmét a kúria érdemi vizsgálat nélkül utasította el, mert abban kizárólag arra hivatkozott, hogy az NVB határozata sérti az Alaptörvény IX. cikkét. A Kúria álláspontja szerint azonban a véleménynyilvánítás szabadságát védő rendelkezés felhívása nem felel meg a jogszabálysértés megjelölésére vonatkozó kötelezettségnek. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése, valamint az R) cikk (1) és (2) bekezdését idézve megállapította, hogy „*az Alaptörvény nem minősül jogszabálynak*”.⁵²

A Kúria azt is kiemelte határozatában, hogy az „NVB a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjának megsértését állapította meg, a *Kérelmező a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmében erre a jogszabályra mint jogszabálysértésre konkrétan és tételesen megjelölve nem hivatkozott*. A kérelmében kifejtett érvei jogszabálysértés (konkrét jogszabályhely megsértése) megjelölése hiányában érdemben nem voltak vizsgálhatóak”.⁵³

12. JOGESET

A Kúria Kvk.VI.39.424/2022/5. számú végzésében megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem benyújtója kérelmét alapjogai megsértésére hivatkozással nyújtotta be, azonban az NVB határozattal összefüggésben felhívott, a Ve. szerinti jogszabálysértésre való hivatkozást nem tartalmazott. A felülvizsgálati kérelem az NVB határozata kapcsán mindössze azt rögzítette, hogy az „nehezen értelmezhető”, „alá nem támasztott”, „nyilvánvalóan megalapozatlan”, „tényszerűen sem felelnek meg a valóságnak”. A Kúria álláspontja szerint ezek az „állítások azonban önmagukban – konkrét jogszabálysértés megjelölés hiányában – nem értelmezhetők”.⁵⁴

A Kúria kiemelte azt is, hogy bár a felülvizsgálati kérelem tartalmazta az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény Első kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikke, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjainak megjelölését, azonban azokat a kérelmező „nem az NVB határozattal összefüggésben állított jogszabálysértésként hivatkozta, hanem azok alapján alapjogai sérelmét okozó megsértésének megállapítását kérte”.⁵⁵

A Kúria végzésében hangsúlyozta, hogy „nincs jogszabályi lehetősége arra, hogy a kérelmező helyett megjelölje a jogszabálysértést. Ezzel megsértené a tisztességes eljárás – fair trail – követelményét is, hiszen olyan jogszabálysértésre való hivatkozás alapossága kérdésében foglalna állást, amelyet a kérelem előterjesztője meg sem jelölt a kérelmében.”⁵⁶

⁵¹ 411/2018. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/411-2018-nvb-hatarozat-> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁵² Kvk.VII.39.409/2022/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvii3940920222-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 19.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁵³ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁵⁴ Kvk.VI.39.424/2022/5. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvi3942420225-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 19.)

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Uo.

Nem fogadta el a Kúria jogszabálysértésnek való megjelölésként a nem megfelelő mérlegelésre való hivatkozást sem, figyelemmel arra, hogy a jogvita tárgya plakátkampány-tevékenység jogszerűsége volt. E körben kiemelte, hogy „[m]érlegelési jogkörben hozott határozatnak az a határozat minősül, amelyben a jogalkalmazó a döntését olyan jogszabályra alapozza, amely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki. Ilyenkor a jogalkalmazó szerv mérlegeléssel választhat több jogszerű döntés közül. Ez az anyagi jogi mérlegelés nem azonos a bizonyítékok értékelésével, mint eljárásjogi természetű mérlegeléssel. Az NVB a választási kifogás elbírálásakor a bizonyítékok alapján dönt a jogsértés fennálltáról vagy hiányáról, azaz a jogsértés megállapítása, a Ve. alapelvi rendelkezései megsértésének értékelése nem mérlegelési kérdés.”⁵⁷

13. JOGESET

Nem meríti ki a jogszabálysértés megjelölésére vonatkozó követelményt az sem, ha a felülvizsgálati kérelem csak formálisan hivatkozik valamely Ve.-beli rendelkezés sérelmére, de ezzel összefüggő érdemi érvelést nem tartalmaz. Hivatkozva egy korábbi döntésére, a Kúria kiemelte, hogy „[a] bírósági felülvizsgálati kérelemben nem elég a kifogásban megjelölt jogsértésre hivatkozni, hanem a választási bizottság döntésének jogszabálysértő jellegét kell megjeleníteni és bizonyítani. A Kúria ugyanis alapvetően nem a kifogásról dönt, hanem a választási bizottság döntésének jogszerűségéről, ezért kiemelkedően jelentős szerepe van, hogy a kérelmező milyen jogszabálysértésre hivatkozva és milyen indokolással támadja a választási bizottság határozatát.”⁵⁸

A Kúria álláspontja az, hogy a jogorvoslati kérelemben a jogszabálysértés megjelölése két elemből áll. Meg kell jelölni pontosan a megsértett jogszabályi rendelkezést, és ehhez kapcsolódóan be kell mutatni, hogy a felülvizsgálni kért határozat milyen okból ütközik a felhívott jogszabályi rendelkezésbe. Amennyiben a jogorvoslati kérelem nem mutatja be az „elbíráhatóságához szükséges pontossággal, hogy milyen jog áll szemben milyen joggal”,⁵⁹ a Kúria nem tudja érdemben vizsgálni azt, enél fogva a támadott határozat felülvizsgálata sem végezhető el.⁶⁰ Lásd még: Kvk.IV.39.486/2022/3. számú kúriai végzés.⁶¹

2. Kampány

2.1. A közhatalmi szerep megítélése a kampány során

A Ve. érintett rendelkezése: 2. §, 142. §

1. JOGESET

A 2018-as országgyűlési választások során az egyik polgármester levelet küldött az egyik egyéni választókerület polgárainak, amelyben támogatásáról biztosította az egyik jelölő szervezet jelöltjét. Az esetet mind az NVB, mind a Kúria a közhatalom tiltott beavatkozásának minősítette. Az alkotmányjogi panasz alapján eljáró Alkotmánybíróság azonban szétválasztotta a polgármesteri tisztséget betöltő személy megjelenését, szerepvállalását a kampányban aszerint, hogy polgármesteri, vagy egy jelölő

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ Kvk.IV.39.419/2022/4. számú kúriai végzés, Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3941920224-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ Kvk.IV.39.486/2022/3. számú kúriai végzés, Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3948620223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

szervezethez tartozó politikusi minőségében teszi ezt. Utóbbi esetben a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása szigorúbb mérce alá esik, azt csak a lehető legkisebb mértékben lehet érinteni. „Egy polgármester tevékenysége vagy megnyilvánulása kizárólag abban az esetben tudható be a helyi önkormányzat tevékenységének vagy megnyilvánulásának, ha a polgármester ilyen minőségében járt el. Egy pártpolitikus polgármester esetében előfordulhatnak ugyanakkor olyan élethelyzetek, amikor nem mint polgármester, hanem mint pártpolitikus jelenik meg. Így például, ha a polgármester egyben a pártjának országos vagy helyi szóvivőjeként is tevékenykedik, akkor ilyen minőségében való szereplése értelemszerűen nem lesz betudható az általa vezetett képviselő-testület, vagy épp az önkormányzat véleményének. Ehhez hasonlóan a pártpolitikától független polgármester sem jár el minden élethelyzetben polgármesterként, és így az ő véleménynyilvánítása sem lesz mindenkor az önkormányzat véleményének nyilvánítható. [...] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy a Kúria támadott végzése, az indítványozó által a választópolgároknak küldött levelet formai és egyes tartalmi elemei alapján alaptörvény-sértően ítélte meg, mivel figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény IX. cikkében deklarált szabad véleménynyilvánításhoz való jog minél szélesebb körű érvényesülését, és az elé tárt ügyet pusztán a Ve. alapelveiből levezetve döntötte el.”⁶²

2. JOGESET

Egy magánszemély sérelmezte, hogy egy megyei jogú város polgármestere a város logójával nyomtatott borítékban és fejléces levélpapíron egy jelölő szervezet támogatására buzdító kampánylevelet küldött az első választók számára. A fellebbezés alapján eljáró NVB megállapította, hogy a polgármester pártpolitikus nyilatkozatát a jogellenesség szintjéig összemosta közhatalmi megbízatásával. A város és a polgármesteri hivatal „jelképei olyan hangsúlyosan voltak alkalmazva, amely alappal kelthette a címzettekben azt az érzetet, hogy a polgármester az önkormányzat hivatalos álláspontját jeleníti meg. A kérelmező a Ve. 141. §-ában meghatározott kampánytevékenység körében a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétesen használta fel hivatala logóját, fejlécét, és az így kialakított látszat miatt a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjaiba ütközően sérült a jelölő szervezetek közötti egyensúly is.”⁶³

A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria helybenhagyta az NVB határozatát. Végzésében megerősítette, hogy „a levél megjelenése, és az abban foglalt tartalom alapján egyértelműen arra lehet következtetni, hogy a kérelmező polgármesteri minőségében eljárva szólította meg az első választókat. A levélpapír fejlécén az „[...] MEGYEI JOGÚ VÁROS POLGÁRMESTERE” felirat szerepel a város címere mellett, és a kérelmező aláírása alatt is feltüntetésre került a polgármesteri tisztsége. A borítékon a kérelmező neve mellett a város jelképe található. Mivel a kérelmező több mint 10 éve a település polgármestere, így nevének - a város szimbóluma mellett - feltüntetése a polgármesteri minőség rögzítése nélkül is a városvezetői pozícióra utal. *A polgármesteri funkció megjelenítése tehát hangsúlyos volt mind a borítékon, mind a levélen, azaz a kérelmező nem a pártban betöltött szerepére, hanem a választott tisztségére hívta fel a figyelmet.*”

A polgármester továbbá „semmilyen észszerű magyarázatot nem adott arra, hogy ha a levelet valóban a jelölő szervezet pártjának helyi képviselőjeként és a területi választmány tagjaként küldte, akkor miért nem e funkciókra utalt, és miért jelenítette meg többször is a polgármesteri tisztségét.”

⁶² 3154/2018. (V. 11.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C9490A1DC62B3AC7-C125827800592C84?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

⁶³ 138/2019. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/138-2019-nvb-hatarozat-> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.)

A polgármester ugyan „helytállóan hivatkozott a 3154/2018. (V.11.) AB határozatra, amely szerint előfordulhat, hogy a polgármester pártpolitikusként jelenik meg. Jelen esetben azonban ez az elvi lehetőség a gyakorlatban azért nem valósult meg, mert a kérelmező eljárásában, megnyilvánulásában csak a polgármesteri minőségére utalt, a pártpolitikus státuszát egyáltalán nem jelentette meg.”⁶⁴

3. JOGESET

Az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásán 4 különböző település polgármestere tartalmában azonos levelet küldött a helyi lakosoknak arról, hogy a Magyar Falu Programnak és az azt vezető kormánybiztosnak köszönhetően számos fejlesztés valósult meg az egyes településeken. A levelekben említett kormánybiztos a választókerületben induló képviselőjelölt volt. A kifogások szerint a polgármesterek a lakosok részére eljuttatott levelekkel a helyi közhatalom gyakorlójaként nyilvánultak meg, úgy hogy az egyik jelölt irányába fejtett ki támogatást, megsértve ezzel a választás tisztasága, a jelöltek közötti esélyegyenlőség, valamint jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét.

Az NVB a másodfokú eljárások során, az AB 3154/2018. (V. 11.) AB határozatában foglalt szempontrendszerből indult ki. A levelek tartalmi elemzése alapján megállapította, hogy az egyes polgármesterek nem az általuk vezetett képviselő-testület nevében nyilvánultak meg.

Mivel a polgármesterek a levelekben sem közvetlenül, sem közvetetten nem utaltak arra, hogy a Magyar Falu program keretében a településük által kapott források értékelése kapcsán a képviselő-testület véleményét közlik, az NVB szerint a levelek nem voltak betudhatók a képviselő-testületek véleményének. Ennek azért volt jelentősége, mert az Alkotmánybíróság határozata szerint csak ebben az esetben lettek volna alkalmasak a levelek az esélyegyenlőségi alapelv megsértésére. Pusztán a polgármesteri tisztségnek a levélen és a borítékon való feltüntetéséből nem lehet automatikusan azt a következtetést levonni, hogy a polgármester a képviselő-testület nevében nyilvánult volna meg, hiszen a közhatalmi tisztség feltüntetése hiányában is, a lakosok nagy része számára egyértelmű lett volna a levél írójának titulusa. A leveleken egyik polgármester sem használta az egyes önkormányzatokhoz köthető szimbólumokat, így például a település címerét, jelmondatát, a levelek nem az önkormányzat fejléces papírján íródtak.

A kifogások további állítása volt, hogy a leveleknek a lakosokhoz való eljuttatásához a polgármesterek az önkormányzatuk infrastruktúráját és közpénzt használtak. Az állítás alátámasztásaként a kifogásolt levélre és annak borítékjára hivatkoztak. A Bizottság álláspontja az volt, hogy önmagában a közjogi tisztségnek a levélpapíron és a borítékon való feltüntetése semmilyen módon nem igazolja, hogy a levél az önkormányzat költségvetésén vásárolt papíron íródott volna, és annak előállításához és terjesztéséhez az önkormányzat által vásárolt egyéb eszközöket (nyomtató, boríték) használtak volna. Az NVB megállapítása ezért az volt, hogy a tárgyi ügyekben a polgármesterek mint magánemberek fejtették ki véleményüket, a közjogi tisztségük és a magánemberként közölt véleményük megfelelően került elválasztásra egymástól.⁶⁵

⁶⁴ Kvk.VI.37.699/2019/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvi3769920192-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁶⁵ 228/2022., 229/2022., 230/2022. és 231/2022. NVB határozatok. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/228-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-szocialista-part-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban>, <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/229-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-szocialista-part-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban>, <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/230-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-szocialista-part-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban>, <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/231-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-szocialista-part-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

4. JOGESET

Az európai parlamenti képviselők 2019. évi választásával összefüggésben egy magánszemély kifogást nyújtott be a TVB-hez a kampányszabályok megsértése miatt. Kifogásában előadta, hogy az egyik települési óvodában a város alpolgármestere közreműködésével banánt osztottak a gyermekeknek. Erről a polgármester Facebook közösségi oldalára feltöltött képeket csatolta bizonyítékként. Kifogástevő véleménye szerint az alpolgármester a nevelési-oktatási intézménynek minősülő óvodában párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenységet folytatott, mellyel sérült a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 24. § (3) bekezdése. A cselekmény a beadványozó álláspontja szerint kampánytevékenység, mely sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontját, a választási eljárás tisztaságát, továbbá a c) és e) pontjai szerint alapelveket is. A Kúriáig elvitt ügyben a bíróság úgy foglalt állást, hogy *az óvodában megjelenő alpolgármester és a képeket a Facebook közösségi oldalára feltöltő polgármester sem volt jelölt az európai parlamenti képviselők 2019. évi választása során*, továbbá a közösségi oldalon megjelenített képek és szöveg sem utalt semmilyen formában az EP választásra, emiatt az nem sérti a Ve. rendelkezéseit.⁶⁶

5. JOGESET

A 2022. évi országgyűlési képviselők választási eljárásában több olyan eset is felmerült, amelyben azt kellett vizsgálnia a választási bizottságoknak és a Kúriának, hogy hogyan ítélendő meg annak az országgyűlési képviselőnek a tevékenysége, aki nemcsak regnáló képviselő, hanem egyben a folyó választási eljárásban képviselőjelölt. Minden, a választási kampány idején végzett tevékenysége, függetlenül annak tartalmától, a jelölti minőség alapján ítélhető meg és annak tudható be, vagy a fennálló képviselőség és a jelöltség a tevékenység vizsgálata alapján elválasztható egymástól.

Az egyik országgyűlési képviselő, aki egyben jogerősen nyilvántartásba vett jelölt is volt, a választási kampány idején választókerületében egy kormányzati program végrehajtása kapcsán szervezett rendezvényen jelent meg és oktatási intézményben laptopokat adott át. Az eseményről készített fotókat megosztotta a közösségi oldalán.

Az ügy megítélése kapcsán az NVB és a Kúria is az Alkotmánybíróság 3257/2019. (X. 30.) AB határozatában foglaltakat vette alapul, amelyben a testület a 3154/2018. (V. 11.) AB határozatra utalt vissza.

A Bizottság megállapította, hogy a becsatolt bizonyítékok alapján X. Y. a választókerület országgyűlési képviselőjeként volt jelen a rendezvényen, a közösségi oldalán közzétett bejegyzésében nem utalt arra, hogy a folyó választási eljárásban jelölt, a jelölő szervezeteit nem említette, azoknak az emblémáját, jelmondatát sem tette közzé.

A bizonyítékként megjelölt cikkben és a bejegyzésben sem volt olyan bűjtött megjegyzés, amely azt támasztotta volna alá, hogy X. Y. képviselő az e minőségében végzett tevékenységét valójában a jelölti kampánytevékenységre akarja felhasználni.

Az NVB rögzítette, hogy az „országgyűlési képviselők esetében sem az Alaptörvény, sem az Ogytv. nem tartalmaz egzakt feladat- és hatáskör felsorolást, ahogyan teszik azt a jogszabályok például a közigazgatási szervek tekintetében. Esetükben az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése határozza meg a feladatellátást. E szerint az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. Az országgyűlési képviselők megválasztása vegyes választási rendszerben történik, amely alapján kijelenthető, hogy az egyéni választókerületben mandátumot szerzett képviselő elsődlegesen saját választókerülete lakossága tekintetében látja el képviseleti tevékenységet. E tevékenység és képviselet keretei azonban taxatív módon nem meghatározhatók. Mindenképp ide sorolható

⁶⁶ Kvk.I.37.513/2019/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3751320192-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.)

azonban a választókerület érdekében végzett lobbitevékenység, illetve a választókerület életének releváns eseményein való részvétel.”⁶⁷

Az NVB álláspontja szerint, ha az országgyűlési képviselő, aki egyben jelölt is, a választási kampányidőszak alatti bármilyen jellegű megnyilvánulását, annak tartalmi vizsgálata nélkül, automatikusan jelölti tevékenységként kellene értelmezni, az „lényegében azt eredményezné, hogy az országgyűlési képviselő a választási kampány idején a következő Országgyűlés alakuló ülésig fennálló jogviszonya utolsó három hónapjában már semmilyen, e jogviszonyához kötődő tevékenységet nem folytathatna, amely által a közhivatal viseléséhez való jog gyakorlása is korlátozás alá eshetne. A közjogi választás eredményeképp mandátumot szerzett országgyűlési képviselő megbízatása azonban négy évre szól, e megbízatás választási kampány idején való kvázi felfüggesztéséről sem az Alaptörvény, sem a jogállás egyes kérdéseit szabályozó Ogytv. nem tesz említést.”⁶⁸ Mindezek alapján az NVB úgy ítélte meg, hogy a képviselő oktatási intézményben végzett tevékenysége nem minősült választási kampánytevékenységnek, így nem sértette a Ve. alapelveit.

Az NVB határozatában foglalt érvelést a Kúria is megerősítette, kiemelve, hogy „az országgyűlési képviselő magatartása mindig az adott tényállás tükrében vizsgálendő, így esetről esetre eltérő megállapítás is lehetséges. (...) megállapítható, hogy a 2018. évi választások alkalmával országgyűlési képviselővé vált jelölt a „...kampányidőszakban is gyakorolhatja fennálló megbízatásából fakadó jogait, illetve teljesítheti kötelezettségeit. (...) Az NVB határozata arra is helyesen utalt, hogy a regnáló országgyűlési képviselő munkájához hozzátartozik a választókerület életének releváns eseményein való protokolláris részvétel is”.⁶⁹

Az Alkotmánybíróság szintén osztotta az NVB és a Kúria érveit. Kifejtette, hogy „a jelöltnek hivatali tevékenységével összefüggésben joga és lehetősége volt megjelenni a saját pártja által támogatott Kormány által indított projekt keretében megvalósuló rendezvényen, amely ráadásul abban a választókerületben zajlott, amelynek ő a jelenleg hivatalban lévő országgyűlési képviselője. A korábban idézett alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban az is megállapítható, hogy a *jelölt újbóli indulása, és képviselő-jelölti minősége nem lehet akadálya annak, hogy mandátuma utolsó időszakában is ellássa hivatali tevékenységét.*”⁷⁰

Lásd még: 273/2022. NVB határozat⁷¹, Kvk.III.39.399/2022/3. számú kúriai végzés.⁷²

6. JOGESET

A Ve. 142. §-ának 2018. évi módosítása okán már nem csak a választási szervek tevékenysége, illetve az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció nem minősül választási kampánynak, hanem az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége sem tekinthető annak.

A Ve. hivatkozott rendelkezésének értelmezésére volt akkor szükség, amikor a választási szerveknek olyan államtitkárnak, illetve polgármesternek a tevékenységét kellett értékelnie, aki a folyó országgyűlési választás eljárásban jelölt.

⁶⁷ 97/2022. NVB határozat Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/97-2022-nvb-hatarozat-a-dr-harangozo-tamas-attila-orzaggyulesi-kepviselovelaltal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ Kvk.I.39.245/2022/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3924520223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁷⁰ 3131/2022. (IV. 1.) AB határozat. Elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/aabe01855cf644b5c-12587fe00613c82/\\$FILE/3131_2022%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/aabe01855cf644b5c-12587fe00613c82/$FILE/3131_2022%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) (A letöltés időpontja: 2022. július 20.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik

⁷¹ 273/2022. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/273-2022-nvb-hatarozat-az-orosz-anna-kepviselovelaltal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁷² Kvk.III.39.399/2022/3. számú kúriai végzés, Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3939920223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

Az egyik esetben, ahol az államtitkári pozíciót betöltő személy, egyben egyéni jelölt is volt, az NVB úgy ítélte meg, hogy a kifogás tárgyává tett tevékenysége nem volt kampánytevékenység, hanem jogszabályban meghatározott államtitkári feladatait látta el, amikor egy oktatási intézményben digitális eszközök átadásán vett részt. Az ezzel ellentétes álláspontot képviselő kifogásban megjelölt közösségi oldali bejegyzésben sem tett az államtitkár utalást arra, hogy egyébként a folyó választási eljárásban jelöltként indul, jelölő szervezeteit nem említette, illetve azokhoz kötődő motívum (pl. embléma) sem került közzétételre. Ennél fogva a tárgyi ügyben a Ve. 142. §-a alkalmazásának volt helye és a Bizottság megállapította, hogy az államtitkár tevékenysége nem mutatott túl a jogszabályban előírt feladatellátáson.⁷³

Az NVB döntését a Kúriai is helybenhagyta. Határozatában utalva a 3256/2019. (X. 30.) AB határozatra megállapította, hogy ezen AB döntés fényében és a „Ve. 142. § szerint tehát a Jelöltnek a törvényi keretek között lehetősége van a kampányidőszak alatt államtitkári tisztségével kapcsolatos feladatai ellátására. (...) a Jelölt 2022. február 16-án, amikor a szentendrei Móricz Zsigmond Gimnáziumban megjelent, és ott a diákoknak és a tanároknak digitális eszközöket adott át, jogszabályban rögzített, államtitkári feladata keretei között járt el. (...)

[35] A Kúria (...) döntése során figyelemmel volt a Jelölt gimnáziumban megvalósult megjelenésére, kommunikációjára, arra, hogy a gimnáziumban történtek során direkt kampányelem (pl. logó vagy embléma) nem jelent meg, így nem volt olyan körülmény – és ilyenre egyébként a kérelmező maga sem hivatkozott –, ami alapján felmerült volna, hogy a jelölt a gimnáziumban történt laptop átadások során az államtitkári feladatainak ellátásán bármilyen módon túllépett volna.

[36] A Kúria arra is figyelemmel volt, hogy a jogértelmezés és az egyedi körülmények megítélése nem vezethet a Ve. 142. §-ának kiüresítéséhez, ahogyan azt az Alkotmánybíróság 3256/2009. (X. 30.) AB határozatának [29] bekezdésében külön kiemelte. A Kúria itt utal arra, hogy az állami szervek jogszabályban meghatározott tevékenysége politikai tevékenység is, és szükségszerűen befolyásolja a választópolgárok véleményét a Kormány, az állami szervek működéséről. A juttatás szimpátiát növeli, az elvonás azt csökkenti. Emiatt azzal, hogy a jelölt laptopot osztott ki egy, a választási körzetében lévő gimnáziumban államtitkári feladatai körében, szükségszerűen növelte a diákok, a pedagógusok és az adományról tudomást szerzők között a Kormány, az állami szervek iránti szimpátiát. Ez azonban a Ve. módosított rendelkezései és az előbb idézett alkotmánybírósági értelmezés folytán nem minősíthető kampánytevékenységnek, s ebből eredően e tevékenység vonatkozásában nem érvényesíthetőek a választási eljárási alapelvek.⁷⁴

7. JOGESET

Az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásán X település polgármestere, aki egyébként egyéni képviselőjelölt is volt, Y településen jelent meg egy oktatási intézmény átadásán. Az NVB értékelt az körülményt, hogy a jelölt nem annak a településnek volt a polgármestere, ahol részt vett az oktatási intézmény átadásán (Esemény). Megállapította, hogy a Jelöltnek „nincs olyan közjogi státusza, amely az Esemény helyeként szolgáló település kapcsán közfeladatot, feladatkört, vagy képviseleti tevékenységet telepítene rá, azaz nem ismerhető fel olyan indok, amely az esetben arra vezethetne, hogy az általa kifejtett tevékenység ne minősüljön kampánytevékenységnek. Ugyan- is nevezett személy az iskola átadási ünnepségen aktív szerepet vállalt, így a szalagot M. Z. mellett átvágta, az átadó ünnepségen beszédet mondott és a Zalaegerszegi Televízióknak (a bizonyítékként csatolt videófelvételen 1:14 másodpercnél) országgyűlési képviselő jelölti minőségében nyilatkozott. Ezen elemeket pedig a Bizottság – a fent idézett ABH tükrében – úgy értékelt, hogy személyében,

⁷³ 109/2022. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/109-2022-nvb-hatarozat-a-dr-vitalyos-eszter-zsuzsanna-europai-unios-fejlesztéspolitikaert-felelos-allamtitkar-es-a-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-alt> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁷⁴ Kvk.II.39.258/2022/7. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3925820227-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

saját akaratelhatározásból a folyó kampány részesévé vált. Tevékenysége tehát az okból minősül a Ve. 141. §-a szerinti kampánytevékenységnek, hogy az eseményen nem polgármesteri minőségében, hanem országgyűlési képviselőjelölti minőségében vett részt, többször hangsúlyozva a térség (nem csak Keszthely) fejlődésének fontosságát.”⁷⁵

Ebben az ügyben tehát nem volt kimutatható, hogy a polgármester, aki egyben a választáson induló jelölt is volt, egy másik településen végzett tevékenységével a jogszabályban rögzített feladatát végezte volna, hiszen képviselői tevékenysége más településhez kötődött, így nem volt alkalmazható a Ve. 142. §-a szerinti kivételszabály. Emellett a csatolt bizonyítékok alapján a helyszínen kampánytevékenységet folytatott, az eseményről tudósító televízióknak mint a folyó választás jelöltje nyilatkozott.⁷⁶

8. JOGESET

Szintén a Ve. 142. § alkalmazhatóságáról kellett az NVB-nek állást foglalnia akkor, amikor a jogvita tárgya az volt, hogy a Kormányzati Tájékoztatási Központ (KTK) a kifogástevő e-mail címére – amelyet a koronavírus elleni védőoltáshoz jutás érdekében a <https://vakcinainfo.gov.hu> oldalon regisztrált –, kormányzati kommunikációként állami erőforrásból az ellenzékét negatív színben feltüntető kampányüzenetet küldött kampányidőszak idején. Ezzel a kifogástevő szerint a Kormány megsértette a Ve. alapelveit. Az ügy az Alkotmánybíróság elé került, amely határozatában megállapította, hogy elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a Kormány kommunikációja a Ve. 141. vagy 142. § szerinti tevékenység-e.⁷⁷ Az AB szerint „a Kormány tényleges szerepköre, kommunikációs és egyéb funkciója is kifejezetten komplex, különösen háborús helyzetben. Megállapította, hogy a választási kampány ideje alatti egyedi, háborús konfliktus helyzet sajátos megítélés alá eshet, mely helyzetben a Kormány tájékoztatási kötelezettsége a helyzet objektív bemutatása, melynek szükségszerűen része az ellenzék álláspontja ismertetése is.”⁷⁸

„[63] Az Alkotmánybíróság határozata indokolása szerint a hírlevélben szereplő „ellenzék” kifejezés nem egy meghatározott pártra vagy jelölőszervezetre utalt, hanem gyűjtőfogalom volt, a Kormány álláspontjához képesti álláspontot rögzítette.

[64] Megállapította, hogy a hírlevélben foglalt kormányzati tájékoztatás nem minősül kampánytevékenységnek, hanem a demokratikus közvélemény kialakítását segítette elő, bemutatva a Kormány álláspontjához képesti különböző véleményt.”⁷⁹

Lásd még: 300/2022. NVB határozat⁸⁰, Kvk.I.39.411/2022/3. számú kúriai végzés⁸¹ és Kvk.I.39.412/2022/3. számú kúriai végzés⁸², 216/2022. NVB határozat⁸³ és Kvk.IV.39.364/2022/6. számú kúriai végzés.⁸⁴

⁷⁵ 220/2022. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/220-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-szocialista-part-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ 3130/2022. (IV. 1.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/D61D8F4F3C497F02C125880004A3396?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁷⁸ Kvk.II.39.356/2022/2. számú kúriai végzés. Elérhető <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki393562022-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ 300/2022. NVB határozat Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/300-2022-nvb-hatarozat-b-k-k-maganszemely-atal-benyujtott-kifogas-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁸¹ Kvk.I.39.411/2022/3. számú kúriai végzés Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3941120223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁸² Kvk.I.39.412/2022/3. számú kúriai végzés Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3941220223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 20.)

⁸³ 216/2022. NVB határozat Elérhető <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/216-2022-nvb-hatarozat-a-vajda-zoltan-tamas-egyeni-valasztokeruletjelolt-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

⁸⁴ Kvk.IV.39.364/2022/6. számú kúriai végzés, Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3936420226-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

2.2. Ajánlásgyűjtés és gyülekezés

JOGESET

2018-tól a választási gyűlésekre is a gyülekezési jogról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, amiben szerepel többek között a rendőrségnek történő előzetes bejelentési kötelezettség. Nem választási ügyben, hanem a rendőrségnél történő, gyűlésre vonatkozó bejelentések során a gyűlés definíciójával kapcsolatban felmerült jogesetet is érdemes itt megemlíteni, különös tekintettel annak a későbbi, választási jogi jogalkotásra kifejtett hatására is.

A rendőrségnél bejelentett gyűlések megjelölt és az egyeztető tárgyaláson megerősített programja országos és városi közügyekkel kapcsolatos elbeszélgetés, véleménynyilvánítás, aláírásgyűjtés, nyílt beszélgetés, konzultációs ívek aláírása volt. A rendőrség úgy ítélte meg, hogy a bejelentés szerinti pulttal történő kitelepülés, az érdeklődőknek szóló információnyújtás, aláírásgyűjtés, konzultációs ívek kitöltése nem minősül a gyűlés megvalósulásához szükséges közös véleménynyilvánításnak, ennél fogva az nem tartozik a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá.

„[24] A Kúria a további feltételek vizsgálatakor – az egyeztető tárgyalásról felvett jegyzőkönyv alapján – megállapította, hogy a felperes, mint szervező, mintegy 1,5 hónapos időszakon belül különböző városi helyszíneken (közterület), posta, különböző üzletek és egy szobor előtt, délelőttönként 4-5-6, délutánonként 5-6 óra időtartamban a nemzeti színház épületének megmentése érdekében aláírást kíván gyűjteni, petíciós íveket kíván aláíratni, az érdeklődőkkel ennek kapcsán a közügyekről kíván eszmét cserélni. Ez olyan nyilvános kommunikációs forma, amely célja nem a közös véleménynyilvánítás, hanem a vélemények cseréje, a közös álláspontok feltérképezése, a szimpatizánsokkal való kapcsolatfelvétel. A gyűlés több személy célzatos, békés, nyilvános összejövele, amely keretében azonos helyen és időpontban a résztvevők együttes fellépésükkel nyilvánítják ki közös véleményüket az adott közéleti kérdésben. A felperes által bejelentett rendezvények keretében az érdeklődők (résztvevők) egyenként hozzák a szervezők tudomására véleményüket, mint ahogy aláírásgyűjtés, petíciós lapok kiosztása és beszélgetés alkalmával zajlik, a fellépésük nem minősül közös véleménynyilvánításnak, azaz gyűlésnek. Az együttes fellépési cél, mint törvényi feltétel hiányában, az érdeklődő résztvevők esetleges csoportosulása sem valósítja meg a gyűlés fogalmi kritériumait a közéleti kérdést illető aláírásgyűjtés, petíciós lap átadása kapcsán. A felperes által tervezett aláírásgyűjtések ezért nem minősülnek a közügyet illető közös fellépésnek, véleménynyilvánító felvonulásnak, tüntetésnek, összejövetelnek, vagyis nem valósítják meg a Gyülekezési törvény 1. §-a és 2. § (1) bekezdése szerinti „gyűlés” fogalmát.”

A döntés elvi tartalmaként a Kúria rögzítette: „[31] *Az aláírás-gyűjtésre való kitelepülés nem minősül a Gyülekezési törvény szerinti „gyűlés”-nek, amennyiben ahhoz nem kapcsolódik az adott közügyet érintő közös véleménynyilvánítás célzata, és a rendezvény célja az ott megjelenő személyek véleményének a szervezők általi megismerése, velük egyéni beszélgetés, eszmecsere.*”⁸⁵

Tulajdonképpen erre a bírósági gyakorlatra reagált a jogalkotó a választási kampány széleskörű gyakorlásának biztosítása érdekében a Ve. 2020. évi módosításával.⁸⁶ Tekintettel arra, hogy a Kúria a határozatában tárgyalta közterületi tevékenységet nem minősítette gyűlésnek, arra nem vonatkoznak a gyülekezési jog biztosításának garanciái sem, többek között, hogy a rendőrségi engedélyen túl a közterület használatának további előzetes feltétele – például önkormányzati közterülethasználati engedély, illetve díj megfizetése – nincsen. A Ve. új 143/B. §-a ezért a kampányidőszakban folytatott, a kúriai határozatban is rögzített közterületi tevékenységek esetében kizárta a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazását, azaz kampányidőszakban a közterületi pultozás, a választópolgárokvaló kapcsolatfelvétel, személyes beszélgetés, aláírásgyűjtés, szórólaposztás

⁸⁵ K.I.39.441/2020/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/ki3944120204-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁸⁶ 2020. évi CLXVII. törvény egyes választási tárgyú törvények módosításáról

esetén sem kérhető közterület-használati engedély, díj, ha az ennek során alkalmazott berendezés, kellék elhelyezésére igénybe vett közterület a négy négyzetmétert nem haladja meg.

2.3. A plakát elhelyezésének szabályai

A Ve. érintett rendelkezései: 2. és 144. §-ok.

1. JOGESET

Egy város polgármestere a 2014-es országgyűlési választásokat követően kifogást terjesztett elő a helyi OEVB-hez a Ve. 144. § (7) bekezdésében foglaltak megsértése miatt, mert az egyik képviselőjelölt választási plakátjait meghatározott helyszíneken nem távolították el a törvényben előírt határidőn belül. Az OEVB határozatában a kifogásnak helyt adott, a képviselőjelöltet eltiltotta a további jogszabálysértéstől, valamint 30 ezer forint bírság megfizetésére kötelezte.

Az NVB, bár határozatával a benyújtott fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasította, a határozat indokolásában az alábbiakra hívta fel a figyelmet:

„A Nemzeti Választási Bizottság felhívja a figyelmet, hogy ellentétben az elsőfokon eljáró bizottság megállapításával, mely szerint a Ve. 144. § (7) bekezdése kampányszabálynak minősül, a Ve. 218. § d) pontja alapján nem szabható ki bírság arra való hivatkozással, hogy a választási plakát a megjelölt határidőben nem került eltávolításra. A Ve. 144. § (7) bekezdése alapján *a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezménye kizárólag az, hogy a helyi önkormányzat – annak költségére, akinek érdekében a plakát kihelyezése történt – gondoskodik a plakát eltávolításáról.*

Az Alaptörvényben rögzített, tisztességes eljáráshoz való jogra figyelemmel, különös tekintettel arra, hogy *választási szervnek bírság kiszabására a Ve. 144. § (7) bekezdése alapján nincs hatásköre, továbbá az elsőfokú, bírságot kiszabó határozat érdemi vizsgálatra alkalmatlan kifogás alapján született, a Nemzeti Választási Bizottság véleménye szerint az OEVB 47/2014. (V. 12.) számú határozata jogilag aggályos.*⁸⁷

2. JOGESET

A település közvilágítási oszlopait vagyongazdálkodó kft. arról tájékoztatta az egyik jelölt szervezetet, hogy oszlopain csak akkor helyezhetőek el ragasztás nélküli rögzítéssel választási plakátok, ha a jelölt szervezet közterület-használati engedélyt kap erre és megfizette ennek díját is. Jogorvoslati kérelem alapján a Kúria ezzel kapcsolatban az alábbiakat állapította meg: „A Ve. 140. § a) pontja alapján a plakát kampányszabálynak minősül. A Ve. 144. §-a szabályozza a plakátelhelyezés rendjét. E szerint három különböző szabály vonatkozik a plakátokra, a plakát jellege, illetve a plakáthordozó tárgy tulajdoni helyzete alapján. Az első körbe a Ve. 144. § (3) bekezdésében szabályozottak tartoznak, e szerint plakát a kampányidőszakban korlátozás nélkül elhelyezhető. A Ve. e szabálya alól a (4)–(7) bekezdésben foglaltak kivételt képeznek. E kivételek alapján a második körbe azok a plakátok tartoznak, amelynek elhelyezése – a Ve. 144. § (4) bekezdése alapján – a tulajdonos hozzájárulásához kötött. E szerint: magántulajdonban álló dolgon kizárólag a tulajdonos vagy a bérlő, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dolgon a vagyongazdálkodó jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet. Végül a harmadik körbe azok a plakátok tartoznak, amelyek elhelyezéséhez közterület-használati engedély kell, ilyen a Ve. 144. §-ában szabályozott választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés és az óriásplakát.

⁸⁷ 1108/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1108-2014-nvb-hatarozat-t-n-kepviselovelolt-atal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[20] A Kkt. 12. § (3b) pontja szerint „[r]eklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklámcélú berendezés közvilágítási-, villany-, és telefonoszlopon történő elhelyezése esetén az elhelyező köteles a közterület-használati díjak megfizetésére.” E rendelkezés választási kampányhoz való viszonyát több kúriai döntés is megfogalmazta. A Kvk.II.37.307/2014/3.számú határozat szerint: „A Ve. 144.§ helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144.§-ának rendelkezései az irányadóak. A választási szervek az e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják, tekintve, hogy a Ve. 144.§-a egy zárt szabályrendszert alkot (...) A választási szervek által alkalmazott Kkt. 12.§ (3b) bekezdése a reklám célú berendezések esetében tiltja a villanyoszlopon való elhelyezést, de a Kkt. a reklám célú berendezés fogalmát nem határozza meg, így nem vonja szabályozási körébe a Ve. 144.§-a szerinti választási plakátot.”

[21] *Tehát az oszlopokon történő plakátelhelyezés választási kampány idején nem köthető közterület-használati engedélyhez és díjhoz, a közterület-használatról szóló szabályok – a 144. § (6) bekezdés – csak az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok esetén alkalmazhatók.* Ezt a következtetést a Ve. 2018. évi XXXVI. törvénnyel való módosítása sem írta át. A jelen ügygel összefüggő tárgyat e módosítás annyiban érinti, hogy a korábbi szabály a 144. § (4) bekezdésben a vagyonnevelési jog gyakorlójának hozzájárulását, a jelenlegi szabály pedig előzetes, írásbeli hozzájárulását írja elő. Azonban a Ve. 144. §-a továbbra is zárt rendszer maradt, a közterület-használatról szóló jogszabályokat csak a Ve. 144. § (6) bekezdése esetén engedi alkalmazni.”⁸⁸

3. JOGESET

A Ve. 144. § (4) bekezdése szerint plakátot elhelyezni a magántulajdonban álló dolgon kizárólag a tulajdonos vagy a bérlő, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dolgon a vagyonnevelői jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet.

Egy a 2022-es országgyűlési választáson felmerült ügyben az egyik jelölt úgy helyezte ki a település területén, többek között az önkormányzat tulajdonában álló villanyoszlopokra is a plakátjait, hogy arra semmilyen engedéllyel nem rendelkezett. Az illetékes OEVB a jogsértés megállapítására irányuló kifogás alapján, amelyhez csatolásra került az önkormányzat nevében eljáró polgármester nyilatkozata is, miszerint engedélyt nem adott a plakátozásra, megállapította a jogsértést. Az NVB-hez benyújtott fellebbezés érvelése az volt, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja alapján az önkormányzat tulajdonában álló dolgon való plakátozáshoz kizárólag a vagyonnevelői engedélye szükséges. Vagyonnevelői hiányában engedély nélkül lehet plakátot elhelyezni. Az ügy a Kúria elé került, aki először is a korábbi eseti döntéseire hivatkozva rögzítette, hogy a Ve.-nek a választási plakátokra vonatkozó rendelkezése zárt szabályrendszert alkot, a választási szervek csak az ennek való megfelelést vizsgálhatják. Rögzítette továbbá, hogy a választási szerveknek elsődlegesen azt kellett volna tisztáznuk, hogy a lámpaoszlopoknak van-e a tulajdonostól elkülönült vagyonnevelője, vagy sem. Ennek tisztázása nélkül jogsértés megállapítására nem lett volna mód. Önmagában a polgármesteri nyilatkozat nem igazolja, hogy a tulajdonos egyben a vagyonnevelői jog gyakorlója is, hiszen az önkormányzati vagyont tekintetében a tulajdonos és a vagyonnevelő személye elkülönülhet. Vagyonnevelői esetén pedig helyette és nevében a tulajdonos a plakát elhelyezésével kapcsolatos jognyilatkozatot nem tehet.

A Kúria további releváns megállapítása az volt, amelyben megcáfolta azt a kérelmezői állítást, miszerint vagyonnevelői hiányában engedély nélkül lehet az önkormányzati tulajdonon plakátot elhelyezni. Rögzítette, hogy a Ve. megsértését jelenti az, ha „választási plakátot önkormányzati tulajdonban álló vagyontárgyra (pl. lámpaoszlopokra) a vagyonnevelői jog gyakorlójának (a tulajdonostól

⁸⁸ Kvk.IV.37.555/2019/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3755520192-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

elkülönült vagyonkezelőnek, ennek hiányában a tulajdonosnak) az előzetes hozzájárulása nélkül helyeznek ki”.⁸⁹

4. JOGESET

A Ve. 149. §-a szerinti közvetlen megkereséssel kapcsolatos szabály értelmezését végezte el a Kúria két végzésében is a 2022-es országgyűlési választások alkalmával. Egy választópolgár kampánytartalmú sms üzenetet kapott telefonjára a szavazás előtti napon úgy, hogy nyilatkozata szerint nem járult hozzá adatainak a közvetlen politikai kampánycélú kiadásához, ill. felhasználásához. Az sms tartalmazta az egyik jelölő szervezet nevét is. Az NVB e jelölő szervezet vonatkozásában megállapította a Ve. 149. §-ának sérelmét, amely döntéssel szemben az felülvizsgálattal élt. A Kúria szerint a kifogás során előterjesztett, sms-ről készített képernyőfotó nem volt alkalmas annak igazolására, hogy a telefonszám a jelölő szervezethez kapcsolható. Önmagában az, hogy az üzenet a szervezet támogatására hívott fel, nem igazolta, hogy azt a szervezet küldte. Márpedig a Ve. 149. §-ának sérelme csak ebben az esetben lett volna megállapítható. A Ve. 140. §-a kampányeszközként ugyanis a „jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés”-t nevesíti. Mindezek alapján a Kúria nem találta megállapíthatónak a Ve. 149. §-ának sérelmét.⁹⁰

Lásd még: Kvk.III.39.418/2022/2. számú végzés.⁹¹

2.4. A véleménynyilvánítás szabályai a választási eljárásban

A Ve. érintett rendelkezése: 2. §.

1. JOGESET

Magánszemély beadványozó a 2014-es országgyűlési választások során kifogást nyújtott be az egyik megyei OEVB-hez, mert az egyik jelölt közösségi oldalán egy narancsot ábrázoló képet tett közzé, melyről horogkereszt formában kivágták a héjat, és az alatt az egyik párt logója tűnt elő. A képhez tartozó szöveg: „Illúzió ne legyen: ha megkapargatjuk a felszínt, akkor valami ilyesmi tűnik elő”. A kifogás szerint a képpel a jelölt a köznyugalom megzavarására alkalmas módon azt sejteti, hogy az egyik, egy náci párt, mely sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét és a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 335. §-ának rendelkezését. Az OEVB a kifogást elutasította.

A beadványozó fellebbezése folytán eljáró NVB az OEVB határozatát megváltoztatta, a kifogásnak helyt adott, és a jogsértőt eltiltotta a további jogszabálysértéstől. A kép és a felette olvasható szöveg „egyértelműen azonosította a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztáson jelölő szervezetként részt vevő demokratikus pártokat a náciizmus ideológiájával, mindezt egy olyan internetes oldalon, mely a választópolgárok nagy tömege által is megtekinthető. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint súlyosan sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét az, ha a jelölő szervezetek és a jelöltek kampánytevékenységük során egymást, illetve ellenfeleiket önkényuralmi jelképek használatával, az a mögött húzódó ideológiával azonosítják, széles körben megosztva, illetve terjesztve ezt, esetlegesen a negatív kampány szabályainak és a szólásszabadság alkotmányos védelmet élvező alapjog égisze alatt. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a [...] jelölt

⁸⁹ Kvk.VII.39.322/2022/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvii3932220223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

⁹⁰ Kvk.III.39.416/2022/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3941620222-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

⁹¹ Kvk.III.39.418/2022/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3941820222-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

által közzétett kép és az ahhoz fűzött nyilatkozat egyértelműen túlmutat a szabad véleménynyilvánítás és a negatív kampány határain és az alkalmas a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelv megsértésére.”⁹²

A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta, határozatának fontosabb megállapításai az alábbiak:

„A választási kampányban a jelölő szervezetek saját programjuk ismertetésén túlmenően választási ellenfeleik programját is értékeli és minősíti, ehhez mind a Ve., mind a korábbi szabályok szerint kampányeszközöket vehetnek/vehettek igénybe. A felülvizsgálati kérelemben megjelölt legfelsőbb bírósági határozatok verbális és nyomtatott szöveges közlésekre vonatkozó eseti döntések. Jelen esetben azonban nem is csupán egy képi megjelenítésről, hanem egy, a Btk. 335. § (1) bekezdése szerint önkényuralminak minősülő jelképnek a kampányeszközként való alkalmazhatóságáról kellett állást foglalni. Ezért a Kúria a választásra irányadó eltérő jogszabályi környezetben, az eltérő tartalom miatt is mellőzte a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelemben megjelölt eseti döntéseinek részletesebb elemzését.

A kampányeszköz képi voltának, és ezen belül önkényuralmi jellegének további következménye az, hogy a Ve. keretei között nem alapos a felülvizsgálati kérelemnek azon előadása, miszerint, ha a »neonáci« jelző használata a véleménynyilvánítás szabadságának része, akkor a hasonló értékítéletet kifejező képi megjelenés is annak tekinthető.

[...]

A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között. A véleménynyilvánítási jog nem csupán alanyi jog, hanem a nyilvánosságot alakító különböző vélemények szabad kifejezésének garanciája is. Nem korlátozhatatlan, de kiemelt szerepe folytán olyan védelmet élvez, hogy csak kevés más joggal lehetséges a korlátozása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság is kimondta, hogy az alkotmányos értékekkel összeegyeztethetetlen véleménynyilvánítás nem védett, a szabad véleménynyilvánítás kötelezettségekkel és felelősséggel jár együtt. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos korlátja lehet a Btk. szerinti szabályozás.

[...]

Az azonban megállapítható, hogy a választási kampány nem semlegesíti az önkényuralmi jelképek használatának tilalmát. A választási kampány a közhatalom demokratikus megszerzésének folyamatához kapcsolódik, a kampány önmagában is nagy nyilvánosságot, az internetes felület pedig közszemlére tételt feltételez. A választási bíráskodás keretei között - a szoros határidőkre is tekintettel - nincs mód a használat céljának, következményeinek részletes bizonyítására, az azonban megállapítható, hogy az önkényuralmi jelkép alkalmazása nem áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe foglalt véleménynyilvánítási szabadság védelme alatt.

Mindez azt eredményezi, hogy a Btk. 335. § (1) bekezdésében nevesített önkényuralmi jelkép választási kampány részeként való használata a használat céljának, következményeinek vizsgálata nélkül alkalmas a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására. A Kúria ezért akként osztja az NVB megállapítását, hogy *sérti a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelvét az, ha a jelöltek kampánytevékenységük során egymást önkényuralmi jelképek használatával azonosítják a jelkép mögött húzóó ideológiával.*⁹³

2. JOGESET

A 2014-es országgyűlési választások alkalmával kifogás került benyújtásra egy médiaszolgáltató ellen, mert adott jelölt politikai reklámfilmjének közlését (melyben „egy katonai egyenruhába bújt majomnak öltözött ember szerepel, aki korábbi magyar miniszterelnökök hangjára tátog”) a média-

⁹² 933/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/933-2014-nvb-hatarozat-a-b-t-maganszemely-által-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

⁹³ Kvk.I.37.443/2014/4. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3744320144-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

szolgáltató megtagadta. A kifogást az OEVB elutasította, az NVB a benyújtott fellebbezést elutasítva az OEVB döntését helybenhagyta.⁹⁴ Az NVB döntését pedig a Kúria hagyta helyben. A kúriai végzés indokolása szerint a Ve. nem tiltja az úgynevezett negatív kampányt, ami „a konkurens jelöltek képességei, programja hibáinak felsorolása, felnagyítása, karikírozása, a kampányt folytató előnyeinek felsorolása mellett. Az ilyen irányú kampánytevékenységnek azonban gátat szabnak a Ve. alapelvei.”⁹⁵ A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét, ami azt jelenti, hogy a jogintézményekkel célhoz és tartalomhoz kötötten élhetnek annak címzettjei. Ennek megfelelően a véleménynyilvánítás szabadsága az emberi méltósághoz való joggal összeegyeztetve gyakorolható. A Kúria álláspontja szerint „az állattal való azonosítás mindenkor dehumanizálja az érintett személyt, és ez az adott esetben alkalmas lehet az emberi méltóság megsértésére.”⁹⁶

Az Alkotmánybíróság elutasította a Kúria végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság határozatának lényegi elemei az alábbiak voltak:

„[13] 1. Az Alkotmánybíróság állandó – az Alaptörvény hatályba lépését követően is fenntartott – gyakorlata szerint „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében.

[...]

[14] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy »[a]z emberi méltóság alkotmányos helyéből egyenesen következik, hogy az még a kitüntetett szereppel bíró véleménysszabadságnak is korlátja lehet. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése szövegszerűen is egyértelművé tette ezt. Nem vitás tehát, hogy a szólásszabadságnak az emberi méltósággal szemben adott esetben meg kell hajolnia. Az alapjogok korlátozásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános szabályából következően ugyanakkor az alkotmányossági kérdés ez esetben is mindig az, hogy pontosan mely esetben kell a szólásszabadságnak engednie, azaz annak az emberi méltóság védelmét szolgáló korlátozása mely esetben minősül szükségesnek és arányosnak« {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43]}.

[...]

[16] Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a Kúria döntése alaptörvény-ellenes módon korlátozta-e a panaszos véleménynyilvánítási szabadságát. E körben az volt a vizsgálat tárgya, hogy a közzétenni kívánt kampányfilmben két konkurens – az indítványozó által is elismerten beazonosítható – jelölt hangján megszólaló majom-figura szerepeltetése – tehát a jelölteknek a majommal történő azonosítása – a véleménynyilvánítási szabadság védelmét élvez-e.

[17] Az Alkotmánybíróság osztja az NVB és a Kúria álláspontját, miszerint a jelöltek állatokkal való azonosítása dehumanizálja az érintett személyeket, mivel így a megjelenített állathoz kötődő esetleges negatív tulajdonságok közvetlenül a kampányfilmben kritizált személyekhez kötődnek. Bár a fentebb kifejtettek szerint az Alaptörvény által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél, az emberi méltóságuknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, melyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani. Jelen választási ügyben az érintetteknek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat – és ezzel az Alaptörvény II. cikkét és a IX. cikk (4) bekezdését – sérti meg.”⁹⁷

⁹⁴ 908/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/908-2014-nvb-hatarozat-bartha-attila-a-nyegyedik-koztarsasag-part-jeloltje-kepviseletemben-eljaro-peto-ugyved-i-rodlat-kepviselo-dr-peto-mark-ugyved-alta> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

⁹⁵ Kvk.I.37.441/2014/2. számú kúriai végzés. Elérhető: www.valasztas.hu/hu/nvb/content/lb-kuria/2014/kvk441.pdf (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

⁹⁶ Uo.

⁹⁷ 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8DE6D8BE87E948FBC-1257CBB005876DF?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.). A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

3. JOGESET

Egy jelölő szervezet a (...) megyei 1. számú OEVB-hez kifogást nyújtott be időközi országgyűlési választáson. Ebben azt állította, hogy az egyik jelölt megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés *a)* és *e)* pontját azzal, hogy egy téren tartott demonstráción magát egyedüli baloldali jelöltnek nevezte, további 11 jelölttársát pedig hamis színben tüntette fel. Kifogásában szó szerint azt mondta: „A [...] -nek van 11 jelöltje, 11 különböző mezben. Kamu jelöltekkel és az ellenzéki szavazók megosztásával és készülő kalandorokkal állt fel a [...] csapat [...] majd állítását megerősítve ismételtén összemossa a jelölteket – [...] lefogom [sic!] győzni a [...] jelöltjeit [...] -ben [...]”.⁹⁸

Az OEVB a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A kifogástevő fellebbezése nyomán eljáró NVB az OEVB határozatát megváltoztatta, a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy az indítványozó a kérelmező által kifogásolt beszédével megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés *a)* és *e)* pontjait, a választás tisztaságának megóvása, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási alapelveket. Az NVB álláspontja szerint a jelölt „kijelentése a véleménynyilvánítás körébe tartozó megnyilvánuláson túl (így például »kamujelölt«) olyan ténymegállapítást tartalmaz, amely tényszerűen és többszörösen eltér a valóságtól.”⁹⁹ Egy jelölttől elvárható, hogy tudja, a mellette induló további tizenegy jelölt nem mindegyike, illetve azok közül csak egy az említett párt jelöltje.

Az NVB határozata ellen bírósági felülvizsgálatot nyújtottak be, mely alapján a Kúria az NVB határozatát helybenhagyta. A Kúria úgy ítélte meg, hogy nem vonható a véleménynyilvánítás körébe az a kijelentés, hogy a „[...] -nek van tizenegy jelöltje, tizenegy különböző mezben”, mert álláspontja szerint ez egyértelmű tényállítást tartalmaz, és nem értékítéletnek minősül. A Kúria indokolása alátámasztására a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra hivatkozik, amely szerint nem áll a véleménynyilvánítás védelme alatt a közszereplő becsületének csorbítására alkalmas azon hamis tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata, ha a tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan.¹⁰⁰

A Kúria döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be azzal, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jogot.

Az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozatával bírálta el a panaszt, és megállapította, hogy a Kúria végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság határozatának lényegi megállapításai a következők voltak:

„[10] 3.1. A ténymegállapítás fogalmát olyan kiterjesztően értelmezte a Kúria, ami nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménysszabadságból fakadó követelményekkel. A Kúria egy közéleti vita során, választási kampányban közölt, országgyűlési képviselőjelölteket (leendő közhatalmat gyakorlókat) érintő kritikát, az indítványozó személyes meggyőződését és közvélekedést is tartalmazó közlését tartja jogsértőnek.

[...]

[23] 2. Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata indokolásának [93]–[94] bekezdése értelmében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre. Ennek egyik eszköze kampánygyűléseken való felszólalás, vagy más, a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényen való részvétel és megnyilvánulás (beszéd tartása).

⁹⁸ 5/2015. (II. 25.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75F904FEBE23EF85C1257D-F20045A69F?OpenDocument>; <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2015/5.pdf> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

⁹⁹ 17/2015. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/17-2015-nvb-hatarozat-a-magyar-munkaspart-jelolo-szervezet-kepviseletoeben-eljaro-dr-h-j-p-által-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

¹⁰⁰ Kvk.I.37.191/2015/3. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3719120153-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

[24] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) átfogóan és részletezően értékelte a közszereplők személyiségi jogainak korlátozhatóságát a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása érdekében.

[...]

[26] 2.2. Választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait. Ez mindenekelőtt annyit jelent, hogy az egymással versengő jelöltek igyekeznek előnyt szerezni, s ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak. Társadalmi érdek, hogy a kampányban nemcsak a közügyeket, hanem az egyes jelöltek alkalmasságát és a jelölő/támogató szervezet programját is megvitassák. Ez alkalmanként kemény verbális csatározásokat is jelenthet, de ez része a kampány során megvalósuló véleménynyilvánítási szabadságnak. Ha jogvitára kerül sor, a bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint kell eljárnia, vagyis úgy, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék.

[27] A jelen ügyben vizsgált bírói döntés ugyanakkor megragadva a kijelentés direkt tartalmánál, nem vette figyelembe, hogy az indítványozó véleményként fejtette ki mondandóját. Az értékítélet illetve a tényállítás közötti különbségtétel alkotmányossági relevanciája az Abh.-ban kifejtettek szerint a következő: »A véleménynyilvánítás szabadsága az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra attól függetlenül kiterjed, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, helyes vagy helytelen, tiszteletre méltó vagy elvetendő. A tényállítást tartalmazó megnyilvánulások szintén részei a szólásszabadságnak. Egyrészt valamely tény közlése is kifejezhet személyes véleményt, másrészt tényközlések nélkül a véleményformálás is ellehetetlenülne. A szólás- és sajtószabadság határainak megvonásánál mindazonáltal indokolt különbséget tenni az értékítéletek és a tényállítások védettsége között.« [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230.]. Míg vélemények esetében a hamisság bizonyítása értelmezhetetlen, addig a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt.» (Abh., Indokolás [49])

[28] Az is fontos szempont, hogy azok a közszereplők, akik nyíltan vállalhatnak közéleti-politikai szerepet (szemben például egy bíró idevonatkozó lehetőségeivel), meg is tudják magukat védeni az alaptalan megnyilvánulásokkal szemben a nyilvánosság előtt. Erre minden lehetőség adott például egy választási kampány során az országgyűlési képviselőjelölteknek. *A véleménynyilvánítás szabadsága tehát fokozottan érvényesül olyan értékítéletekkel kapcsolatban, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak, netán képi (elvont) formában jelennek meg.*

[29] 2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekén túlmenően utal a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban foglaltakra is, amelyben a büntetőjogi felelősségre vonással szemben a véleménynyilvánítási szabadság védelmének adott elsőbbséget. Abban az ügyben polgármesterrel szemben gyakorolt éles kritikát a büntetőeljárás alá vont személy és az eljáró bíróságok úgyszintén téves következtetéseket vontak le az alapvető joggal összefüggésben.

[30] Az Alkotmánybíróság a jelen ügy megítélése során figyelembe vette továbbá a 31/2014. (X. 9.) AB határozatában kifejtetteket, vagyis azt, hogy a választási kampány során tett, a másik jelöltet negatív színben feltüntető kijelentések a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartoznak, ha ezzel a választópolgárok döntési lehetőségét kívánják elősegíteni.¹⁰¹

Lásd még: 9/2015. (IV.23.) AB határozat,¹⁰² Kvk.I.38.024/2014/3. számú kúriai végzés.¹⁰³

¹⁰¹ 5/2015. (II. 25.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75F904FEBE23EF85C1257D-F20045A69F?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.). A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁰² 9/2015. (IV.23.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C395FE0C63254C4BC1257E2A-0043672A?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

¹⁰³ Kvk.I.38.024/2014/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3802420143-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

4. JOGESET

Egy választási plakáton az egyik országgyűlési képviselőjelölt, emellett hivatalban lévő képviselő képmása volt látható az alábbi szöveg kíséretében: „Az Ön képviselője; ... 2014 óta egyszer ejtette ki *X város* nevét az Országgyűlésben”. A kifogástevő országgyűlési képviselő álláspontja szerint ez tényállítás, mégpedig valótlan tényállítás, mivel csak az utóbbi négy hónapban több alkalommal foglalkozott a választókerületéhez tartozó településekkel a parlamenti felszólalásaiban. Állítása alátámasztására szövegszerűen, valamint a parlament hivatalos oldalára mutató internetes elérhetőséggel is meghivatkozta a kérelmező a 2018. február 20-án, 2017. december 12-én, valamint 2017. november 20-án elhangzott felszólalásait. A Kúria hivatkozva a saját és az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára, amely szerint a választási kampány időszakában fokozottan érvényesülnie kell a vélemény szabadságnak, és a versengő jelöltek és jelölő szervezetek túlzó kijelentéseit is e körben kell kezelni, ilyenek minősítette az érintett plakát tartalmát is. A Kúria szerint „[a] kérelmező által sérelmezett – mehökkentő és túlzó – kifejezésben rejlő vélemény arra kívánja ráirányítani a figyelmet, hogy a jelölt mennyit foglalkozott az adott település ügyeivel, amely kijelentés cáfolata – ahogy a Nemzeti Választási Bizottság megállapította – a választók meggyőzésére alkalmas eszköz a kampány hátralévő részében. Ezáltal a közéleti vita körébe tartozik.”¹⁰⁴

Az Alkotmánybíróság a hozzá benyújtott panasz alapján megállapította a Kúria döntésének alkotmányosságát; döntésében kitért arra is, hogy mely kijelentéstípusok alapozhatják meg a hamis tényállítás megvalósulását és az azzal szembeni fellépés lehetőségét: „*ha a megnyilatkozásnak észszerűen még a kampány körülményei között sem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a közlést a választók az érintett múlt- vagy jövőbeli politikájára vagy a jelölt alkalmasságára vonatkozó politikai véleményként értelmezik, akkor helye lehet a közlő valótlan tényállítás miatt történő felelősségre vonásának. Minél közvettebb módon kötődik egy kijelentés a jelölt politikai tevékenységéhez, programjához, illetve minél önállóbb jelentősége és minél nagyobb súlya van a megnyilvánulás ténybeli elemének, annál inkább sor kerülhet arra, hogy az állítás jogszerűségének megítélésére valóban a tényállításokra irányadó követelmények alapján kerüljön sor.*”¹⁰⁵

5. JOGESET

A 2022. évi országgyűlési képviselőválasztás egyik jelöltje (a továbbiakban: Jelölt) a szavazás napján egy több szavazóhelyiséget is magába foglaló épülettől kb. 15 méterre a szavazóhelyiségbe igyekvő választópolgárokat buzdította a rá és pártszövetségére való szavazásra, erről videófelvételt készített, és azt még aznap közzétette az országgyűlési képviselőként és jelöltként használt Facebook-oldalán.

Az OEVB a választókerületben induló másik jelölt kifogása nyomán megállapította, hogy a Jelölt megsértette a relatív kampánytilalomra vonatkozó szabályt, amely szerint a szavazás napján nem folytatható kampánytevékenység a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül közterületen. Az OEVB ezen túl a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek sérelmét is megállapította, valamint 500.000 Ft bírságot szabott ki. A Jelölt fellebbezését elbíráló NVB az OEVB határozatát helybenhagyta.¹⁰⁶ Az NVB határozatával szemben a Jelölt a Kúriához fordult elsődlegesen a kifogás

¹⁰⁴ Kvk.IV.37.367/2018/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3736720182-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.)

¹⁰⁵ 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/943EE8413E42BCCDC125825-D00341531?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁰⁶ 351/2022.NVBhatározat. Elérhető: https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito?p_p_id=decision_WAR_nvidecisionportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_decision_WAR_nvidecisionportlet_mvcPath=%2Fdetails%2Fview.jsp&_decision_WAR_nvidecisionportlet_urlTitle=351%2F2022.-nvb-hat%25C3%25A1roz-at-a-szil%25C3%25A1gyi-gy%25C3%25B6rgy-k%25C3%25A9pvisel%25C5%2591jel%25C3%25B6lt-%25C3%25A1tal-beny%25C3%25BAjtott-fellebbez%25C3%25A9s-t%25C3%25A1rgy%25C3%25A1ban (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

elutasítását, másodlagosan a jogsértéstől eltiltás és a bírság mellőzését, harmadlagosan a bírság csökkentését kérve. A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta. Mivel a fellebbezésben kizárólag a bírság kiszabásának csökkentését, illetve mellőzését kérte, így a felülvizsgálat során a Kúria is kizárólag e tárgykörben vizsgálta az NVB határozatát.

A Kúria rögzítette, hogy a tényállás alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a Jelölt a Ve. 143. § b) pontjában tiltott helyen és tiltott időben folytatott kampánytevékenységet, amely jogsértő tevékenységről videót készített és azt a közösségi oldalon való közzététellel széles körben nyilvánosságra hozta és elérhetővé tette. A Kúria egyetértett az NVB-vel abban, hogy ez utóbbi két cselekmény (videófelvétel készítése és annak közzététele) a jogsértés szándékosságát támasztják alá. A Kúria egyezően az NVB-vel nem látott lehetőséget a bírság csökkentésére, sőt úgy ítélte meg, hogy a Jelölt jogsértése és annak a nagy nyilvánosság elé tárása szigorúbb megítélése alá kell, hogy essen azáltal, hogy a Jelölt 2010. óta országgyűlési képviselő, aki esküje ill. fogadalma alapján a jogszabályok megtartására, illetve másokkal való megtartatására vállalt kötelezettséget és a folyó választási eljárásban ismét a képviselői mandátum megszerzéséért szállt harcba.¹⁰⁷

6. JOGESET

Az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásával egyidejűleg tartott országos népszavazáson több civil szervezet arra buzdította a választópolgárokat, hogy érvénytelenül szavazzanak. Az NVB-hez e tárgyban számos kifogás érkezett. Egy korábbi határozatban foglalt megállapításra hivatkozva a Bizottság úgy ítélte meg, hogy sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét az érvénytelen szavazásra buzdításra vonatkozó kampánytevékenység.¹⁰⁸

Felülvizsgálati kérelem nyomán a Kúria is vizsgálat tárgyává tette a kérdést. A Kúria egyrészt rögzítette, hogy a választópolgár részéről a népszavazáson való részvétel nem kötelezettség, hanem alapjog. Ennek során dönthet úgy, hogy nem vesz részt a népszavazáson, vagy részt vesz és ennek során kétféle döntést hozhat. Az egyik, hogy a feltett kérdésre igennel vagy nemmel válaszol, azaz érvényesen szavaz, a másik pedig, hogy nem ad le érvényes szavazatot, azaz érvénytelenül szavaz és ezáltal tartózkodik az érdemi döntéstől. Az érvénytelen szavazat fogalmát a hatályos jogszabályok is ismerik, pontosan meghatározva, hogy mi minősül annak.

A Kúria szerint a civil szervezeteknek a kifogás tárgyává tett kampánytevékenysége, illetve politikai véleménynyilvánítása nem volt alkalmas a választópolgárok népszavazáshoz való joga és az annak részét képező szavazáshoz való joguk lényeges tartalmának korlátozására, mert „*a választópolgároknak törvényes lehetősége van a tartózkodással vagy érvénytelen szavazattal történő módon a népszavazási joguk gyakorlására*”.¹⁰⁹

Ezen túl a Kúria vizsgálta, hogy az ügyben érintett civil szervezetek közügyeket érintő véleménynyilvánításhoz való joga korlátozható-e azon közérdekből, hogy a népszavazás betöltse az Alaptörvényben foglalt szerepét, vagyis végrehajtó szerepbe kényszerítse az Országgyűlést. Ennek azonban alapvető feltétele, hogy a népszavazáson részt vevő választópolgárok a feltett kérdésre érvényesen, azaz igennel vagy nemmel szavazzanak.

A Kúria rögzítette, hogy „*nincs olyan jogszabályhely, amely az érvénytelen szavazat kampányüzemet tiltaná*”. A politikai vélemény korlátozásának a megítélésekor minden esetben tekintettel kell lenni a szabad véleménynyilvánításhoz való jogra, és a politikai kommunikáció kiemelt alkotmányos védelmére.

¹⁰⁷ Kvk.VII.39.428/2022/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvk-vii3942820223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

¹⁰⁸ 327/2022. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/327-2022-nvb-hatarozat-p-cs-maganszemely-atal-benyujtott-kifogas-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

¹⁰⁹ Kvk.V.39.422/2022/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3942220223-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[38] A kérelmezők helytállóan vezették le a véleménynyilvánítási szabadság elsőbbségét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadóan, hiszen a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, amely az érvénytelen szavazat adására felhívás, mint rendeltetésellenes joggyakorlás megállapításával sem korlátozható.”¹¹⁰

Lásd még: Kvk.V.39.421/2022/5. számú végzés.¹¹¹

2.5. Kiegyensúlyozottság a médiaszolgáltatásokban és a sajtóban

A Ve. érintett rendelkezése: 2. §.

1. JOGESET

Egy magánszemély kifogásolta az [...] TV és a [...] honlapján megjelent, a *Vitát hirdet az [...] TV és a [...] című cikket* a 2014-es országgyűlési választások kampányában. A két szerkesztőség azzal, hogy közösen hirdetett szakpolitikai fórumot, és ennek keretében felkérték az X, az Y és a Z párt képviselőit, hogy vegyenek részt egy vitán, ugyanakkor nem hívták meg a W pártot, megsértették a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltakat, azaz az esélyegyenlőség alapelvét. Mindezek alapján kérte a jogsértés megállapítását.

Az NVB a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy az [...] TV és a [...] Zrt. megsértették a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjában szereplő, a jelölő szervezetek esélyegyenlősége biztosítására, valamint a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás követelményére vonatkozó alapelveket, emellett eltiltotta őket a további jogsértéstől. Határozatának indokolásában a NVB hivatkozott arra, hogy a rendelkezésre bocsátott bizonyítékok igazolták a jogsértés elkövetését, mert a vitára történő felhívásban egyértelműen kizárták annak a lehetőségét, hogy a W párt a választási műsorban megjelenhessen. Hangsúlyozta, hogy a kifogásban megfogalmazott magatartás nemcsak azt jelenti, hogy a műorszolgáltató nem biztosítja a jelölő szervezetek esélyegyenlőségét az adott műsorban, hanem azt is, hogy „műsorfolyamában egyáltalán nem kívánja az esélyegyenlőséget biztosítani.”¹¹² Ez a magatartás pedig sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában megfogalmazott alapelvet is.

A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta, és határozatában az alábbiakat emelte ki:

Az [...] TV és a [...] „bár teljes körű tájékoztatást, kellő információt ígért, a felhívás alapvető és meghirdetett céljával ellentétesen az országos listát állító jelölőszervezetek között önmaga által kiválasztott szempont szerint kategorizált, kiválasztott három jelölőszervezetet annak ellenére, hogy a Ve. fent idézett rendelkezése alapján azonos esélyt kellene biztosítania az országos pártlistát állító jelölőszervezetek számára. A [...] megjelenésének kizárására, ezáltal az alapelv figyelembe vételének mellőzésére nem ad megfelelő indokot egy, a kérelmező részéről megjelölt értékelési szempont.

A Kúria álláspontja szerint az NVB indokoltan marasztalta el a kérelmezőt a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelv megsértése miatt, mert a kérelmező az esélyegyenlőséget nem biztosító média-megjelenés szervezését a kifogásolt módon elvégezte, a műsorfolyam szereplőinek körét, a műsor menetét meghatározta, ezzel nem egy jövőbeni, hanem egy már megvalósult tevékenységet minősített az alapelvi követelmények tekintetében.”¹¹³

¹¹⁰ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹¹¹ Kvk.V.39.421/2022/5. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3942120225-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

¹¹² 890/2014. NVB határozat. Elérhető: <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2014/2014-4982.html> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

¹¹³ Kvk.II.37.396/2014/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/890-2014-nvb-hatarozat-g-p-gy-maganszemely-altal-benyujtott-kifogas-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

2. JOGESET

Egy választópolgár a 2014-es országgyűlési választások kampányában kifogást nyújtott be, melyben a Ve. 2. § (1) bekezdésének *c)* és *e)* pontjában foglalt esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölőszervezetek között, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvei megsértésének megállapítását kérte, továbbá a jogsértés megállapításán túl a kérelmező kötelezését arra, hogy az e tevékenységet elmarasztaló határozat rendelkező részét tegye közzé, és a jogsértés kirívó voltára tekintettel vele szemben szabjon ki bírságot. A magánszemély a [...] TV három műsorszámára, az X-re, az Y-ra és a Z-re hivatkozott, első kettőnél sérelmezve, hogy az egyik párt, a W megjelenítése elmaradt, jóllehet több parlamenti párt megszólalására lehetőséget biztosítottak. A Z műsorszámait tekintve 11 példát említett kifogásában.

Az NVB a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy a [...] TV megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdésének *c)* pontjában megfogalmazott esélyegyenlőség a jelöltek és jelölőszervezetek közötti alapelv követelményeit és az *e)* pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét – a 2014. március 24. és 2014. április 3. napja közötti műsorfolyamatot vizsgálva – a W jelölőszervezet vonatkozásában, egyben a jogsértőt eltiltotta a további jogsértő tevékenység folytatásától. Kötelezte továbbá, hogy a határozat rendelkező részét annak közlésétől számított három napon belül a [...], a [...] és a [...] című televíziós műsorok egy-egy műsorszámára elhelyezze. Az NVB bírság kiszabásáról is rendelkezett. Indokolásában rámutatott arra, hogy a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) „a médiaszolgáltató részére biztosítja a szerkesztői szabadságot, aminek mintegy garanciáját adja az Mttv. 7. §-ának és a Ve. 2. § (1) bekezdése *c)* pontjának rendelkezése.”¹¹⁴ *Az esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti alapvető követelmény, sérelme akkor állapítható meg, ha a médiaszolgáltató valamennyi műsorszámát a választási eljárás időszakában, de legalább átfogó részében vizsgálva bizonyítható, hogy valamely jelölőszervezet indokolatlanul kevesebb megjelenési lehetőséget kapott más jelölő szervezetekkel szemben*,¹¹⁵ továbbá „a Ve. 2. § (1) bekezdés *e)* pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvével, mint a Ve-ben megfogalmazott általános alapelvvel ellentétes az a magatartás mely révén a választási kampányban a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség tartósan és súlyosan sérül.”¹¹⁶ A vizsgált időszakban „a médiaszolgáltató egyik műsorában sem, semmilyen formában nem biztosított a [...] számára megjelenési lehetőséget.”¹¹⁷

A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta, és végzésében az alábbiakat emelte ki:

„Helyes döntést hozott az NVB, amikor a kérelmezővel szemben a határozata rendelkező részében meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazta. Az NVB határozatának indokolásában foglaltakkal a Kúria mindenben egyetért, azt csak azzal kívánja kiegészíteni, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemben a kérelmező általánosságban cáfolta a kifogásban foglaltakat, vitatva a műsorszámainak alapelvekbe ütközését, olyan műsorszámot azonban maga sem említett, amely a kifogásban szereplő párt bemutatását tartalmazta volna. Emiatt a Kúria tényként állapította meg, hogy a műsorszolgáltatónál a kampányidőszakban kizárólag egyetlen választáson induló parlamenti párt rendezvényei, álláspontja nem bírt hírértékkel, nem vitás továbbá, hogy ezen alapelvek nyilvánvaló sérelme miatt a szerkesztői szabadság elvét a kérelmező tévesen értelmezte és hozta fel kifogásában.”¹¹⁸

¹¹⁴ 941/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/941-2014-nvb-hatarozat-z-p-zs-maganszemely-altal-benyujtott-kifogas-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

¹¹⁵ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹¹⁶ Uo.

¹¹⁷ Uo.

¹¹⁸ Kvk.III.37.465/2014/2. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3746520142-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

3. JOGESET

Az európai parlamenti választási kampány során egy helyi terjesztésű sajtótermék csak arról számolt be, hogy az egyik jelölő szervezet gyűjt aláírást a városban, a többi jelölő szervezet párhuzamosan zajló adatgyűjtését elhallgatta az olvasói, így a választók előtt. Kifogástevő álláspontja szerint a sajtótermék kiadója a (...) Zrt. és szerkesztőségének magatartása sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget rögzítő alapelvet. A tényállás bizonyítására mellékletként csatolta a sajtótermék április 11-i és április 18-i számait, szórólapot az egyik jelölő szervezet aláírásgyűjtéséről, valamint tekintve, hogy a kifogástevő szerint a kiadó, illetve a szerkesztőség az általa megjelenített jelölő szervezet aláírásgyűjtéséről a Facebookról szerzett információt, így a többi jelölő szervezet aláírásgyűjtéséről szintén a Facebookról hivatkozott bizonyítékokat. Csatolta még a (...) Zrt. cégkivonatát.

A kifogást a TVB elutasította, melyet az NVB is helyben hagyott. Döntése során figyelemmel volt az Alkotmánybíróság 3096/2014. (IV. 11.) AB határozatára, amely az írott sajtó esetében a lapalapítás korlátlan szabadságát tekintette mérvadónak. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság szerint a sajtótermékek nem szankcionálhatók az általuk nyújtott tájékoztatás jellege, minősége miatt. E körben csak a közhatalmi szerv által fenntartott, közpénzből működtetett sajtótermékek jelenthetnek kivételt. Minderre figyelemmel az NVB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a választási eljárás alapelvei a közhatalmi szerv által fenntartott lapok szerkesztői szabadságát korlátozhatják, míg a nem közhatalmi szerv által fenntartott sajtótermékek esetében ilyen korlátozás alkotmányosan nem igazolható. Mivel a sérelmezett lapot nem közhatalmi szerv adja ki, ezért azon a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti alapelv betartása sem kérhető számon.¹¹⁹

Felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria ugyan helyben hagyta az NVB döntését, azt azonban cáfolta, hogy kizárólag a közhatalmi szervek által kiadott sajtótermékek lennének vizsgálhatók az érintett választási alapelv vonatkozásában. Felhívta a figyelmet az AB határozat azon elemére, hogy *nem a közhatalmi jogállás, hanem a közpénzből finanszírozás esetén van lehetőség az írott sajtótermékek esetében tartalmi követelmények meghatározására, így ezen sajtótermékek esetén van lehetőség a vonatkozó Ve. szabályok betartásának vizsgálatára is*. A közhatalmi szervek esetében a közpénzből való működés megdönthetetlen vélelem, míg nem közhatalmi szervek esetében a közpénzből, államinak minősülő forrásokból működés külön igazolást igényel.

„[44] A Kúria álláspontja szerint választási eljárásban egy magánszervezet magatartása államnak való betudhatóságához az érintett magatartás közpénzből (nagyreszt közpénzből), állami forrásokból való finanszírozottságát kell igazolni.

[45] Az igazolás mértékét és módját ugyan a három napos rövid határidőkhöz és ezért a bizonyítási eljárás korlátozott lehetőségére figyelemmel kell meghatározni, de az igazolás módja nem különbözik abban más jogterületek gyakorlatától, hogy egyediesítve, az eset összes körülményei alapján kell a jogi következtetéseket levonni.”¹²⁰

4. JOGESET

Egy kifogástevő arra hivatkozott, hogy a közszolgálati televízió csatornájának hírműsoraiban három napon át csak az egyik jelölő szervezet került említésre. Ennek bizonyítására 9 hírműsort jelölt meg. Az NVB jogsértést arra hivatkozással nem állapított meg, hogy a rövid időtartam nem felel meg műsorfolyam vizsgálatához szükséges minimumnak. Az 50 napos kampányidőszakon belül a Kúria Kvk.I.37.353/2018/2. számú végzése alapján a két hetes műsorfolyam alapján tartotta volna vizsgálhatónak a bejelentést. A döntéssel szembeni jogorvoslat alapján eljáró Kúria határozatában azonban a

¹¹⁹ 82/2019. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/82-2019-nvb-hatarozat-> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.)

¹²⁰ Kvk.III.37.570/2019/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3757020194-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2020. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

műsorfolyamban lévő műsorok számosságára, valamint a kampányidőszakon belül az ajánlásgyűjtés időszakának speciális jellegére tekintettel elegendőnek ítélte a felhívott műsorszámokat a kiegyensúlyozottság, az esélyegyenlőség vizsgálata szempontjából: „A kérelmező helytállóan hivatkozott arra, hogy az esélyegyenlőség szempontjából az ajánlásgyűjtésre nyitva álló időszak – a Ve. 338. § (1) bekezdésére figyelemmel, mely szerint a listát legkésőbb a szavazást megelőző harmincnegyedik napon kell bejelenteni a Nemzeti Választási Bizottságnál, az ajánlóívek leadásával – a kampányidőszak első 14 napja, a kifogás ehhez a kiemelt időszakhoz kapcsolódik. A kifogás napjaiban a nagyobb nézettségű hírműsorokban – amilyen a szóban forgó hírműsor is – megjelent tájékoztatásoknak különösen nagy hatása lehet az ajánlásleadást érintő választópolgári akarat alakításában. Az egyoldalú tájékoztatás valóban azt a látszatot keltheti a nézőben, hogy csak a megjelenő jelölő szervezetnek van programja és esélyes jelöltje(i) az EP-választáson. Az NVB eljárásában az esélyegyenlőség vizsgálati alapjaként ezt a körülményt kellő súllyal nem értékelte, ezért tévesen állapította meg, hogy a média-szolgáltató nem sértette meg a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontját.”¹²¹

5. JOGESET

Egy jelölő szervezet kifogással fordult a Nemzeti Választási Bizottsághoz, mert álláspontja szerint az európai parlamenti választási kampány során az egyik kereskedelmi médiaszolgáltató aránytalanul kevésszer szerepeltette egyes hírműsoraiban. Az NVB határozatában részben helyt adva a kifogásnak megállapította, hogy a 2019. május 13-18. között a „Híradó”, valamint 2019. május 14-17. között az „Y” és „Z” című műsorai folyamában a kifogást tevő jelölő szervezetnek nem biztosított megjelenési lehetőséget, ezzel megsértette az esélyegyenlőség alapelvét. A jogsértőt eltiltotta a további jogsértéstől, és kötelezte, hogy a határozat rendelkező részét annak közlésétől számított három napon belül az érintett műsorokban a jogsértő közlésekkel azonos napszakban, azokhoz hasonló módon közzétegye.¹²²

A döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria fontos megállapítást tett a közszolgálati és a kereskedelmi médiaszolgáltatók szerkesztési szabadságával összefüggésben. Döntésében a bíróság rögzítette, hogy „[a] kereskedelmi médiaszolgáltatóknak azonban a választásokkal kapcsolatban kifejezett törvényi tájékoztatási kötelezettsége nincs, ezért műsorszerkesztési joga gyakorlásakor a közszolgáltatóknál nagyobb szabadsággal rendelkezik, és – alapjogi szempontból – ezen joga szigorúbb feltételekkel korlátozható.”

Erre alapozva a Kúria a kereskedelmi médiaszolgáltatók vonatkozásában az esélyegyenlőség sérelmének vizsgálata során nem tartotta elegendőnek egy rövid, jelen esetben 5 napos időtartamban vizsgálni az érintett műsorok szerkesztési gyakorlatát: „A kereskedelmi médiaszolgáltatóra a kampányidőszakra vonatkozóan rótt kötelezettség teljesítésének vizsgálata ennek megfelelően nem végezhető el csupán a kifogásban megjelölt időkeretet illetően, mert az folyamatos kötelezettségnek tekintendő. Ezért önmagában az a tény, hogy az összesen 50 napos kampányidőszakból kifogással érintett 5 napon nem történt a kérelmező általi médiamegjelentetés, a jelölőszervezet választási esélyegyenlőségének sérelmét nem okozhatja. Annak megállapítására akkor van törvényes lehetőség, amennyiben a médiaszolgáltató tevékenységében a mellőzés, vagy annak szándéka az irányadó teljes időszakra fennáll. Ez jelen esetben nem következett be. Tényszerű, hogy a kérelmező a kampányidőszakban a közérdeklődésre számot tartó témában megjelenési lehetőséget biztosított a kifogást tevőnek a jogorvoslati kérelme előterjesztését megelőzően és azt követően is. A kérelmezőre vonatkozó szabályozásból nem következik napi szintű tájékoztatási kötelezettség annak tevékenységét illetően.

¹²¹ 53/2019. NVB határozat. Elérhető: <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/53-2019-szamu-nvb-hatarozat-a-b-a-maganszemely-altal-benyujtott-kifogas-targyaban> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.)
Kvk.IV.37.516/2019/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3751620194-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.)

¹²² 127/2019 NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/127-2019-szamu-nvb-hatarozat-a-magyar-munkaspart-altal-benyujtott-kifogas-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

A részére biztosított megjelenések a választási esélyeihez hozzájárulhattak, a kampányidőszakban felajánlott, de általa visszautasított lehetőséggel azok erősödhetnek volna. [52] A támadott határozatban – a kifogásban megjelöltek közül – a jogsértés alapjául hivatkozott politikai tájékoztató műsor-számok tartalma alapján az állapítható meg, hogy azokban összesen négy jelölőszervezet képviselője jelent meg. A Kúria megítélése szerint a műsoridő korlátozottságát is figyelembe véve (a kifogásban megjelölt hírműsor-számok 2-10 perc időtartamúak) a szerkesztői szabadság indokolatlan korlátját jelenti a kifogással érintett 5 nap megjelenései alapján a kifogást előterjesztő jelölő szervezetre vonatkozó műsor-szám hiányát az esélyegyenlőség megsértésnek minősíteni.”¹²³

6. JOGESET

Egy magánszemély kifogást nyújtott be, amely szerint [...] város honlapjának üzemeltetője – egy korábbi jogerős TVB határozat ellenére – megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés *c)* és *e)* pontjában foglaltakat azzal, hogy nem biztosít megjelenési lehetőséget a [...] Egyesület számára. Állította, hogy a kérelmező szándékos és ismétlődő cselekedete miatt a Ve. 2. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglalt, a választás tisztaságának megóvása alapelve is sérült. A beadványozó kérte továbbá a választási kampány szabályainak megsértése miatt maximális mértékű bírság kiszabását.

A kifogást – áttétel után – az NVB bírálta el. A bizottság megállapította, hogy *sérült* a Ve. 2. § (1) bekezdés *c)* és *e)* pontjában foglalt, *az esélyegyenlőség a jelöltek és jelölő szervezetek között, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve azzal, hogy X város honlapján, a ... megnevezésű sajtótermékben a 2014. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán jelöltet állító ... Egyesület jelölő szervezet részére nem biztosított megjelenési lehetőséget. Az NVB a jogsértőt tiltotta a további jogszabálysértéstől, és kötelezte őt, hogy a határozat rendelkező részét annak közlésétől számított három napon tegye közzé. Az NVB a médiatartalom-szolgáltatót több mint hárommillió forint bírság megfizetésére is kötelezte. A Kúria Kvk.IV.37.359/2014/2. számú határozatát idézve az NVB kiemelte, hogy „a választási eljárásban a kampányhoz kötődő jogegyenlőség követelménye, az egyenlő esély elve a választási kampány idején akkor érvényesül, ha a jelölő szervezetek és jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhoz. A külső, objektív feltétel egyebek mellett az, hogy azonos eséllyel férjenek hozzá azokhoz az eszközökhöz, alkalmazhassák azokat a technikákat, amelyek sikeresen és hatékonyan többszörözik meg kommunikációjuk meggyőző erejét. A választási versengés során megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény vagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.”¹²⁴*

A Kúria helybenhagyta az NVB határozatát, és a pénzbírság megállapítása kapcsán az alábbiakat emelte ki:

„A Kúria rámutat arra, hogy a bírság megállapításáról az NVB mérlegelési jogkörében dönt, hiszen szabad belátása szerint alkalmazhatta azt a médiaszolgáltatóval szembeni alapos kifogás esetén, más intézkedések mellett és annak mértékét a Ve. 152. § (3) bekezdése szerinti maximum összegig bezárólag határozhatta meg az eset összes körülményei alapján.

[...]

Az NVB nem állította, hogy a kérelmező által üzemeltetett honlap országos szintű. Ezzel szemben hangsúlyos körülménynek minősítette, hogy a honlapot működtető kérelmező 100%-os önkormányzati tulajdonban van, és a jogsértés folytán a helyi közhatalom gyakorlója – közvetett módon – elvesztette kötelező és elvárt semlegességét. Helyesen értékelte a kérelmező terhére azt is, hogy *ugyanazon*

¹²³ Kvk.V.37.683/2019/6. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3768320196-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹²⁴ 1371/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1371-2014-nvb-hatarozat-h-m-maganszemely-által-benyujtott-kifogas-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

választási kampányt érintően meghozott marasztaló határozat ellenére továbbra sem tartotta be a Ve. alapvető rendelkezéseit, lényegében nem hagyott fel a jogsértéssel, a korábbi választási döntésnek tudatosan ellenszegült, mely magatartása oda vezetett, hogy a választói akarat befolyásolására szánt időszak szinte egészére elzárta a [...] Egyesületet attól a lehetőségtől, hogy a választási üzeneteiket a választókhöz eljuttassák, a választási versengésben egyenlő esélyekkel indulva vegyenek részt.

A felülvizsgált határozat ezért a Ve. 152. § (2) bekezdésében foglalt követelménynek megfelelt, mert az NVB a bíróság mértékének megállapításakor az eset összes körülményeit értékelte.

[...]

A kérelmezővel szemben alkalmazott szankciónak a kérelmezői jogsértéssel kell adekvátnak lennie, ezért *nem lehet jogszabálysértő, aránytalan egy olyan bíróság, amely bár magasabb összegű, mint más médiaszolgáltatóval szemben kiszabott bíróság, de amelyet az egyedi jogsértés lényeges jellemzőinek okszerű és logikus értékelésén alapulva állapít meg a választási szerv.*¹²⁵

7. JOGESET

A 2022-es országgyűlési választásokon az egyik önkormányzati újság bemutatkozási lehetőséget biztosított az országgyűlési képviselőjelöltek számára. A jelöltek maguk dönthették el, hogy milyen módon mutatkoznak be, azonban a sajtótermék kikötése az volt, hogy a közzétételre szán önéletrajzuk nem tartalmazhat az ellenfelet becsmérő tartalmat. A kifogást benyújtó jelölt esetében az önkormányzati lapban kizárólag a neve és fényképe jelent meg azzal, hogy önéletrajzot nem küldött és tevékenysége a weboldalon és a Facebookon követhető. A jelölt sérelmezte, hogy a lap nem közölte válaszirátát, amelyben kifogásolta, hogy korábban a lapban az olvasók nem olvashattak képviselői munkájáról, kritizálta a lap szerkesztési gyakorlatát, miszerint az egyoldalú tájékoztatást végez és utalt a lap által a 2018-as választásokon elkövetett jogsértésre és annak szankciójára. A Jelölt szerint azzal, hogy a lap csak a fényképét tette közzé és válaszirátát nem, megsértette a Ve. alapelveit.

A kifogást az OEVB elutasította mondván, hogy a lap minden jelölttel szemben azonos követelményeket fogalmazott meg a bemutatkozás kapcsán, amelynek a jelölt válaszirata nem felelt meg. Az elsőfok álláspontját az NVB és a Kúria is osztotta. Utóbbi döntésében rögzítette, hogy a lap egyenlő feltételek mellett, azonos módon biztosított megjelenést minden jelöltnek. A jogorvoslati eljárásban nem volt bizonyított az, hogy bármely más jelöltnek a lap eltérő feltételek mentén biztosította volna a megjelenési lehetőséget. A Kúria szerint „[é]ppen akkor nem biztosította volna a sajtótermék az egyenlő feltételeket, ha a felhívásban foglaltak teljesítését nem kontrollálja”.¹²⁶ (...) „A kérelmező válaszirátából megállapítható, hogy az – a meghatározott szempontokkal szemben – önéletrajzi adatokat egyáltalán nem, csak a sajtótermékkel kapcsolatos kritikát tartalmazott. Ez önmagában ugyan nem tiltott, azonban nem feleltethető meg annak a szempontrendszernek, amit a sajtótermék a megjelenés kapcsán előírt. A feltételrendszer egyértelműségét, teljesíthetőségét alátámasztja az a körülmény is, hogy öt képviselőjelölt közül négy bemutatkozó anyaga megfelelt a felhívásban foglaltaknak.”¹²⁷

8. JOGESET

Időközi önkormányzati választáson az egyik jelölt kifogást nyújtott be azzal kapcsolatban, hogy a nagyrészt közpénzből működtetett kiadó által kiadott sajtótermékben az egyik jelölt több megjelenési lehetőséget is kapott, míg vele kapcsolatban semmilyen hírt nem közölt a sajtótermék. A kifogás szerint a lap szerkesztési gyakorlata sértette a Ve. esélyegyenlőségi alapelvét [Ve. 2. § (1) bek. c) pont].

¹²⁵ Kvk.II.38.037/2014/3. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3803720143-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹²⁶ Kvk.VI.39.406/2022/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkvi3940620224-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 21.)

¹²⁷ Uo.

Az időközi választás kampányidőszaka 2022.05.21-től 2022.07.10-én 19.00 óráig tartott. A kifogásolt lapszámok 2022.05.12-én, 05.26-án, 06.16-án és 07.07-én jelentek meg. A kifogást előterjesztő jelölt 2022.06.03-án került nyilvántartásba vételre.

A sajtótermék nyomtatott formában jelent meg, de azt azonos tartalommal elektronikus formában is közzétették. A Kúria összevetette a nyomtatott sajtótermékeket és az interneten közzétett lapokat és megállapította, hogy azok tartalmában és képi megjelenésében nem volt eltérés kimutatható. Rögzítette, hogy „a kifogás tárgyává tett sajtótermék egyik lapszáma sem tekintendő internetes sajtóterméknek, csupán a nyomtatott sajtótermék oldalhű elektronikus változatának”.¹²⁸

A Kúria a kampányidőszak előtt megjelenő lapszám vizsgálata kapcsán kifejtette, hogy mint kampányidőszakon kívüli tevékenység vizsgálatára egyik választási bizottságnak sincs hatásköre, így a 05.12-én megjelent lapszám tekintetében a kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye.

A 05.26-án megjelent lapszámmal kapcsolatban pedig rögzítette, hogy a Ve. esélyegyenlőségi alapelvének sérelme kizárólag nyilvántartásba vett jelölt tekintetében kérhető számon. Mivel e lapszám megjelenésekor a kifogást tevő jelölt még nem volt nyilvántartásba véve, így az alapelv érvényre juttatását sem lehetett számon kérni. Mindezek alapján a Kúria e lapszám tekintetében, hatáskör hiányában elutasította a kifogást.

A 06.16-ai lapszám kapcsán, figyelemmel arra a megállapítására, hogy a kifogás tárgyává tett sajtótermék nyomtatott, rögzítette, hogy a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőket a Ve. 151. § (2) bekezdése és a 209. § (3) bekezdései határozzák meg. Ezek szerint pedig a kifogás benyújtására rendelkezésre álló 3 napos határidő a nyomtatott sajtótermék megjelenésének időpontjától számítandó, amely miatt a 06.16-i lapszám tekintetében a jogorvoslati kérelem elkésett.

Határidőben érkezettnek kizárólag a 07.07-i lapszám tekintetében minősítette a 07.09-én benyújtott kifogást, így e vonatkozásában vizsgálta az alapelvsérelmet.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatát áttekintve a Kúria rögzítette, hogy „a szerkesztői szabadságot érintő alkotmányossági kérdéseket több esetben vizsgálta, rögzítve, hogy a sajtótermékek nem szankcionálhatók az általuk nyújtott tájékoztatás jellege, minősége miatt. Ez alól a közhatalmi szerv által fenntartott, közpénzből működtetett sajtótermékek jelenthetnek kivételt, mivel tevékenységük mind a helyi közhatalom gyakorlása, mind a felhasznált közpénzek miatt más kapcsolatba hozható a társadalom tagjainak tájékozódáshoz való jogával. Erre tekintettel az ilyen sajtótermék által nyújtott tájékoztatásra mégis előírhatók bizonyos követelmények {3096/2014. (IV. 11.) AB határozat [35]–[36] bekezdés}.

[43] A Kúria Kvk.I.37.394/2014/2. és Kvk.III.37.236/2018/4. számú végzéseiben rögzítettek értelmében a közpénzből fenntartott önkormányzati lapok szerkesztési gyakorlatát választási kampányidőszakban a Ve. követelményei korlátozhatják.”¹²⁹

„[52] A Kúria Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzése az Alkotmánybíróság 3096/2014. (IV.11.) AB határozatában is vizsgált módon megállapította, hogy az önkormányzat sajtóterméke a helyi közhatalmat jeleníti meg, választási időszakban megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény – vagy akár csak a látszata –, ha választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölt szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel. Ilyen esetekben politikai hirdetés hiányában is alkalmas lehet az adott lapszám arra, hogy helyi szinten megbontsa a jelölt szervezetek és a jelöltek közötti esélyegyenlőséget.

„[53] Minden jelöltnek alapvetően azonos lehetőségek kell, hogy a rendelkezésére álljanak a választási kampányban, vagyis a szavazatokért való verseny nyitott kell legyen. Ez azt jelenti, hogy az »államnak« elkötelezettnek kell lennie a törvények olyan alkalmazása iránt, amely az egyenlő bánásmódot biztosítja minden érintettrel illetően a választási eljárásban.”¹³⁰

¹²⁸ Kvk.V.39.498/2022/5. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3949820225-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 26.)

¹²⁹ Uo.

¹³⁰ Uo.

A jogorvoslati kérelem kapcsán az NVB és a Kúria által is értékelt körülmény volt a sajtóterméket kiadó gazdasági társaság közpénzből való működése is, mivel a lapot kiadó Kft.-nek nem 100%-ban, hanem 50%-ot meghaladó mértékben volt tulajdonosa egy kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló másik gazdasági társaság.

A Kúria, ellentétben az NVB-vel úgy foglalt állást, hogy ez a tulajdonosi szerkezet elegendő annak megállapítására, hogy a lap *nagyrészt* közpénzből működik, így szerkesztési gyakorlatával szemben az idézett AB és kúrai döntésekben lefektetett elvárások, azaz az esélyegyenlőség biztosítása számon kérhető.

A 07.07-i lapszámmal kapcsolatban a Kúria a kifogással egyezően megállapította, hogy abban az egyik jelölt több megjelenési lehetőséget kapott. Ezt követően vizsgálta a 06.16-i lapszámot is, amelyben szintén megállapította, hogy ugyanazon jelölt irányába van abban is pozitív eltolódás, míg a kifogás előterjesztőjével kapcsolatban semmilyen hírt, közlést nem tartalmaz.

Azzal kapcsolatban, hogy a Kúria miért vonta a vizsgálódás körébe a 06.16-i lapszámot, amellyel kapcsolatban a korábbi megállapítás az volt, hogy a kifogás ennek tekintetében elkésett, a Ve. 152. § (4) bekezdésének értelmezése kapcsán adott választ:

„[55] A Ve. 152. § (4) bekezdése szerint a 2. § (1) bekezdés c) pontjának megsértése időszaki kiadvány esetén akkor állapítható meg, ha az legalább két egymást követő lapszám együttes vizsgálata alapján fennáll a megjelölt bizonyítékok alapján.

[56] A Kúria álláspontja szerint a Ve. szabálya csak úgy értelmezhető, hogy *nem kell önálló, eredményes jogorvoslattal támadni valamennyi egymást követő lapszámot ahhoz, hogy a folytonosság a későbbi lapszám tekintetében megállapítható legyen. Így függetlenül attól, hogy a 13. lapszámra [06.16-i] vonatkozóan a kérelmező kifogása nem vezetett eredményre, a Ve. 152. § (4) bekezdése szerinti feltétel szempontjából vizsgálható volt. Ellenkező értelmezés a Ve. 152. § (4) bekezdése szerinti megelőző lapszám vizsgálatát kizárná, ezzel a jogszabályi rendelkezést kiüresítené.*”¹³¹

Mindezek alapján a Kúria a 07.07-én megjelent lapszám tekintetében fenntartotta a TVB azon döntését, amely szerint annak szerkesztési gyakorlata sértette a Ve. alapelvét.

3. Az eredmény elleni jogorvoslatok bizonyítási problémái

A Ve. érintett rendelkezései: 186., 193. és 241. §-ok.

JOGESET

A 2014-es országgyűlési választás során az egyik OEVB határozatában megállapította az egyik országgyűlési egyéni választókerület eredményét, azt, hogy melyik jelölt nyerte meg a választást. A döntéssel szemben fellebbezést nyújtottak be, amelyben állították, hogy az OEVB a választás egyéni választókerületi eredményét úgy állapította meg, hogy az azt megalapozó szavazatszámoló bizottsági döntések olyan szavazólapokat és szavazatokat is érvénytelennek minősítettek, amelyek a Ve. 193. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakat nem teljesítik, ezért kérték a választókerületben leadott valamennyi érvénytelen szavazat felülvizsgálatát. „A fellebbező szerint bizonyítási kötelezettség a Kúria Kvk.III.37.327./2014/5. számú határozatában foglaltak alapján nem terheli. Kérte, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a választókerületben érvénytelennek minősített valamennyi szavazólap, illetve szavazat érvényességét vizsgálja meg.”¹³² Emellett a fellebbező hivatkozott arra,

¹³¹ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹³² 1039/2014. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1039-2014-nvb-hatarozat-k-a-maganszemely-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

hogy a 40. számú szavazókörben a szavazatszámoló bizottság (a továbbiakban: SZSZB) olyan szavazatot is érvényesnek fogadott el, ahol a választópolgár csak aláhúzta a jelölt nevét a szavazólapon, azonban a jelölt neve melletti körben nem helyezte el két egymást metsző vonalat. A fellebbező bizonyítékként az egyik SZSZB tag írásbeli nyilatkozatát csatolta. Mindezek alapján kérte, hogy az NVB vizsgálja meg e szavazókörben leadott érvényes szavazatokat. A fellebbező sérelmezte továbbá, hogy Budapest [...] kerületének 10. számú szavazókörében az SZSZB több olyan szavazólapot is érvénytelennek minősített, amelyen a választópolgár választói akaratát fekete színű tollal fejezte ki. E körben bizonyítékként az egyik SZSZB tag írásbeli nyilatkozatát csatolta.

Az NVB a fellebbezés azon részét, mely a választókerületben leadott valamennyi érvénytelen szavazat felülvizsgálatára irányult, érdemi vizsgálat nélkül elutasította. E körben rámutatott arra, hogy a fellebbező jogorvoslati kérelmének ezen része konkrét bizonyíték és jogi okfejtés nélkül érvelt amellett, hogy a szavazatszámoló bizottságok olyan szavazólapokat, illetve szavazatokat nyilvánítottak érvénytelennek, amelyek a Ve. 193. §-ában foglaltak alapján nem minősülnek annak. Az NVB álláspontja szerint ez azonban nem alapozza meg a választókerületben leadott valamennyi érvénytelen szavazat újraszámolását, mivel „konkrétan meg kell jelölni, hogy mely szavazókörökben, milyen jogszabályi rendelkezés megsértése mellett kerültek érvénytelenné nyilvánításra szavazólapok, illetve a szavazatok és ezen túlmenően egyes érvénytelenné nyilvánított szavazatok közül legalább példálózó jelleggel meg kell jelölni, hogy azok a felülvizsgálat után mitől minősülnének érvényes szavazatnak.”¹³³ Rögzítette, hogy a fellebbező az öt megillető bizonyítási teher kimentéseként a Kúriának az ajánlóívek ellenőrzésére vonatkozó döntésében foglaltakra hivatkozott, mely azonban analógiaként nem alkalmazható.

A fellebbezés további részében „foglaltak megvizsgálása érdekében a Nemzeti Választási Bizottság 2014. április 16-án, jegyzőkönyvben foglalt döntéssel a [...] 10. számú szavazókörében az érvénytelen szavazatok, míg a [...] 40. számú szavazókörében az egyéni jelöltekre leadott érvényes szavazatok újraszámolását rendelte el. Az újraszámolás eredményeként a Nemzeti Választási Bizottság az alábbiakat állapította meg.”¹³⁴

A 10. számú szavazókörben az egyik jelöltre leadott érvényes szavazatok száma 248 helyett 250, míg a 40. számú szavazókörben egy másik jelöltre leadott érvényes szavazatok száma 810 helyett 808. Az NVB megállapította, hogy az egyéni választókerületi eredményben az elvégzett újraszámolás a győztes személyében változást nem eredményezett.

A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta, és döntése indoklásában az alábbiakat emelte ki:

„A Kúria álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelemben a kérelmezők nem hivatkozhatnak újabb jogsértésre és nem kérhetnek olyan intézkedés megtételét, amelyet a fellebbező nem kért.

[...]

A fellebbező [...] kizárólag a SZSZB-k döntéseiben érvénytelennek minősített valamennyi szavazólap vizsgálatát kérte, és erről a kérelemről döntött az NVB 1039/2014. számú határozatában. Ezért a kérelmezők valamennyi érvényes és érvénytelen szavazólap vizsgálatára irányuló kérelmének azon részével, mely túlterjeszkedik a fellebbezésben és a felülvizsgált határozatban foglaltakon (valamennyi érvényes szavazat vizsgálata, újraszámolása), a Kúria érdemben nem foglalkozott.

Az NVB helyesen utalt arra, hogy a Ve. 241. § (2) bekezdése alapján a választási eredmény elleni jogorvoslat alapvető követelménye a törvénysértés pontos megjelölése. Ez azt is jelenti, hogy a választási bizottság, illetve a bíróság eljárását az eredményt megállapító döntés elleni fellebbezés keretei határozzák meg, a későbbi jogorvoslat során attól nem térhetnek el. *A választási eredmény elleni jogorvoslat annyiban is speciális az egyéb választási jogorvoslathoz képest, hogy a törvénysértés pontos megjelölése mellett annak bizonyítékait is olyan fokon kell megjelölni, illetve hivatkozni, amely legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztja az eredmény megállapítása során bekövetkezett jogsértéseket.* Az eredmény elleni jogorvoslat sajátossága továbbá az is, hogy a bizonyítás lehetőségei a jogorvoslatot előterjesztő részéről

¹³³ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹³⁴ Uo.

korlátozottak, mivel csupán közvetett ismerete lehet a szavazatszámolás eredményéről. A Kúria álláspontja szerint a bizonyítási kötelezettséget a fellebbező eljárásjogi lehetősége által meghatározott módon lehet megkövetelni. Jelen ügyben a jogorvoslati kérelmet előterjesztők csak korlátozott bizonyítási helyzetben voltak, mivel az általuk elérhető és beszerezhető dokumentumok közvetlenül nem tartalmazhatták a szavazólapok minősítésének konkrét okait és körülményeit, így általuk pontosan nem volt ellenőrizhető az egyes szavazatok érvényességének minősítése. E körben *a Kúria elegendőnek ítélte a kérelmezők által delegált SZSZB-tagok nyilatkozatait a hivatkozások valószínűsítéséhez*. A Kúria a Ve. 241. § (3) bekezdését a korábbi bírói gyakorlattal azonos módon értékelte, tekintettel arra, hogy a Ve. az 1997. évi C. törvénnyel, e vonatkozásban azonos szabályokat tartalmaz. A Közigazgatási Gazdasági Döntvénytár (a továbbiakban: KGD.) 2002. évi 2012. számú döntése szerint önmagában a kis szavazatkülönbség nem indokolja a szavazatok újraszámolását, melyre a Kúria – elvi tartalommal – jelen ügy keretei között is utal. A kérelmezők állításait és a valószínűsítés szintjét figyelembe véve a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy jelen ügyben adottak a Ve. 241. § (3) bekezdésének feltételei, mivel a jelöltek közötti szavazatkülönbség, illetőleg a kifogásolt érvénytelen szavazatok száma alapján szükséges az érvénytelen szavazatok teljes körű vizsgálata és azok jogi minősítésének ellenőrzése. E kérelemnek részben az NVB is eleget tett, ugyanakkor a Kúria a Ve. 241. § (3) bekezdésének értelmezése alapján szélesebb körű vizsgálatot tartott szükségesnek az eredménnyel kapcsolatos jogvita végleges és megnyugtató lezárásához.

Az előzőekben felhívott KGD. 2002. évi 2012. számú döntésre a Kúria az érvényes szavazat vizsgálata körében is elvi tartalommal utal, tekintettel arra, hogy a Ve. a szavazat és a szavazólap érvényessége körében az 1997. évi C. törvénnyel teljes mértékben megegyező szabályokat tartalmaz. E tekintetben a Kúria a Ve. 186. § rendelkezéseit, illetőleg a Ve. 193. § (3) bekezdését emeli ki. Ezen szabályok egybevetésével azt hangsúlyozza, hogy *a szavazat érvényességét a jelölt neve melletti, illetve a lista neve feletti körbe tollal írt két egymást metsző vonal alapján lehet megállapítani, ugyanakkor ha e követelménynek a szavazat megfelel, a szavazólapon történő egyéb jelölés a szavazat érvényességét nem befolyásolja*. Azt is hangsúlyozza a Kúria, hogy az érvényes szavazat megállapítása során *nincs lehetőség az ún. »nyilatkozási elv« alkalmazására, mivel az érvényes szavazat tartalmi és formai követelményét a Ve. tételesen meghatározza. Ennek értelmében nem vizsgálható a választó »feltehető akarata«, illetve az ahhoz kapcsolódó jelölés, ha egyébként a szavazás módja nem felel meg a Ve. 186. § (2) bekezdésének*.

A Kúria az NVB által vizsgált 10. és 40. szavazókör érvénytelen szavazatainak kivételével a teljes választókerület érvénytelen szavazatait tételesen átvizsgálta, és jogilag ellenőrizte az érvénytelennek nyilvánított szavazatok minősítését. Ennek alapján azt állapította meg, hogy a választási szervek valamennyi érvénytelen szavazat esetében a jogszabályoknak megfelelően jártak el, a minősítés megfelelt a Ve. 186. § és 193. § előírásainak. Ez azt eredményezte, hogy az országgyűlési egyéni választókerületek számszerű eredménye nem változott meg, az eredmény megállapítása az NVB részéről megalapozott és törvényes volt.

A Kúria a felülvizsgálati kérelemre tekintettel vizsgálta a kérelmezők által sérelmezett »csonka« szavazólap jogi helyzetét is. Ennek során megállapította, hogy a kérelmezők alaptalanul állították e körben az NVB döntésének jogszabálysértését. Ténylegesen a Ve. 193. §-a szerinti érvénytelenségi okok között nem szerepel a szavazólap megcsonkítása, egy részének eltávolítása, de a Ve. 186. § (1) bekezdése értelmében érvényesen szavazni csak a hivatalos szavazólapon szereplő jelöltre, listára lehet. A szavazólap adattartalmára, annak jóváhagyására külön szabályok vonatkoznak. *Az egy jelöltet tartalmazó, de a többi jelölt nevét (és az erre vonatkozó választói akarat kifejezését) nélkülöző szavazólap nem hivatalos szavazólap, az nem azonos a jóváhagyott adattartalommal rendelkező szavazólappal, így a megcsonkított szavazólapon nem lehet érvényesen szavazni.*¹³⁵

Lásd még: Kvk.I.37.494/2014/2. számú kúriai végzés.¹³⁶

¹³⁵ Kvk.II.37.500/2014/6. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3750020146-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹³⁶ Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3749420142-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

II. NÉPSZAVAZÁSI JOGESETEK

ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS

1. A kérdés hitelesíthetősége

Érintett rendelkezések: Alaptörvény 8. cikk (2) és (3) bekezdés, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. és 39. §.

1.1. Nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandokra elidegenítési és változtatási tilalmat rendeljen el?”

A Kúria az NVB határozatát felülvizsgáló határozatában megállapította, hogy a kérdés tárgyát képező, természetes tavak melletti, köztulajdonban álló strandfördőként szolgáló területek túlnyomó része önkormányzati tulajdonban áll. A tulajdonosi jogokat ebből kifolyólag az illetékes önkormányzatok gyakorolják.

„A Kúria hangsúlyozza, mind az elidegenítési, mind a változtatási tilalom kapcsán megállapítható, hogy azok a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandok vonatkozásában az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó kérdéseket érintenek, amelyből adódóan a népszavazásra szánt kérdés helyi népszavazás tárgya lehetne, s mint ilyen az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozónak nem minősül.”¹³⁷

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi útszakaszok újra ingyenesen használhatóvá váljanak?”

„2. A Nemzeti Választási Bizottság az 56/2015. számú határozatával a hitelesítést megtagadta. A Nemzeti Választási Bizottság az ügyben irányadónak tekintette a Kúria Knk.37.807/2012/2. számú határozatában foglaltakat. E határozat – országos népszavazás kezdeményezése tárgyában – az Alaptörvény több rendelkezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy mivel országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, ezért nem tekinthető ebbe tartozónak a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás végrehajtó hatalom általi teljesítése körébe tartozó összes kérdés.

¹³⁷ Knk.III.37.747/2020/4.számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiii3774720204-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

A Nemzeti Választási Bizottság az 56/2015. számú határozat alapjául szolgáló ügyben megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdést a 25/2013. (V. 31.) NFM rendelet (a továbbiakban: NFM rendelet) és a járművel díj ellenében használható gyorsforgalmi utak körét a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rendelet) 1. melléklete szabályozza. E rendeletek megalkotására az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének második fordulata szerint, törvényi felhatalmazás alapján került sor. Az Országgyűlés a díjfizetési kötelezettséggel érintett utak körének meghatározását, mint törvényben nem szabályozott tárgykör szabályozását a Kormány közlekedésért felelős tagja hatáskörébe utalta. A Nemzeti Választási Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben *a népszavazás tárgya, vagyis az arra irányuló jogalkotási feladat, hogy a 2015. január 1-je előtt ingyenes közforgalmi utak újra ingyenesen használhatók válnanak, az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozó kérdés, így az Alaptörvény 8. § (2) bekezdése kizárja e tárgyban az Országos népszavazás lehetőségét.*

[...]

Az útdíjköteles utakat az NFM rendelet 4. §-a alapján az 1. melléklet tartalmazza, amely a 2014. december 30-án kihirdetett 57/2014. (XII. 30.) NFM rendelet 11. §-ával módosult, valamint a GKM rendelet 1. és 2. melléklete, amelyeket a 2015. január 29-én kihirdetett 3/2015. (I. 29.) NFM rendelet 6. § (1)–(2) bekezdései iktattak be. Helytálló az Országos Választási Bizottság 56/2015. számú határozatának azon megállapítása, hogy *mindkét miniszteri rendelet konkrét törvényi felhatalmazásokon, az Udt. és a Kktv. felhatalmazásain nyugszik, azaz az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés második fordulata szerint közvetlen törvényi felhatalmazáson alapulnak, annak végrehajtása körében jöttek létre. Az Országgyűlés a kérdést, mint törvényben nem szabályozott tárgykört miniszteri hatáskörbe utalta.*

[...]

A Kúria fenntartja a Knk.37.807/2012/2. határozatában foglalt azon álláspontját, hogy ha a Kormány hatáskörébe tartozó összes kérdés – azok is, amelyekben a Kormány vagy a miniszterek kifejezett felhatalmazással, törvény végrehajtására alkottak jogot – egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek is tekinthetők, az a népszavazási kezdeményezés szempontjából kiüresíti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésében foglalt – tulajdonképpen korlátot is állító szabályt – hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”¹³⁸

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozattal kötelezze a Kormányt arra, hogy kérelmezze az Európai Unió Tanácsánál és a Bizottságánál az Európai Ügyészségről szóló megerősített együttműködésben való részvételt?”

Az Európai Ügyészséghez való csatlakozásról szóló döntés meghozatalát mind az NVB, mind a Kúria a Kormány hatáskörébe tartozóként definiálta, ennél fogva nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozása okán nem lehet országos népszavazás tárgya:

„a Lisszaboni Szerződés megteremtette az Európai Ügyészség felállításának lehetőségét, szabályozta a különleges jogalkotási eljárást, az abban való részvétel szabályait. Az ún. megerősített együttműködésben való részvételi szándékot a tagállamoknak az Európai Unió tanácsában kell jelezniük. Mivel az Európai Unió Tanácsa (Tanács) az EU-tagállamok kormányainak képviselőjét ellátó intézmény, és tagjai az uniós országoknak a megvitatandó szakpolitikai területért felelős miniszterei, egyértelmű, hogy a részvételi szándék kinyilvánítása a Kormány feladata.” [...] az Országgyűlés az

¹³⁸ Knk.IV.37.361/2015/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3736120153-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

Európai Ügyészségről szóló rendelethez való utólagos csatlakozás keretében jogosult ugyan határozati formában megjelenő állásfoglalást előterjeszteni a Kormány számára, azonban ez az állásfoglalása kötelező erővel nem bír, a Kormány attól eltérhet, azt módosíthatja. Azaz az Országgyűlésnek nincs olyan hatásköre, amely alapján a Kormányt direkt módon meghatározott kormányzati intézkedés megtételére kötelezhetné az európai uniós intézmények előtti eljárásban. [...] A hatalmi ágak elválasztásának Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés szerinti alkotmányos elvéből, valamint a Jat. 23. § (1)-(3) bekezdése alapján az Országgyűlés normatív határozatának jogi természetéből adódóan az Országgyűlés határozatával egyébként sem jogosult a Kormányt bármilyen tárgykörben kötelezni. Az Országgyűlés normatív határozata az Országgyűlés szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja. Ugyan általában a normatív határozati forma lehetőséget teremt a kibocsátó számára, hogy az általa irányított szervekre vonatkozóan rendelkezéseket állapítson meg, azonban az Országgyűlés és a Kormány között ilyen irányítási viszony a hatalmi ágak megosztásának jogállami elve mellett nem tételezhető.”¹³⁹

1.2. Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdés

1. JOGESET

„Az Országgyűlés Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottsága az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának g) pontja, valamint a 21. § (6) bekezdésének a) pontja alapján az alábbi indítványt terjesztette elő:

Az Alkotmánybíróság értelmezze a Magyar Köztársaság Alkotmánya 28. §-ának (2) bekezdését, és foglaljon állást abban a kérdésben, hogy népszavazás tárgyát képezheti-e az Országgyűlésnek az Alkotmány 28. §-ának (2) bekezdésében meghatározott jogköre, figyelemmel az Alkotmány 19. §-ának (2) bekezdésére is.

Ennek keretében az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, hogy

1. *népszavazás útján alkotmányosan kikényszeríthető-e, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 28. §-ának (2) bekezdése alapján megbízatásának lejártá előtt mondja ki feloszlását;*

2. *tekinthető-e az ilyen népszavazási kezdeményezés »kollektív visszahívásnak«, és ez nem ellentétes-e a Magyar Köztársaság demokratikus választójogi és képviseleti elveivel, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmány, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény a képviselők tekintetében megszüntette a visszahívás intézményét;*

[...]

„1. A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.

2. A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. *A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.*

3. Mivel az Alkotmány 28. §-ának (2) és (3) bekezdései kimerítően meghatározzák az Országgyűlés feloszlásának és feloszlításának eseteit, az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására.

[...]

A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. Nem hivatott és nem jogosult a parlament megbízatásának visszavonására.

¹³⁹ 1014/2018. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1014-2018-nvb-hatarozat>- (A letöltés időpontja: 2019. május 1.)

Az Nsztv. olyan értelmezése, amely szerint az Országgyűlés feloszlásának kimondása népszavazásra bocsátható, az Alkotmány közvetett eszközökkel való módosítását, burkolt módon az Országgyűlés visszahívásának Alkotmányba iktatását jelentené.

[...]

Mivel az Országgyűlés megbízatásának népszavazás útján történő megszüntetéséről az Alkotmány nem rendelkezik, a feloszlás kimondásának népszavazásra bocsátása – ha a népszavazás eredménye közné az Országgyűlést – a parlamenti megbízatás megszűnésének új, az Alkotmány által eddig nem ismert módját eredményezné, vagyis az Alkotmány burkolt módosítását jelentené. Az Alkotmány módosítása azonban csak az Alkotmányban előírt rendben történhet.”¹⁴⁰

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül Magyarországon 2012. január 1-jén hatályba lépett és többször módosított Alaptörvényét és helyette ismét léptesse hatályba a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló többször módosított 1949. évi XX. törvényt annak 2011. december 31-én hatályos szövegével és az ennek végrehajtásához szükséges törvényekkel, azzal, hogy ezek mindaddig maradjanak hatályban, amíg az Országgyűlés új Alkotmányt alkot?”

„[16] Az Alaptörvény az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza, ekként csak az általa feljogosított alkotmányozó hatalom által és az abban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kimondta, hogy az alapszabály megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik. Az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el [32/2021. (XII. 20.) AB határozat által megerősített 2/1993. (I. 22.) AB határozat]. A szervezeti azonosság ellenére azonban különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között.

[17] Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megerősített 25/1999. (VII. 7.) AB határozatában kifejezetten vizsgálta, hogy az Alkotmány módosítható-e népszavazás útján. Határozata egyértelműen fogalmaz, az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét. Az AB kimondta, „amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható. Az Alkotmány alapján az Alkotmány rendelkezéseinek megállapítása az Országgyűlés hatásköre volt és maradt az 1997-es alkotmánymódosítást követően is. A népszavazással kapcsolatos alkotmánymódosítás során az Országgyűlés mint az alkotmányozó hatalom nem határozta meg a népszavazásnak az alkotmányozásban betöltött szerepét, azaz, nem bírálta felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt, mely szerint népszavazással nem lehet az Alkotmányt módosítani.”

[18] Az Alaptörvény S) cikk (1) bekezdése kimondja, az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő. A (2) bekezdés szerint az Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

¹⁴⁰ 2/1993. (I. 22.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA-0052B3B9?OpenDocument>; <http://www.valasztas.hu/ujweb/jog1/vf2/vf310209.htm> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.). A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[19] A Kúria megállapította, hogy a kérelmező által indítványozott kérdés egyértelműen elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, mivel az Alaptörvény rendelkezéseinek megállapítása továbbra is az Országgyűlés hatásköre. Az Alaptörvény hatályba lépése a korábbi szabályozást nem írta felül. Egy érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlésre mint alkotmányozó hatalomra róna kötelezettséget. Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésben pedig nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét. Következésképpen nem alapos a kérelmezőnek az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti tiltott tárgykörbe nem ütközést állító felülvizsgálati érvelése.”¹⁴¹

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a nyilvános vagyonyilatkozat tételére kötelezett személyekkel közös háztartásban élő hozzátartozók ingatlanszerzése csak akkor kerüljön bejegyzésre a földhivatali nyilvántartásban, ha a nyilvános vagyonyilatkozat tételére kötelezett igazolja az ingatlanszerzésre vonatkozó adatok közzétételét?”

„Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdéstről. Abban az esetben, ha az országos népszavazás aláírás-gyűjtő ívén szereplő kérdés alapjog-korlátozást érint, adott esetben vizsgálendő az is, hogy a kérdésre vonatkozó alapjog-korlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján az Alaptörvény keretei között marad-e. Ha akár a Nemzeti Választási Bizottság, akár a Kúria arra a következtetésre jut, hogy a kérdésben rejlő alapjogi kollízió, vagy az adott alapjog valamely alkotmányos értékkel való ütközése csak az Alaptörvény módosításával oldható fel, akkor a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján nem bocsátható országos népszavazásra. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, és a 8. cikk (3) bekezdés a) pont ekként kapcsolódik össze.

Megállapítható, hogy a feltenni kívánt kérdés a közélet tisztasága, mint alkotmányos érték, a tulajdonhoz való jog, mint alapjog mellett érinti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való jogot.

[...]

A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés az ingatlanok megszerzését illető korlátot szándékozik állítani a közös háztartásban élő hozzátartozók tekintetében.

Jelen eljárásban vizsgált kérdés – tartalma szerint – azt eredményezi, hogy a nyilvános vagyonyilatkozat tételére kötelezett személyekkel közös háztartásban élő hozzátartozók csak úgy szerezhetnének tulajdont (illetve csak úgy kerülhetne tulajdonszerzésük földhivatali nyilvántartásba), ha a közjogi tisztséget betöltő személy ehhez quasi hozzájárul (igazolni köteles annak nyilvánosságra hozatalát). A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezménye az Ogytv., Abtv., MNBtv., stb. szabályai alapján nem a családtagot terheli, hanem a közjogi tisztségviselőt (nem vehet részt az adott alkotmányos szerv tevékenységében, javadalmazásban nem részesül), azaz a szankció nem irányul (nem irányulhat) a kötelezett hozzátartozójára. A feltenni szándékozott kérdésben egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás ezzel épp fordított helyzetet teremtene: a hozzátartozó ingatlan-nyilvántartás útján történő tulajdonszerzése elé állítana korlátot az, ha – a kérdésből pontosan idézve – „a nyilvános vagyonyilatkozat tételére köteles személy” nem igazolja az ingatlanszerzésre vonatkozó adatok közzétételét. Ezáltal a közös háztartásban élő (akár nagykorú) személy cselekvési szabadsága elé aránytalan korlátot állít: az ingatlan-nyilvántartás útján közhitelesen tanúsított tulajdonszerzését egy rajta kívül álló okhoz, a nyilvános vagyonyilatkozat tételére kötelezett magatartásához köti.

¹⁴¹ Knk.III.39.299/2022/2.számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiii3929920222-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

Mindezen túlmenően az ingatlanszerzéshez vonatkozó adatok közzététele nyilvánvaló, hogy korlátozza a nyilvános vagyonyilatkozat tételére kötelezett személyekkel közös háztartásban élő hozzátartozóknak a személyes adatokkal való rendelkezés szabadságát (az információs önrendelkezési jogát) azzal, hogy azt más személynek kell közzétenni. Azon túl, hogy az elérni kívánt cél magával a hozzátartozói vagyonyilatkozat bevezetésével már megvalósult, az ingatlanszerzésre vonatkozó adatok közzététele az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésben foglaltak alapján az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozásával is járna.”¹⁴²

4. JOGESET

Egy új, alkotmányos szereplőt érintő rendelkezés bevezetése is érintheti az Alaptörvényt, ha az alkotmányos súlyánál fogva alaptörvényi rendezést kíván. Az „*Egyetért-e Ön azzal, hogy ne lehessen miniszterelnöknek javasolható az a személy, akit korábban az Országgyűlés legalább két alkalommal miniszterelnöknek megválasztott?*” népszavazási kérdés kapcsán a Kúria kifejtette:

„A parlamentáris kormányforma Alaptörvényben meghatározott egyensúlyi helyzetét rendezné át, ha az államfő újráválaszthatóságának korlátozása mellett a miniszterelnök személyének újráválaszthatósága is szám szerinti korlátozás alá esne. Ez a kérdés önmagában érinti az államszervezet működését, a Kormány parlament előtti bizalma és felelőssége mellé a kormányalakítás parlamenti felelősségtől független újabb korlátját iktatná be. *Az Alaptörvényben foglalt szabályok alapján egy esetleges ilyen korlátozás – annak alkotmányos súlyát tekintve – ugyanúgy az Alaptörvényre tartozó szabályozási kérdés, mint az országgyűlési ciklusok, vagy a köztársasági elnök személyének újráválaszthatósága.*”¹⁴³

5. JOGESET

„*Akarja-e Ön, hogy azt a 21. életévét betöltött személyt, aki 12 évnél fiatalabb gyermek sérelmére szexuális erőszakot követ el azt elmeállapotától függetlenül, a bíróság döntése alapján, kötelezően, kémiaailag kasztrálják?*”

Az NVB szerint a népszavazásra feltett kérdésben szereplő szankció kötelező elrendelése nem teszi lehetővé a bíróság számára, hogy előzetesen értékelje az érintett elkövető személyi körülményeit. A bíróság a szankció kiszabásakor nem vonhatja az értékelés körébe az elkövető személy körülményeit, különösen egészségi állapotát, ezért a kezdeményezés szerinti szabályozás megbontaná a hatályos szabályok szerinti büntetési rendszer koherens egészét, így a kérdés nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése által a jogállami büntetési rendszerrel szemben támasztott követelményeknek, valamint a mérlegelés nélküli alkalmazás kötelezettsége bizonyos esetekben az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében garantált kínzás, embertelen, vagy megalázó bánásmód, vagy büntetés tilalmának sérelmét eredményezné.

Az NVB az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság gyakorlatára utalva megállapította, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkében garantált kínzás, embertelen, vagy megalázó bánásmód büntetés tilalmának megsértését önmagában nem jelenti a kémiai kasztráció, mint büntetőjogi szankció alkalmazásával együtt járó egészségügyi mellékhatások felmerülése, egészen addig, ameddig a szabályozás megfelelő garanciáit nyújt arra, hogy az alkalmazással járó egészségügyi mellékhatások nem minősülnek szükségtelenül

¹⁴² Knk.IV.37.387/2015/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3738720153-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁴³ Knk.IV.37.393/2017/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3739320173-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

felmerülő alapjog korlátozásnak. A kezdeményezés alapján azonban a bíróságnak mérlegelést nem tűrően, kötelezően, azaz akkor is alkalmazni kellene a szankciót, amikor annak szükségessége bármely okból okafogyottá vált, vagy amikor az elkövető egészségügyi állapota miatt a szóban forgó szankcióval járó egészségügyi mellékhatások meghaladják a szükségszerűnek, arányosnak értékelhető szintet, ez pedig elvezethet oda, hogy az alapjog korlátozás (a szankció alkalmazása) már nem értékelhető szükségesnek vagy arányosnak. Ebből kifolyólag az NVB úgy ítélte meg, hogy a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazásból fakadó kötelezettségének a jogalkotó csak az Alaptörvény módosításával tehetne eleget, amelyet azonban a 8. cikk (3) bekezdés a) pontja kizár.¹⁴⁴

A Kúria egyetértett az NVB határozatában foglalt érveléssel és rögzítette, hogy „ahogy azt a felülvizsgálni kért határozat indokolása is rögzíti, a népszavazásra feltett kérdésből az következik, hogy a büntetőbíróságnak abban az esetben is alkalmaznia kell majd a szankciót, amikor annak szükségessége a büntetőjogi felelősségről való döntés időpontjában már okafogyottá vált, vagy amennyiben az elkövető egészségügyi állapota a kémiai kasztrációval, mint szankcióval szükségképpen együtt járó egészségügyi mellékhatásokkal együtt kumulálódva meghaladná azt a szükségszerűnek, arányosnak értékelhető szintet, amely már nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szükségességi, arányossági tesztnek.

Mindezek miatt a Kúria álláspontja szerint az a népszavazási kérdés nem hitelesíthető, amelyből olyan jogalkotási kötelezettség származna, amely kizárja a bírósági mérlegelés, az egyén személyes körülményeinek értékelését a szankció alkalmazás, mint alapjog korlátozás során. A Kúria erre a kérdésre adott választópolgári válasz kapcsán nem tud alapjogkonform jogalkotási megoldást találni (...).¹⁴⁵

6. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a természetes tavak melletti köztulajdonban álló strandokra a 2020. augusztus 1. napján fennálló állapothoz képest építési és változtatási tilalmat rendeljen el?”

A Kúria szerint az „NVB határozata helyesen állapította meg, hogy a népszavazásra jogosult kérdés alapján megalkotandó jogszabály – alapvetően a kérdésben megjelenített időbeli megkötésre tekintettel – a visszamenőleges hatály tilalmába ütközne. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a jogállamiság egyik fontos követelményeként határozza meg, és a visszamenőleges hatály tilalmának megsértése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés jogállamisági klauzulába ütközést is jelenti. [18/2018 (XI. 12.) AB határozat (22.)]

[17] Az időbeli megkötést tartalmazó, népszavazásra javasolt kérdés eredményeként megalkotandó törvény, annak modellezhető hatálybalépésére tekintettel a 2020. augusztus 1. és a hatálybalépése közötti időre vonatkozóan egy kiszámíthatatlan folyamatba avatkozna be, melyet átmeneti szabályokkal sem lehetne rendezni. Nem lehet hatálybalépést megelőző időszakra, konkrétan 2020. augusztus 1. és a hatálybalépés közötti időszakra nézve visszaható hatály tilalma sérelme nélkül jogszabályt alkotni”.¹⁴⁶

¹⁴⁴ 54/2021. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/54-2021-nvb-hatarozat-a-dr-szele-ferenc-maganszemely-atal-kezdemenyezett-orszag-os-nepszavazasi-kerdes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

¹⁴⁵ Knk.II.41.212/2021/4. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knkii4121220214-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁴⁶ Knk.II.37.746/2020/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knkii3774620202-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

1.3. A költségvetési törvény tartalmát érintő kérdés

JOGESÉT

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?”

„Az alkotmányozó az Alaptörvényben „A közpénzek” címhez tartozó cikkek, illetve a költségvetési gazdálkodásról szóló N) cikk megalkotásával egyértelműen, alaptörvényi szinten kifejezte a gazdasági és pénzügyi jogi rendelkezések alkotmányos alapjait. Ezt illetően az N) cikk (1) és (3) bekezdéseiben rögzítette a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét, illetve hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során ezen elvet kötelesek tiszteletben tartani. A 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában felállított tiltott népszavazási tárgykörből kitűnik az alkotmányozó azon akarata, hogy a költségvetés stabilitását népszavazás mint kivételes közvetlen hatalomgyakorlás ne veszélyeztesse. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a jelen ügyben figyelemmel volt a 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tilalom mögött álló alkotmányozói akaratra, illetve az Alaptörvény fent bemutatott módosult szabályozására is.

A kizárt tárgykörök vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint *a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat* {vö. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394–395; 58/2007. (X. 1.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [18]; Abh1., Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság tehát az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat óta e három esetkörre nézve értelmezi a költségvetéssel összefüggő tiltott tárgykört, amely értelmezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tilalmak közötti párhuzamra való tekintettel az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatban is fenntartható (Abh1., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság megerősíti gyakorlatát, amely szerint „annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat.” {10/2016. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [34]}

[19] Jelen népszavazási kérdés az „igen” válaszok többsége esetén arra vezetne, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 27. § (3) bekezdése szerinti 90 nap helyett 270 nap lenne. Az álláskeresői járadékról szóló költségvetési előirányzat összegét a passzív kiadásokra, álláskeresői támogatásokra irányadó tervszámként a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 1. mellékletében foglalt XLVII. Gazdaság-újraindítási Alap fejezet, 4. cím, 3. alcím tartalmazza. A Kvtv. 4. melléklet 62. pontja szerint az ezen alcím alá tartozó költségvetési tételek a központi alrendszer olyan előirányzatainak minősülnek, amelyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól (ún. felülről nyitott előirányzatok). Ennek megfelelően az „igen” válaszok többsége esetén sem merülne fel a költségvetési törvény formális módosításának szükségessége. Ebből azonban nem következik, hogy a népszavazási kérdés nem áll a költségvetési

törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban, illetve hogy nem jelenti a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását.

(...)

Az álláskeresői járadéknak a meghosszabbított folyósítási időtartamra nézve a központi költségvetésből történő biztosítása a felülről nyitott előirányzat összecszerű változása nélkül is megalapozza az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tilalom fennállását. Ennek oka, hogy a népszavazásra bocsátandó, az álláskeresői járadék folyósítási idejének növelésére vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen és matematikailag következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény tartalmának – a költségvetési törvényben a Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alap kiadási főösszegének – megváltozása. A népszavazásra szánt kérdésből érvényes és eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a passzív kiadásokra, álláskeresői támogatásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelkedése, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Annak ellenére tehát, hogy a felülről nyitott előirányzatok esetén a költségvetési törvény módosításának szükségessége kényszerűen nem merül fel, a kérdés tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen.”¹⁴⁷

1.4. Központi adónemet érintő kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a látványcsapatsportokra adható társasági adó-támogatások feltételei megegyezzenek a kulturális intézményeknek juttatható támogatásokéval?”

Az NVB a kérdést elbíráló határozatában rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint a központi adónemről szóló törvény tartalmáról nem lehet országos népszavazást tartani.

A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a látványcsapatsportok támogatására adható adókedvezményeket a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tao.) 22/C. §-a szabályozza. A Tao. 22. §-a a kultúra területén a filmalkotás és az előadó-művészeti szervezetek részére állapít meg adókedvezményt. A Tao. fenti két paragrafusa eltérően szabályozza a látvány-csapatsportok és a filmalkotás és az előadó-művészeti szervezetek részére adható adókedvezmény mértékét, illetve annak számítási módját is.

A benyújtott népszavazási kérdés arra irányul, hogy a kulturális intézmények támogatása és a látványcsapatsportok vonatkozásában a Tao. azonos szabályokat állapítson meg.

Ezen okból egy eredményes népszavazás az Országgyűlést szükségszerűen arra köteleznél, hogy a Tao. rendelkezéseit módosítsa, ez viszont az Alaptörvény fent hivatkozott rendelkezésébe ütközne.”¹⁴⁸

A jogorvoslat során eljáró Kúria a kérdés kapcsán az alábbi következtetésekre jutott:

„A Tao. tv. központi adónemet, a társasági adó szabályait, a jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló vagy azt eredményező gazdasági tevékenység anyagi adókötelezettségeit, azaz a vállalkozásokat terhelő adókötelezettség elemeit határozza meg. Másképpen megfogalmazva: a Tao. tv. a társasági adótevékenység elemeit rendezi: meghatározza az adó alanyát, tárgyát, az adó alapját és mértékét, illetve az adókötelezettséget befolyásoló mentességek és kedvezmények körét. Főszabályként tehát minden

¹⁴⁷ 11/2022. (VI. 2.) AB határozat Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/42691364BD0F534EC12587E-4005EC3A5?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁴⁸ 49/2015. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/49-2015-nvb-hatarozat-vajda-zoltan-tamas-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

olyan – jogalkotói – döntés, amely módosítja a társasági adókötelezettséget, szükségképpen érinti az adótényállás Tao. tv.-beli szabályait.

A látványcsapatsportok II. 2. pontban részletezett adókedvezményekkel és adójóváírással történő támogatása – ahogy arra a felülvizsgálati kérelem helyesen utalt – az állami adóbevételek körét szűkíti. Tekintettel az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára az adókedvezmény – versenyjogi megközelítésben – állami támogatásként értékelendő, amelynek adott esetben lehet versenytorzító hatása. Ezért az egységes piac zavartalan működése érdekében annak az uniós szintű versenyhatóság, az Európai Bizottság látókörébe kell kerülnie. Ez meg is történt akkor, amikor az Európai Bizottság a Tao. tv.-beli szabályozást jóváhagyta. Nem osztotta azonban a Kúria a szervező azon álláspontját, amely szerint az adókedvezmény versenyjogi értelmezése – és annak az Európai Bizottság általi jóváhagyása – megszüntetné a fentiek szerint ismertett adókedvezmények adótényállási elemkénti kezelését.

Éppen ellenkezőleg: azt kell megállapítani, hogy *a hitelesíteni kért kérdésben megjelenő adókedvezmény, és adójóváírás befolyással van* – még ha a bevezetés 2011. április 11-i dátumához képest az idők folyamán az adókedvezmény mértékét illetően tendenciájában csökkenő tételként is – *az adózó adókötelezettségére*. Következésképpen a szabályozás támogatott célok közötti kiegyenlítését szolgáló módosítása *központi adónemről szóló törvény módosítását jelentené érvényes és eredményes népszavazás esetén*.

A kifejtettek értelmében a Kúria megállapította, hogy az NVB határozata jogszerűen, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában és az Nsztv. 11. §-ában foglaltakra tekintettel tagadta meg a kérdés hitelesítését. A hitelesítendő kérdés Alaptörvénybe ütközésére tekintettel a Kúria az egyértelműségi teszt alapján a továbbiakban már nem vizsgálódott.”¹⁴⁹

1.5. Választási törvények tartalmát érintő kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyar választópolgárok hiteles tájékoztatása érdekében a választási törvényt úgy kell módosítani, hogy az önkormányzati, országgyűlési és európai parlamenti választásokon induló jelöltek számára kötelező legyen a nyilvános vita egymással szemben, és az a jelölt, aki ezen törvényi kötelezettségének nem tesz eleget ne indulhasson a választáson?”

„Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján az országos népszavazás funkciója az, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kényszerítse. A közvetlen hatalomgyakorlás kivételes jellegéből következőleg a népszavazáshoz való jog több feltétel együttes fennállása esetén gyakorolható: a rendeltetésszerű joggyakorlás mellett a nép csak olyan kérdésben ragadhatja magához a döntést, amely a képviseleti szerv hatáskörébe tartozik. Ez utóbbi rendelkezést az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése rögzíti, mely kimondja, hogy országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. E rendelkezés korlátját az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésben meghatározott kivett tárgykörök képezik.

Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *c)* pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról.

Az országgyűlési képviselők választásáról rendelkező legfontosabb anyagi jogi szabályokat az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) tartalmazza. Az európai

¹⁴⁹ Knk.IV.37.341/2015/3. számú kúriai végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3734120153-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

parlamenti képviselők választása esetén az anyagi jogszabályokat az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény (Eptv.), az önkormányzati képviselők választása kapcsán irányadó rendelkezéseket pedig a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övjt.) tartalmazza. A Vjt. 6. §-a szerint az egyéni választókerületben a jelöléshez legalább ötszáz választópolgár ajánlása szükséges. Az Eptv. 5. § (2) bekezdése értelmében »a listaállításhoz legalább 20 000 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges.« Az Övjt. III. fejezete a képviselő és polgármester jelöltek nyilvántartásba vételére az adott település méretétől függően állapít meg feltételeket.

A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy Szervező által benyújtott népszavazási kezdeményezés a hivatkozott választások esetében *a jelöltté váláshoz további feltételt, a nyilvános vitán való részvételt írná elő, továbbá a nyilvántartásba vett jelöltet a nyilvános vitától történő távollmaradása esetén eltiltaná a jelöltként történő indulástól. Vagyis a kérdés támogatottsága esetén, az abban tartott érvényes és eredményes országos népszavazás eredményeképp az Országgyűlés a Vjt., az Eptv. és az Övjt. rendelkezéseinek módosítására kényszerülne. Az Alaptörvény fent hivatkozott, 8. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján azonban e törvények módosítására népszavazás útján nem kerülhet sor, ezért az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megtagadásának van helye.*

A népszavazási kezdeményezés hitelesítésének tehát abszolút akadálya áll fenn, mivel az az Alaptörvény által megfogalmazott egyik tiltott tárgykörbe ütközik. Nincs mód olyan kérdés népszavazásra való javasolására, mely az Országgyűlésre olyan kötelezettséget róna, hogy a képviselők választásáról szóló törvények tartalmát módosítsa. Ennek az Alaptörvényben rögzített szabálynak az ismerete valamennyi országos népszavazást kezdeményezni kívánó szervezőtől elvárható, így a Szervezőtől is, aki rendszeres népszavazási kezdeményezőként nyilvánvalóan tudatában is van ennek az alapvető szabálynak.”¹⁵⁰

2. JOGESET

2018-ban került elbírálásra egy olyan népszavazási kérdés, amely kifejezetten a Ve.-t kívánta módosítani. Ebben az esetben azt kellett eldönteni, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti tilalom az anyagi szabályokat tartalmazó törvényeken túl vonatkozik-e az eljárási törvényre is. E kérdésre az NVB, majd a Kúria is igennel felelt: „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, és az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény – tartalmát jelöli meg. Tehát az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja ezen törvényekre nem pusztán formálisan mutat rá, hanem azok tartalmának a figyelembevételét írja elő. Nyilvánvaló, hogy 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, s bár szövegszerűen a törvényeket „működőképesé” tévő választási eljárási törvény ott nem szerepel, azokba a Ve. mindenképpen beleértendő. A Ve. módosítása visszahat az anyagi jogi szabályokat tartalmazó törvények érvényesülésére. Az alkotmányozói cél nem lehetett, pusztán az anyagi jogi szabályok tiltott tárgykörbe sorolása, hiszen azok tiltott tárgykörbe való felvételének így önmagában nincs ésszerűen igazolható oka.

¹⁵⁰ 113/2015. NVB határozat. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/113-2015-nvb-hatarozat-szepessy-zsolt-az-osszefogas-part-elnoke-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[32] De nemcsak a cél szerinti értelmezés alapján vonható az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdése c) pontja körébe a Ve. *Az Alaptörvény e szabálya a „törvények” tartalmáról szól, nyelvtani értelemben helyes lenne a szöveg, ha a három anyagi jogi szabályt tartalmazó „törvény”-t jelölné meg többes szám nélkül. A három választási kategóriát tartalmazó anyagi és eljárási szabályok, mint „törvények” nyelvtani és logikai értelmezés alapján is a kizárt tárgykörbe sorolhatók.*¹⁵¹

1.6. Nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érintő kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország kilépjen az Európai Unióból?”

„[A] Kúria eddigi gyakorlatában több esetben állást foglalt a nemzetközi kötelezettségvállalást érintő népszavazási kezdeményezések megítélésére, ezen belül Magyarországot az Európai Unióhoz fűző nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek tekintetében. Az eddigiekben nem volt olyan kérdéshitelesítési eljárás folyamatban a Kúria előtt, amely a tárgykörben a kérelmezett tilalmazó határozatát megváltoztatva, a népszavazásra feltenni kívánt kérdést a kérelmezett helyébe lépve hitelesítette volna.

[10] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében „[n]em lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről”.

[11] *A Kúria a jelen esetben sem látott okot arra, hogy korábbi gyakorlatától eltérve, az Európai Unióban viselt, nemzetközi szerződéseken alapuló tagsági lét és az abból eredő kötelezettségek megváltoztatásának szándékát nyíltan felvállaló [felülvizsgálati kérelem 3. oldal, második bekezdés: „(...) az Összefogás Párt kezdeményezése ugyancsak az Európai Unióból való kilépésről szóló döntést, népakaratot célozza meg (...)] népszavazási kezdeményezésnek utat engedjen.*

[12] A Kúria mindazonáltal hivatkozik Kvk.II.37.185/2012. számú határozatára, amelyben egyértelművé tette, hogy a nemzetközi szerződéshez történő csatlakozás és az abból való kilépés eltérő döntést igényel, amely a vonatkozó szabályok eltérését is indokolja.

[13] Az Európai Unióhoz történt csatlakozást megelőzően, 2003. április 12-én megtartott országos, ügydöntő népszavazásra rendhagyó módon, a korabeli Alkotmány módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvénnyel beiktatott 79. §-a alapján került sor, amely meghatározta egyben a népszavazás ügydöntő jellegét és annak időpontját is. Az Európai Unióhoz történt csatlakozást tehát az Alkotmány rendelete el, a kérdés súlyához mérten minden részletkérdés egyidejű meghatározásával. A Kúria ezért – szemben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal – nem látott párhuzamot a 2003. évben a csatlakozásról szóló népszavazás és a kérelmező által feltenni szándékozott kérdés alapján megtartani kívánt népszavazás között.

[14] Az Európai Unió Tanácsának 1065/2015. számú határozatához kapcsolódó, 2016. október 2-án megtartott népszavazás eredményének logikai érvelésen alapuló lehetséges következményei nem adnak alapot arra, hogy a Kúria a kérelmezett határozatát az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjával szemben megváltoztassa és a kérelmező kérdését hitelesítse”.¹⁵²

¹⁵¹ 1015/2018. NVB határozat. Elérhető: <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1015-2018-nvb-hatarozat-> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.) Knk.IV.37.943/2018/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3794320182-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁵² Knk.IV.37.712/2016/2 számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3771220162-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonyjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?”

„Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja tehát a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalások és azok teljesítése tekintetében népszavazási tilalmat állapít meg.

[39] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében a nemzetközi jog azon forrásai, amelyek nem minősülnek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé {3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [20]}. A Fudan tv. szerinti Megállapodást mint nemzetközi szerződést Magyarországon a Fudan tv. hirdette ki, ekként az a magyar jogrendszer részét képezi. A vállalt, jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást mint a politikai alapjogok gyakorlását.

[40] 6. A népszavazás elsődleges célja, hogy jogalkotási kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára (Abh2., Indokolás [32]). A vizsgált esetben az országos népszavazásra javasolt kérdés nem jogalkotásra, hanem az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére irányul, vagyis a hatályos jogi szabályozási környezet ilyen irányú megváltoztatását célozza.

(...)

Az Alkotmánybíróság a korábban kifejtettek szerint megállapította, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás nemzetközi kötelezettségvállalás létesítésének szándékával megalkotott jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, ami nemzetközi kötelezettségvállalást tartalmaz (a Fudan Egyetem támogatása a Magyarországon folytatni kívánt képzés érdekében).

[56] A népszavazásra javasolt kérdés az Alapítványi tv. tartalmát teljes egészében közvetlenül érinti (annak hatályon kívül helyezését célozza). Az Alapítványi tv. a Fudan Egyetem magyarországi tevékenységével összefüggésben a Fudan Hungary Alapítvány létrehozásáról rendelkezett, annak tárgyi és szervezeti alapját megteremtette, az Alapítvány részére átadásra kerülő, állami tulajdonú ingatlanok meghatározásával, az Alapítványi tv.-ben meghatározott közérdekű célok érdekében [Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdés, 5. §, 6. § és 9. §]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy az Alapítvány magánjogi jogalanyisága a jogerős bírósági bejegyzést követően fennáll.

[57] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a Fudan tv. szerinti Megállapodást mint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződést az abból fakadó kötelezettségek végrehajtásának választott módját közvetlenül érinti, azzal szoros kapcsolatban van, az a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti kötelezettségvállalással (a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatása) összefüggésben az Alapítvány részére történő vagyonyjuttatás végrehajtását célozza. A Fudan tv. szerinti Megállapodásból fakadó kötelezettségek végrehajtásával közvetlen összefüggésben áll az, hogy az Alapítványi tv. hatályban van-e, vagy azt népszavazás eredményeként hatályon kívül helyezik-e. *A népszavazással hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség választott végrehajtási formáját tartalmazza, és hatályon kívül helyezése a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti célok védelmét és az abból fakadó kötelezettségek végrehajtását – figyelemmel a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban foglaltakra is – közvetlenül érinti.*

[58] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti népszavazási tilalom tárgyában – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a vizsgált esetben az alaptörvényi tilalom szempontjából nem annak van jelentősége, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás az Eljárási tv. vagy a Bécsi Egyezmény szerinti olyan nemzetközi

szerződésnek minősül-e, amelyet az Eljárási tv.-ben meghatározott jogszabály kihirdetett (ez jogalkotási útra tartozó kérdés), hanem annak, hogy a *népszavazási kérdéssel hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza*, figyelemmel a Kúria döntésében is feltárt, szintén a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés végrehajtását célzó, egymásra épülő komplex jogi szabályozási környezetre is”¹⁵³.

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy új atomerőművi blokk csak akkor kaphasson létesítési engedélyt, ha az azzal együttesen számított magyarországi teljes villamosenergia-termelő kapacitás legalább egyharmada megújuló energiaforrás hasznosításával működik?”

A kérdést jogorvoslati kérelem alapján elbíráló Kúria megállapította, hogy „[a]z NVB helytállóan értelmezte a népszavazásra feltenni szándékozott kérdést, amikor is arra hivatkozott, hogy a kérdés az atomerőmű blokkok létesítési engedélyezésének feltételrendszerén kíván módosítani. A módosítás tartalmilag a magyarországi teljes villamos energia termelő kapacitás belső összetételének változásához kapcsolódna. Azt is tényként kell rögzíteni, hogy Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya nukleáris energia békés célú felhasználása területén folytatandó együttműködésről nemzetközi egyezményt kötött. Ez az egyezmény magyarországi jogba a 2014. évi II. törvénnyel került beiktatásra. Az egyezmény szerint a felek együttműködnek a paksi atomerőmű teljesítményének fenntartásában és fejlesztésében, melynek értelmében két új atomerőműblokk megépítésére és üzembe helyezésére kerül sor.

[18] Az NVB a tényállást illetően azt is megállapította, hogy a nemzetközi szerződés alapján megtörtént a jogi és szervezeti környezet megteremtése, valamint az atomerőmű blokkok építésével kapcsolatos hatósági engedélyezési eljárás is kezdetét vette. Az előzőekben írt tényeket és jogi szabályozást megalapozottan értékelte az NVB amikor akként foglalt állást, hogy *a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalás érintettségek kimondásához elegendő az is, hogy az eredményes népszavazás alapján elfogadott szabályozás érintse a feleket terhelő jogokat és kötelezettségeket*. Ez más megfogalmazásban azt jelenti, hogy az engedélyezési eljárás feltételeinek esetleges utólagos megváltoztatása a népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség kapcsán a nemzetközi szerződésből származó kötelezettségek teljesítését alapjaiban érintené azzal ellentétes irányba hatna. A Kúria rámutat arra, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés szerint valójában a nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség teljesítése, egy a szerződésen kívüli, azzal jogilag látszólag távoli összefüggésbe hozható feltételrendszer teljesítésétől függne, amire nézve a felek szerződéses rendelkezést nem határoztak meg. Valójában a feltételrendszer utólagos megváltoztatása a megújuló energia hasznosítási arányának felemelése önmagában olyan változás, amely a létesítési engedélyezés ellehetetlenülését eredményezné. Egy folyamatban lévő engedélyezési eljárásba való jogalkotási beavatkozás csak a feltételek kedvezőbbé tétele érdekében lehetséges, a súlyosabb következmények utólagos bevezetése a visszamenőleges jogalkotás tilalmába ütközik.”¹⁵⁴

(...)

„[20] A felülvizsgálati kérelem azon előadása, mely szerint az eredményes népszavazás sem jelentene teljesíthetetlen követelményt, a Kúria azt állapította meg, hogy a kérdésben írt feltételként megszabott megújuló energiakapacitás olyan terjedelmű átalakítást jelentene, amely az engedélyezési eljárás időtartamát figyelembe véve, reálisan nem várható. Mindez ténybelileg és jogilag a folyamat-

¹⁵³ 10/2022. (VI. 2.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57FE516757A96BE1C12587E-4005EC02B?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁵⁴ Knk.VII.37.371/2017/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knk-vii3737120172-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

ban lévő engedélyezési eljárást ellehetetlenítené, függetlenül attól, hogy a kérdésben megfogalmazott megújuló energia hányad előírása hosszabb távon egyébként nem tekinthető irreálisnak.

[21] A fentiek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem csupán összefüggésben áll a nemzetközi kötelezettségvállalással, hanem annak érdemi teljesítését is érinti, így annak ellenére tiltott tárgykört képez, hogy a nemzetközi szerződést magát nem említi.¹⁵⁵

4. JOGESET

„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

„[31] Az uniós jog sajátos minősülését támasztja alá továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: LSztv.) alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálatát végezte el. Az AB e határozatában kiemelte, hogy az 1053/E/2005. AB határozata értelmében *az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések* (ABH 2006, 1824. 1828.). Az Alaptörvény *E* és *Q*) cikkei alapján a magyar alkotmányos gyakorlat eltérő joghatást tulajdonít az uniós jognak és a nemzetközi jognak. Az Alaptörvény *E*) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezéséről szóló 22/2012. (V. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: az *E*) cikk szerinti »az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés« fogalma, mint az Európai Unióhoz kötődő nemzetközi szerződés eltérő besorolású. E besoroláshoz nem feltétlenül szükséges, hogy a szerződés magát európai uniós jognak minősítse, vagy az Európai Unió alapító szerződese közé tartozzon. Ebben a tekintetben az Alaptörvény *E*) cikk (4) bekezdése szerinti formailag nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez adott országgyűlési felhatalmazás és az Alaptörvény *Q*) cikk (3) bekezdése szerinti kihirdetés is eltér egymástól. Ezt kifejezi az *E*) cikk (2) bekezdése szerinti garanciális követelmény is, amely az *E*) cikk szerinti felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi szükségessé. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata az Alaptörvény *E*) cikke szerinti uniós jognak és nem a *Q*) cikk szerinti nemzetközi szerződésnek tekintette a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést.

[32] A nemzetközi szerződésekkel szembeni Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör tekintetében a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettségét eltérően kell annak megfelelően kezelni, hogy az Alaptörvény *E*) cikke szerinti »az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében (kötött) nemzetközi szerződés« vagy *Q*) cikke szerinti nemzetközi szerződésre vonatkozik a népszavazási kérdés. Az *E*) cikk szerinti hatáskör-transzfer révén a tagállam önmaga szuverenitását is korlátozva lehetőséget biztosít, hogy saját magára, állampolgáira és honosaira is kötelező joganyag jöjjön létre. E jogintézmény garanciális lehetőségét jelzi a kötelező hatályának elismeréséhez szükséges az Alaptörvény *Q*) cikkénél szigorúbb ratifikálási rend és terminológiai eltérés. Jogilag ezért téves a kétoldalú nemzetközi szerződés és az Európai Unió szerződések azonos tartalmú korlátként való megjelölése a népszavazási ügyeket illetően.

[33] A Kúria álláspontja szerint az ismertetett elkülönítés alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény *E*) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény *Q*) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek. Nem megalapozott ezért az I. és II. rendű kérelmezőknek a Kúria Knk.IV.37.466/2014. számú határozatára történt hivatkozása.

¹⁵⁵ Uo.

[34] A Kúria gyakorlata abban a tekintetben egyértelmű, hogy *nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát közvetlenül érintő, különösen annak kilépését célzó népszavazási kérdés olyan tárgykört képez, amely tekintetében továbbra is egyértelműen fennáll a tiltott népszavazási tárgykör* (Knk.37.184/2012/2., Knk.37.185/2012/2., Knk.37.186/2012/2.).

[35] A Kúria kifejti, hogy jelen felülvizsgálati eljárás tárgya alapvetően annak vizsgálata, hogy a népszavazási kezdeményezéshez kötődő kérdés hitelesíthető-e. Annak elemzése, hogy az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendje szempontjából a tanácsi határozattal az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás módosítása, a tagállami hatáskörök elvonása felmerül-e nem jelen felülvizsgálati eljárás, hanem az Európai Unió Bírósága előtt Magyarország, mint az Európai Unió tagállama által megindított eljárás (Magyarország kontra Tanács, C-647/15) tárgya. Emiatt tévesek azok a kérelmezői következtetések, hogy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára köteleznél, amely az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendjének a tanácsi határozaton túlmutató megváltoztatásával, az elsődleges jogi kereteknek, az Alaptörvény E) cikke szerinti hatáskör-transzfer klauzulájának módosításával járna, vagy az Európai Unióból való kilépéshez vezetne.¹⁵⁶

1.7. Személyi és szervezetalakítási kérdés

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvényt?”

„[3] Az NVB a felülvizsgálni kért határozat indokolásában kifejtette, hogy a Törvény számos rendelkezése szól szervezetalakítási kérdésekről. A Törvény 5. § (1) bekezdése a Sportolói Bizottságról, a Törvény 6. § (1) bekezdése az Olimpiai Védnökök Testületéről, a Törvény 9. § (1) bekezdése Budapest 2024 Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról (továbbiakban: Budapest 2024 Nonprofit Zrt.) rendelkezik. A Törvény 10. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy az olimpiai megvalósítási hatóság – az Olimpiai és Paralimpiai Játékok rendezési jogának elnyerése esetén létrehozásra kerülő – önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező központi hivatal.

[4] Az NVB határozatának indokolásában hivatkozott az Alkotmánybíróság 45/2010. (VI. 22.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság még az Alkotmány alapján értelmezte az Országgyűlés szervezetalakítási tiltott tárgykör tartalmát. E határozatban – hivatkozva a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatban kifejtett indoklására – az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy »[a]z Alkotmány szabálya szerint már nem csak személyi kérdésekben való döntésekről nem lehet országos népszavazást tartani, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási (szervezet-átalakítási, szervezetmegszüntetési) kérdésekről sem. Olyan következtetésre nem lehet jutni az Alkotmány szövege alapján, hogy a tilalom csupán valamely szerv belső szervezetének átalakítását érintő kérdésre vonatkozik. Az Alkotmány szervezetalakítás alatt nem csupán valamely szerv belső szervezetének megállapítását érti, hanem a szerv létrehozását vagy átalakítását is. Az OVB-nek, illetve az Alkotmánybíróságnak ezért esetről esetre kell eldöntenie, hogy a népszavazást kezdeményező által megfogalmazott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés-e.« (ABH 2010, 315, 318.)

¹⁵⁶ Knk.IV.37.222/2016/9. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/kn-kiv3722220169-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2023. március 20.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[5] Az NVB megállapította, hogy a Sportolói Bizottság, az Olimpiai Védnöki Testület és a Budapest 2024 Nonprofit Zrt. az Országgyűlés által létrehozott jelenleg is működő szervek. A kérdésben megrendezésre kerülő érvényes és eredményes népszavazás a Sportolói Bizottságra, az Olimpiai Védnöki Testületre és a Budapest 2024 Nonprofit Zrt.-re vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezését eredményezné, amely az NVB megítélése szerint az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörét érinti.

[6] A NVB álláspontja szerint a népszavazási kérdés a Törvény 10. §-ában – az Olimpia rendezési jogának Magyarország által történő elnyerésének esetén – felállítandó olimpiai megvalósítási hatósággal összefüggésben is érinti az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörét. A Törvénynek a hatóság, mint központi hivatal létrehozásáról szóló rendelkezései később, egy feltételtől függően lépnek hatályba. Az NVB szerint mindez azt jelenti, hogy az Országgyűlés e rendelkezéseknek (a létesítő és a hatályba lépésről szóló szabályoknak) a megalkotásával a szervezetalakításról szóló döntést meghozta. A szervezet tényleges létrehozatala a feltétel bekövetkezésétől és a Törvény végrehajtása iránt tett más intézkedésektől függ, amelyek már nem az Országgyűlés hatáskörébe esnek. Az NVB érvelése alapján a Törvény – népszavazásra javasolt kérdésben – indítványozott teljes hatályon kívül helyezése ezért az Országgyűlésnek a létesítés tárgyában hozott döntését is érintené, a hatályon kívül helyezéssel ugyanis e szervezetalakítás tárgyában hozott, létesítő rendelkezések nem léphetnének hatályba, nem fejthetnének ki joghatást.

[...]

[22] A Kúria álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelem tárgyát képező népszavazási kérdés közvetlenül nem irányul az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésben való döntésre, azzal távolabbi összefüggésben áll, ezért megalapozatlanok az NVB határozatának erre vonatkozó megállapításai.

[23] E körben releváns, hogy a kérelmező által hivatkozott 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint »az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását«, továbbá az Alkotmánybíróság a 105/2007. (XII. 13.) AB határozatában foglaltak alapján »valamely konkrét szerv vagy szervtípus létrehozására, átalakítására, illetőleg megszüntetésére irányuló kérdés minősíthető olyan szervezetalakítási kérdésnek, amelyre a népszavazás elrendelésének tilalma kiterjed«. A Kúria álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés konkrétan nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a választópolgároknak közvetlenül nem az olimpiai megvalósítási hatóság, a Sportolói Bizottság, az Olimpiai Védnöki Testület, a Budapest 2024 Nonprofit Zrt. vagy bármely a Törvényben szereplő további szervezet létrehozásáról, átalakításáról vagy megszüntetéséről kell állást foglalniuk, hanem arról, hogy egyetértenek-e a Törvény hatályon kívül helyezésével. Az, hogy e Törvény hatályon kívül helyezésének szervezetalakítási következményei is vannak, önmagában nem lehet ok a kérdés hitelesítésének megtagadására. Az ellenkező álláspont elfogadása meg nem engedhető módon szűkítené le, az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozná az alapvető jog gyakorlását.

[...]

[A] Sportolói Bizottság a Kormány, a fővárosi önkormányzat és a MOB közötti háromoldalú együttműködési megállapodással a Törvény hatályba lépése előtt létrejött, a Törvény esetleges hatályvesztése azt nem szünteti meg, továbbá mivel azt nem az Országgyűlés hozta létre, így az nem érinti az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörét. Az Olimpiai Védnökök Testülete szintén a Törvény hatályba lépése előtt alakult, annak létrehozatalára nem a Törvényben került sor, tehát a Törvény hatályvesztése, illetve az Országgyűlés szervezet átalakítási hatásköre az Olimpiai Védnökök Testületét sem érinti. A Budapest 2024 Nonprofit Zrt.-t a Magyar Olimpiai Bizottság és a fővárosi önkormányzat szintén a Törvény hatályba lépése előtt hozta létre. A gazdasági társaság megszüntetéséről a tagjai döntenek, így az nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, a Zrt. megszüntetése egyebekben sem következik a Törvény hatályvesztéséből.

[27] A Kúria a fentiekre tekintettel elvi élel megjegyzi, hogy *abban az esetben, ha a népszavazásra bocsátandó kérdés nem közvetlenül irányul valamely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésre, csupán közvetve érinti azt, illetőleg ha az érintettség csak látszólagos, akkor a kérdés hitelesítése az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjára hivatkozással nem tagadható meg.*¹⁵⁷

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a miniszterelnököt megillető juttatások körébe ne tartozzon egészségügyi ellátás?”

„A Kúria megítélése szerint az Alaptörvény idézett rendelkezése alapján a miniszterelnök jogállásával, javadalmazásával kapcsolatos kérdések is az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja szerint azonban nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdéstről. Ebből következően *nem lehet olyan kérdésben népszavazást tartani, amely valamely személy – jelen esetben a miniszterelnök – státuszát, jogállását, így a megbízatása keletkezése és megszűnését, valamint jogait és kötelezettségeit érinti, ha e kérdések bármelyikéről az Országgyűlés jogosult dönteni. A valamely személyt megillető jogok és kötelezettségek összességének körébe az adott személyt megillető javadalmazás, így a juttatások és azok mértéke kétségtelenül beletartozik.* Analóg módon ezt igazolja a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 35. § (4) bekezdése is, amely a bírót megillető javadalmazást a bírák jogai közt említi. Ezen törvény XII. fejezetének szabályozási megoldásából az is kétségtelenül látszik, hogy a javadalmazás alatt az adott személyt megillető illetményt és juttatásokat is érteni kell. E jogértelmezést igazolja a 2018. évi CXXV. törvény 244. §-ának és 247. §-ának fogalomhasználata is.

[23] A fentiek együttes értelmezéséből az következik, hogy a miniszterelnöknek járó juttatásokhoz tartozó egészségügyi ellátásról való döntés nem képezheti népszavazás tárgyát, mivel az a miniszterelnök egyik Országgyűlés által szabályozott jogosultságát érinti, és mint ilyen, mivel a miniszterelnök státuszához kapcsolódik, személyi kérdésnek minősül.¹⁵⁸

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzést a jelenleg nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyeken kívül Magyarország miniszterelnöke esetében is el kelljen végezni?”

„A Kúria megállapította a fenti szabályozás alapján, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyok esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzés és annak eredménye a jogviszony létrehozását alapvetően befolyásoló jogintézmény. (..) A miniszterelnök jogállását érintő személyi kérdés az, ha a miniszterelnök jogviszonya nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esne. Jelen eljárásban vizsgált kérdés tárgya tehát az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésnek minősül, így az országos népszavazás tárgya nem lehet.

[10] Parlamentáris demokráciában a miniszterelnöki megbízatás megszerzése demokratikus legitimitáción alapul, alapvetően az országgyűlési képviselő-választásokon elért eredményhez kötött. A népszavazásra feltett kérdés a választópolgárok által a választások során nem mérlegelt szempontot

¹⁵⁷ Knk.VII.37.997/2016/4. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3799720164-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁵⁸ Knk.VII.38.256/2018/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3825620182-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2019. május 1.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

vinne be a megbízatás megszerzésének és fenntartásának legitimáción alapuló érvényesülésébe. Éppen ezért van az jelen esetben, hogy az adott személyi kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozás miatt tiltott tárgykör. A személy megbízatása közvetlenül az Országgyűléstől ered, az Országgyűlés hatalma pedig a választópolgároktól származik. Ez a választópolgárokhoz visszavezethető közvetlen legitimációs kapcsolat az adott szabályozás okán nem egészíthető ki mással, egyebek között a személy nemzetbiztonsági ellenőrzése alkotmányosságának lehetőségével sem”.¹⁵⁹

4. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a végrehajtó közhatalmi funkciót gyakorló intézmény ne települhessen a Budai Várnegyed ENSZ világörökségi listáján szereplő területére?”

Kúria

„Az Alaptörvény 49. cikke (1) bekezdése értelmében a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. A 49. cikk (2) bekezdés kimondja: A Honvédelmi Tanács gyakorolja a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat; b) a köztársasági elnök jogait; c) a Kormány jogait.

A fentiek alapján nem tehető vita tárgyává, hogy rendkívüli állapot esetén a köztársasági elnök a Honvédelmi Tanácson keresztül végrehajtó jellegű közhatalmi jogkört is gyakorol. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés „végrehajtó közhatalmi funkciót” gyakorló intézményről szól, így az – az Alaptörvény 49. cikke alapján – szükségképpen érinti a köztársasági elnököt is.

A Tv. 1. §-a a köztársasági elnök székhelyéről szól. A Tv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnök székhelye Budapest.” Az 1. § (2) bekezdés értelmében „[a] köztársasági elnök és a Köztársasági Elnöki Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) elhelyezésére a budavári Sándor-palota szolgál.”

A Kúria megítélése szerint nem helytálló a felülvizsgálati kérelem azon állítása, hogy a Honvédelmi Tanács a köztársasági elnöktől elkülönült szervezet, hiszen rendkívüli jogrend esetén a köztársasági elnök vezeti a Honvédelmi Tanácsot.

A Honvédelmi Tanács székhelyére vonatkozó törvényi rendelkezés hiányában a köztársasági elnök székhelye és a Honvédelmi tanács esetleges székhelye között van jogi kapcsolat.

Az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés háborús veszély esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. *Ahhoz kétség nem fűződhet, hogy a Honvédelmi Tanács létrehozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezet-alakítási kérdés. Tehát [az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés h) pontján túl] az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjába foglalt tilalmat érintő Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés a Honvédelmi Tanács létrehozása, amely nyilvánvalóan érinti annak működési helyét is.* A feltenni kívánt kérdés kizárná, hogy e hely a Honvédelmi Tanácsot vezető köztársasági elnök elhelyezésére szolgáló budavári Sándor-palota legyen.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Knk.IV.37.856/2019/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3785620192-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁶⁰ Knk.IV.37.356/2015/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://static.valasztas.hu/migration/2015/kvk356.pdf> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

1.8. Az Országgyűlés feloszlására vonatkozó kérdés

JOGESÉT

„Egyetért-e Ön azzal, hogy előrehozott országgyűlési képviselő választás legyen?”

„Előrehozott választás tartására csak az Országgyűlés feloszlásával/feloszlatásával, illetve választás kiírásával kerülhetne sor. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés e) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése értelmében az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is; illetve az Országgyűlést – választások egyidejű kitűzése mellett – a köztársasági elnök oszthatja fel [Alkotmány 28. § (3) bekezdés]. A választások kiírásának jogköre szintén a köztársasági elnököt illeti meg az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés d) pontja (országgyűlési képviselők általános választása), valamint az Alkotmány 28. § (3) bekezdés a)–b) pontok (országgyűlési képviselők rendkívüli választása) alapján. A kifogás benyújtója által feltett kérdés tehát a köztársasági elnök hatáskörét is érinti, így országos népszavazás tárgya nem lehet.”¹⁶¹

1.9. A kérdés egyértelműségének hiánya

1. JOGESÉT

„Egyetért-e Ön azzal, hogy összeférhetlenség miatt ne vehessen részt közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként olyan szervezet, amelyben a miniszterelnök Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozójának többségi befolyása van?”

„A kérdés szabályozási tárgyát, illetve szakkifejezéseit illetően a Kúria a fent idézett Knk. IV.37.133/2016/4. számú végzésében már megállapította, hogy „...a szabályozásnak a [közbeszerzési törvénynek a miniszterelnök hozzátartozója tulajdonában álló szervezetre vonatkozó összeférhetlenségi szabályaival kapcsolatos, jelen népszavazási kérdéssel majdnem azonos módon megfogalmazott] kérdés szerinti megváltoztatása olyan jogkérdésekben való jártasságot igényel [...], amellyel csak a gazdasági jogban mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek.” Az NVB ebből kiindulva helyesen állapította meg, hogy a kérdésben szereplő „többségi befolyás” fogalma és annak részét képező, a más jogi személyben lévő közvetett befolyás számításának részletszabályai olyan jogismeretet igényelnek a választópolgároktól, amellyel csak a gazdasági jogban mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek.

[32] A Kúria további döntéseiből (így a Knk.IV.38.010/2015/2. számú határozatból) is az következik, hogy a népszavazási kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, amennyiben nem lehet biztosan megállapítani, hogy a kérdés által használt fogalomrendszer a kérdéstről szavázó választópolgárok számára világos és érthető. A Knk.IV.37.487/2015. számú határozatában pedig arra is rámutatott, hogy a jogszabályokba foglalt terminus technicusok használata önmagában még nem teszi egyértelművé a kérdést. Jogi precizitás, terminus technicusok alkalmazása esetén figyelemmel kell lennie arra, hogy a jogi szababatoság nem minden esetben eredményezi a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget.”¹⁶²

¹⁶¹ 27/2009. (III. 12.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B77520D69AAC4736C12584-8800352147?OpenDocument> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁶² Knk.IV.37.994/2017/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3799420173-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a gazdasági társaságok tényleges tulajdonosait a cégjegyzék tartalmazza?”

„2. A Nemzeti Választási Bizottság az 81/2015. számú határozatával a hitelesítést megtagadta. A hitelesítést megtagadó döntés szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt egyértelműség követelményének. Utalt arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:88. § (1) bekezdése alapján a gazdasági társaságok tagokkal és nem tulajdonosokkal rendelkeznek, azonban az általánosan elfogadott köznyelvi szóhasználatban a tag és tulajdonos kifejezéseket szinonimaként használják. A feltenni kívánt kérdés azért sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdését, mert azt a téves látszatot kelti a választópolgárok részére, mintha a gazdasági társaságok tagjai, tulajdonosai nem lennének nyilvántartva, illetve a nyilvántartásban nem valódi adataik szerepelnének. Ezzel szemben a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 27. §-a szerint a Cégnyilvántartásnak a közkereseti társaság esetében a tagok nevét és lakóhelyét, betéti társaság esetében a társaság bel- és kültagjainak nevét és lakóhelyét, míg korlátolt felelősségű társaság esetében szintén a tagok nevét és lakóhelyét tartalmaznia kell, azzal, hogy amennyiben a társaság tagja cég, akkor annak nevét és székhelyét kell a nyilvántartásnak tartalmaznia. Szintén előírás, hogy a Cégnyilvántartásnak a zártkörűen működő egyszemélyes részvénytársaság esetében a részvényes nevét és meghatározott adatait tartalmaznia kell. A Cégnyilvántartás azt is tartalmazza továbbá, hogy korlátolt felelősségű társaság esetében a tag szavazati jogának mértéke az 50 százalékot meghaladja, vagy a tag minősített többségű befolyással rendelkezik, illetve zártkörűen működő részvénytársaság esetében a részvényes nevét és adatait, ha a részvényes szavazati jogának mértéke az 50 százalékot meghaladja, vagy a részvényes minősített többségű befolyással rendelkezik. Részvénytársaság esetében a Ptk. 3:245. § (1) bekezdése szerint a részvénytársaság a részvényesekről, mint a részvénytársaság tagjairól, részvénykönyvet vezet, és a 3:247. § szerint a részvénykönyv – hasonlóan a Cégnyilvántartáshoz – nyilvános, abba bárki betekinthes.

A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a szervező által országos népszavazásra feltenni kívánt kérdés azért sem felel meg a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelménynek, mert a kérdésben szereplő »tényleges tulajdonos« kifejezés a Cégnyilvántartás vonatkozásában nem értelmezhető, a jogalkotó ez alapján nem tudja eldönteni, hogy valójában milyen adatok Cégnyilvántartásba történő felvétele szükséges. Utalt a Nemzeti Választási Bizottság arra, hogy bár a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Ptmtv.) ismeri a tényleges tulajdonos fogalmát, azonban a törvény célja a cégjegyzék vonatkozásában nem értelmezhető, mert más a jogpolitikai célja, más tárgykörre vonatkozik, nem a társaságok tagi, tulajdonosi összetételének nyilvántartására, hanem pénzügyi jogviszonyokkal kapcsolatban a pénzügyi szolgáltatónál eljáró személy, aki eltérhet a tulajdonostól, mögött álló tényleges hatalmi viszonyok feltárására irányul. Előzőekre tekintettel a Nemzeti Választási Bizottság csak a Ptk. és a Ctv. hatályos rendelkezései alapján vizsgálta a kérdés egyértelműségét.

3. A szervező a Nemzeti Választási Bizottság 81/2015. számú határozata ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be.

[...]

Megállapítható, hogy a Ptmtv. a tényleges tulajdonos fogalmát a törvény alkalmazása tekintetében fogalmazza meg, és nem az egész jogrendszerre. A tényleges tulajdonos fogalmát tartalmazza még az Áht., és – a Ptmtv. definíciójára utalással – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Ntv.) 3. § (1) bekezdés 1. pont ba) alpontja. A Kúria megítélése szerint helytálló a Nemzeti Választási Bizottság azon állítása, hogy e jogszabályhelyek más tárgykörre vonatkoznak, nem vonatkoznak a társaságok tagi, tulajdonosi összetételének nyilvántartására. *A Kúria megítélése szerint bár a feltenni kívánt kérdés a jogalkotó számára adott esetben értelmezhető: meghatározható,*

hogyan milyen jogalkotási kötelezettséget eredményez egy érvényes és eredményes népszavazás (pl. a Ptmtv. definíciójának beillesztését a Ctv. szabályai közé), azonban a választópolgári egyértelműség szempontjából az Nsztv. 9. § (1) bekezdésébe foglalt követelménynek való meg nem felelés megállapítható. A Kúria rámutat: önmagában nem elégíti ki a választópolgári egyértelműség követelményét, ha a feltenni szándékozott kérdésből fakadó kötelezettség a hatályos jogszabályok alapján jogalkotói technikával ugyan megoldható, azonban a szavak köznapi értelmezése alapján a választópolgároknak azt a hamis látszatot kelti, mintha olyan jogintézmény létrehozásáról kellene döntenie, ami hiányzik a jogrendszerből. Tipikusan ilyen a jelen ügyben feltenni kívánt kérdés is. A kérdésből annak köznapi jelentése alapján az következik, hogy a Cégnyilvántartás nem tartalmazza a tulajdonosok nevét. Nem helytálló a felülvizsgálati kérelem azon állítása, hogy »a választópolgár számára a szavak általánosan elfogadott, köznapi jelentése alapján is egyértelműen elhatárolható egymástól a közvetlen tulajdonos és a tényleges tulajdonos«. A Kúria álláspontja ezzel szemben az, hogy a választópolgártól egyáltalán nem várható el, hogy e két fogalom között különbséget tegyen (hiszen még a jogrendszerben való megjelenésük is egymástól eltérő koncepciókhoz kötődik). A Ctv. 27. § (1) bekezdés a) pontja, 27. § (2) bekezdés a)–b) pontja, 27. § (3) bekezdés a) pontja, 27. § (4) bekezdés b) pont bc)–bd) alpontja szerinti adattartalom alapján a gazdasági társaságok tagjainak adatai nyilvánosak, a feltenni kívánt kérdés ezzel szemben azt a látszatot kelti, mintha ezen adatokat a Ctv. rejtve, vagy nem tartalmazná.

Helytálló ugyan a felülvizsgálati kérelem azon állítása, hogy a népszavazási kérdés az átláthatósági követelményeket előíró törvényi rendelkezésekben pontosan meghatározott fogalmakat használ, azonban figyelembe kell azt venni, hogy a tényleges tulajdonos fogalmát a Ptmtv. öt alpontban definiálja [ra), rb,) rc), rd), re)], azokon belül egyik alpont [az rd)] további három felé bomlik. Szintén összetett fogalmat tartalmaz az Ntv. az átlátható szervezet meghatározásakor. A Kúria megítélése szerint a választópolgártól nem várható el, hogy amikor a népszavazásra feltett kérdésre választ ad, akkor ismerje ezen összetett fogalmakat, azok egymáshoz való viszonyát és tudatosan a szerint adja le szavazatát, hogy a közvetlen tulajdonosok mellett a tényleges tulajdonosok (egyébként a Ctv. rendszerében közelebről meg nem határozott fogalma szerinti) Ctv.-beli feltüntetését is kezdeményezi. Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt választópolgári egyértelműségnek való megfelelés ezt kívánja elkerülni.

A fenti indokok alapján a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott, ezért a Nemzeti Választási Bizottság 81/2015. számú határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.¹⁶³

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvényt?”

„Az NVB érvelése szerint a kérdés a választópolgárok számára megtévesztő, mert egy esetleges népszavazáson megjelenő választópolgárok döntő többsége nagy valószínűséggel azt gondolhatja, hogy abban a kérdésben nyilvánít véleményt, hogy Budapest vagy Magyarország megrendezze-e a 2024. évi Olimpiai Játékokat. Ezzel szemben a benyújtott népszavazási kérdés szövege szerint arra irányul, hogy a választópolgár egyetért-e azzal, hogy a Törvényt az Országgyűlés helyezze hatályon kívül. A kérdés megtévesztő amiatt is, mert az Olimpia pályázati eljárása a kérdésben megjelölt jogszabály hatályon kívül helyezése esetén is akadály nélkül lebonyolítható, a rendezvény megrendezhető, az érvényes és eredményes népszavazásnak nem szükségszerű következménye a pályázat visszavonása, vagy az elnyert rendezés lemondása.

¹⁶³ Knk.IV.37.457/2015/3. számú kúriai végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3745720153-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

[9] Az NVB hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés a XXXIII. Olimpiai Játékok és a XVII. Paralimpiai Játékok 2024-es budapesti megrendezésére vonatkozó pályázati szándék támogatásáról szóló 31/2015. (VII. 7.) OGY határozattal (a továbbiakban: OGY határozat) döntött az Olimpiai pályázattal kapcsolatban. E határozatában az Országgyűlés kinyilvánította, hogy az olimpiai pályázatot támogatja, és többek között felkéri a Kormányt, Budapest Főváros Önkormányzatát és a Magyar Olimpiai Bizottságot, hogy minden szükséges lépést tegyen meg az olimpiai játékok sikeres pályázata és megrendezése érdekében, figyelemmel arra a tényre, hogy a pályázatban és a rendezésben kizárólag a szerveknek van szerepe, hatásköre és tennivalója. Az NVB álláspontja szerint a népszavazási kérdésben megjelölt Törvény esetleges hatályon kívül helyezése nem lenne úgy értelmezhető, hogy a pályázatért felelősöknek tevékenységüket abba kellene hagyniuk, különös tekintettel arra, hogy az OGY határozat szerinti felkérés változatlanul érvényben és hatályban maradna.

[10] A NVB megjegyezte: kétségtelen tény, hogy a Törvény elnevezése és tartalma alapján összefüggésben áll az olimpiai pályázattal és az esetleges rendezéssel, de azoknak – figyelemmel a kifejtettékre – nem elengedhetetlen feltétele. Az NVB rögzítette, hogy a népszavazási kérdésben megjelölt Törvény elfogadására és részleges hatályba lépésére – 2016. június 19-én – jóval az Országgyűlés döntését követően került sor.

[11] Az NVB megállapította, hogy a pályázatnak a Törvény megalkotása nem volt előfeltétele. A Törvény tárgya és célja az 1. § (2) bekezdése szerint a pályázattal kapcsolatos technikai, eljárási szabályok rendezése, a törvénynek nincsen olyan lényeges rendelkezése, amelyről a Kormány, Budapest Főváros Önkormányzata, vagy a Magyar Olimpiai Bizottság saját hatáskörben – törvényi felhatalmazás nélkül – ne dönthetne.

[12] A fentiekben leírtak alapján a NVB megállapította, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, tekintettel arra, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontjában foglalt tiltott tárgykört érint, továbbá a kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti, az egyértelműség népszavazási eljárásban alkalmazandó követelményének nem felel meg. Az NVB ezért a kérdés hitelesítését – az Nsztv. 11. §-ában foglalt jogkörében eljárva – megtagadta.

[...]

A Kúria vizsgálta abból a szempontból is a kérdést, hogy mennyiben várható el a választópolgároktól a feltett kérdés pontos értelmezése. A kérelmező által hivatkozott 24/2012. (V. 11.) AB határozat, valamint a Kúria Knk.IV.37.484/2013/2. és a Knk.IV.37.485/2013/2. számú döntései szerint az állampolgároktól általánosságban is, valamint a népszavazásra feltett kérdés tekintetében különösen elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok ismeretének birtokában legyenek, és ennek megfelelően adják le szavazatukat. Mindez a népszavazásra feltenni kívánt kérdésben szereplő Törvény esetében is természetesen elvárható, az azonban már nem, hogy az állampolgárok e Törvény hatályon kívül helyezésének következményeit minden tekintetben átlássák. *A Törvény elnevezése szerint a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szól, ezért a választópolgárok joggal feltételezhetik, hogy a Törvény esetleges hatályon kívül helyezése az olimpiai pályázat visszavonását eredményezi. A választópolgároktól jelen esetben azért sem várható el, hogy tudják mi a hatályon kívül helyezés valós következménye*, mert maga a pályázati folyamat is bonyolult, több szereplővel zajlanak az események, és a folyamatindító OGY határozat után több hónappal, a pályázati folyamat jelentősebb lépéseit követően került sor a Törvény megalkotásra, amely önmagában is szokatlan. Zavaró lehet a választópolgári értelmezés szempontjából az is, hogy a Törvény tárgya és célja az 1. § (2) bekezdése szerint a pályázattal kapcsolatos technikai, eljárási szabályok rendezése, ugyanakkor a Törvénynek nincsen olyan lényeges rendelkezése, amelyről a Kormány, a fővárosi önkormányzat, vagy a MOB Sportolói Bizottsága saját hatáskörben – törvényi felhatalmazás nélkül – ne dönthetne. Megállapítható, hogy a pályázati kiírásban szereplő – Törvényben is felsorolt – garanciák egyike sem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó vállalat, ezeket a jelen szakaszban ezen törvény hiányában is vállalhatja az illetékes szerv.

[...]

A jelen ügy felveti annak a kérdését, hogy nem tekinthető úgy, hogy rendeltetésének megfelelően használják a népszavazás jogintézményét, ha a hitelesítésre bocsátott kérdés nyomán a népszavazás a szavazásra ösztönző szándék szerinti célt nem képes elérni, azaz a választópolgári vélemény-nyilvánításnak nincs, nem lehet valós eredménye. *A Törvény öncélú, minden valós következmény nélküli hatályon kívül helyezése nem indokolhatja a választópolgári akarat érvényre juttatását.*

[37] A kérelmező bár amellettt érvelt, hogy a kérdés semmilyen formában nem utal arra vagy kelti azt a látszatot, hogy a választópolgár abban a kérdésben nyilvánít véleményt, hogy Budapest vagy Magyarország megrendezze-e a 2024. évi Olimpiai Játékokat, hanem kifejezetten egy megjelölt törvény hatályon kívül helyezésére irányul, mégis a felülvizsgálati kérelemben maga is – tévesen – úgy véli, a Törvény népszavazás eredményeként történő hatályon kívül helyezésének a hatása az, hogy Budapest főváros az olimpia megrendezésének a jogát nem nyerheti el. A Kúria szerint a kérelmező ezen érveiből is egyértelmű, az állampolgárok nem láthatják át, hogy a Törvény hatályon kívül helyezése milyen valós következményekkel jár az olimpiai pályázatot illetően.

[38] A Kúria fenntartja a Knk.IV.37.132/2016/4. és a Knk.IV.37.133/2016/4. számú határozataiban tett korábbi megállapításait, amelyek szerint bizonyosan sérti a kérdésegértelműség követelményét, ha a választópolgárnak a feltett kérdés alapján nincs lehetősége átlátni döntésének valamennyi érdemi következményét, melybe beletartozik az is, hogy azt sem tudja felismerni, hogy nincs is kézzel fogható eredménye a vélemény-nyilvánításának.

[39] A Kúria a fentiekben rögzített további okokból megállapította, hogy a hitelesítés megtagadása az NVB részéről az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt feltételek hiányában jogszerű volt, amelynél fogva az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az NVB határozatának helybenhagyásáról.¹⁶⁴

4. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépett és többször módosított Alaptörvényét és helyette ismét léptesse hatályba a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló többször módosított 1949. évi XX. törvényt annak 2011. december 31-én hatályos szövegével és az ennek végrehajtásához szükséges törvényekkel, azzal, hogy ezek mindaddig maradjanak hatályban, amíg az Országgyűlés új Alkotmányt alkot?”

„Nem vitás, hogy a kérelmező által feltett kérdés két részkérdésből tevődik össze: egyrészt irányul az Alaptörvény hatályon kívül helyezésére, másrészt az 1949. évi XX. törvény és az annak végrehajtásához szükséges törvények hatályba léptetésére. A Kúria ugyanakkor a Knk.VII.37.695/2016/3. számú döntésre utalással hangsúlyozza, hogy önmagában két részkérdés szerepeltetése a kérdésben generálisan nem okoz kérdés-egyértelműségi problémát, az adott népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma alapján dönthető el, hogy az összetett kérdés ellenére az érthető, világos-e, lehet-e egyértelműen válaszolni arra.

[29] Jelen esetben a két részkérdés összefügg, mivel az Alaptörvény hatályon kívül helyezése nélkül a második kérdés feltevésének nincs létjogosultsága. A Kúria tehát önmagában ez okból a kérdés-egyértelműség követelményének megsértését nem találta megállapíthatónak.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Knk.VII.37.997/2016/4. számú kúriai végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3799720164-szamu-hatarozat (A letöltés időpontja: 2017. január 31.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁶⁵ Knk.III.39.299/2022/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiii392992022-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

5. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az intézményi várólistára való felkerüléstől számított legfeljebb hat hónapon belül hozzájusson a beteg a nem azonnali ellátást igénylő egészségügyi ellátáshoz?”

„Az Alkotmánybíróság által 2001-ben [51/2001. (XI. 29.) AB határozat] kidolgozott »egyértelműségi teszt« szerint a választói egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a kérdés megfelel a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok értik, átlátják a kérdés lényegét, jelentőségét annak érdekében, hogy tudatos, átgondolt szavazataikkal meghatározott irányba tereljék az Országgyűlés jogalkotói munkáját.

A jogalkotói egyértelműség oldalán az a kritérium azt jelenti, hogy az érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy van-e jogalkotási feladata, és ha igen, akkor annak mi a tartalma. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében »[a]z érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező«. A kötelezettség tartalma, a jogalkotás célja és iránya egyértelműen ki kell derüljön a kérdésből annak érdekében, hogy a népszavazási kezdeményezés célba érjen.

Az NVB határozatában elbírált kérdés az egészségügyi ellátások finanszírozásának feltételrendszerét, azon belül az évtizedek alatt – egyebek mellett éppen az alulfinanszírozottságra, a szerkezeti elmaradottságra és egészségpolitikai hiányosságokra stb. visszavezethető okok miatt – felhalmozódott ellátásbeli hátralekoks felszámolását érinti.

A választópolgár az egészségügyi ellátások igénybevételekor a szolgáltatóknál gyakorta szembe-sül várólistával, várakozási idővel. Ezzel szemben a népszavazási kérdés az »intézményi várólistára« utal, amelynek tartalma a hétköznapi szóhasználathoz képest szűkebb szolgáltatói kört takar, ezzel szemben a fentiek szerint várólista csökkentési program viszont tágabb hatókörű. Így a fogalomhasználat tartalmi eltérései miatt a választópolgár szavazatával nem tudja tudatosan, megalapozottan segíteni az Országgyűlés munkáját.

A kérdés nem felel meg a jogalkotói egyértelműség kritériumainak sem. Az eredményes népszavazás esetén ugyanis nem világos, hogy az Országgyűlésnek valamennyi, vagy csak az általa kiválasztott egészségügyi ellátások tekintetében; valamennyi, azaz az időben legtávolabb és legutóbb nyilvántartott beteg esetében is; és minden ellátás esetében egységesen meghatározott hat hónapra kell-e csökkentenie a várakozási idő tartamát, avagy jogalkotói szabadságába tartozik a feltételrendszer kialakítása.

Amennyiben az érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlés »válogatna« az ellátások és a várakozási idő szerint a betegek között, úgy orvosszakmai kérdésekben foglalna állást, megfelelő felkészültség nélkül.¹⁶⁶

6. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az állat pusztulását okozó állatkínzást a Büntető Törvény-könyv végrehajtandó szabadságvesztés büntetéssel sújtsa?”

Kúria

„A kérdés kétféleképpen értelmezhető. Egyrészt a kérdés irányulhat arra, hogy az állat pusztulását okozó állatkínzást a Büntető Törvénykönyv kizárólag végrehajtandó szabadságvesztés büntetéssel sújtsa, másrészt arra is, hogy az állat pusztulását okozó állatkínzást a Büntető Törvénykönyv végrehajtandó szabadságvesztés büntetéssel is sújtsa.

¹⁶⁶ Knk.IV.37.494/2015/2. számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3749420152-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

[20] A népszavazáshoz való jog megfelelő érvényesülése megköveteli, hogy a választópolgárok egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó kérdésről. Ezért a népszavazáshoz való jog garanciája a felteendő kérdés egyértelműsége. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni (választói egyértelműség), továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség).

[21] A Kúria korábbi gyakorlata (Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.458/2015/3., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.37.132/2016/4., Knk.VII.37.997/2016/4., Knk.VII.37.336/2017/3., Knk.VII.37.941/2018/2., Knk.VII.38.391/2018/2.) szerint a népszavazási kérdéssel szemben követelmény, hogy az világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, jelentőségét, hogy tudatosan és átgondoltan tudják leadott szavazataikkal a jogaikat gyakorolni.

[22] A Kúria szerint (Knk.IV.37.457/2015/3., Knk.VII.37.644/2017/2.) nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.

[23] Mivel a népszavazásra feltenni szánt kérdés nem csak egyféleképpen értelmezhető, ezért sérti az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét.¹⁶⁷

1.10. A kérdés a népszavazás alkotmányos céljával nem összeegyeztethető

JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...], Magyarország miniszterelnökét, [...] Nyrt. elnök-vezérigazgatóját, [...], Magyarország legfőbb ügyészét huszonöt-huszonöt év börtönbüntetés végrehajtására kötelezzék, valamint teljes vagyonukat kobozza el az állam, a devizahiteleseken éveken keresztül bünszövetkezetben elkövetett népiirtás, és más büntettek miatt?”

„Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Választási Iroda elnöke azt is vizsgálni köteles, hogy a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével összeegyeztethető-e. Amennyiben a kérdés nyilvánvalóan ellenétes a jogintézmény alkotmányos céljával és rendeltetésével, úgy az az elutasítás jogkövetkezményét vonja maga után.

[...]

Az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában megfogalmazta: »(...) csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. (ABK 2007. április, 332, 334.)«

Fentiekben hivatkozott, az Nsztv. 10. § (1) bekezdésében foglalt jogkörömben eljárva, figyelemmel az Alkotmánybíróság által kimunkált korábbi joggyakorlatra megállapítom, hogy jelen eljárás tárgyát képező népszavazási kezdeményezés nem egyeztethető össze a népszavazásnak az Alaptörvényben és az Nsztv. preambulumban megfogalmazást nyert, az alkotmányos rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével és alkotmányos rendeltetésével. *A kezdeményezés nem teljesíti azt az alaptörvényi célt, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben készítse döntésre az ország valamennyi választópolgárát.*

Jelen népszavazási kezdeményezés Szervezője által előterjesztett kérdés Magyarország miniszterelnökét, legfőbb ügyészét és az [...] Bank elnök-vezérigazgatóját a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti emberiség elleni bűncselekménnyel vádolja és *a népszavazási kezdeményezés eredményeképp kíván igazságszolgáltatási tevékenységet végezni, melyre azonban az*

¹⁶⁷ Knk.VI.37.014/2020/2.számú kúriai végzés. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvi3701420202-szamu-hatarozat> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

Alaptörvényben deklarált hatalommegosztás elve alapján kizárólag a bíróságok jogosultak. Azt sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem gyakorolhatja, kiváltképp nem gyakorolható népszavazás útján, amelynek egész rendeltetésével ellentétes.

Jelen népszavazási kezdeményezés tehát nem alkalmas arra, hogy hosszabb távon határozza meg a választópolgárok széles körének jogait és kötelezettségét, nyilvánvalóan nem a népszavazás jogintézménye alkotmányos céljának elérésére irányul, hanem attól egyértelműen eltérő, azzal össze nem egyeztethető joggyakorlást kíván megvalósítani, mely okokból kifolyólag sérti a népszuverenitás közvetlen, de kiegészítő jellegű gyakorlásának elvét.

A fentiekben kifejtett indokok miatt az Nsztv. 10. §-ában rögzített előzetes formai és tartalmi vizsgálat alapján a Szervező által benyújtott országos népszavazási kezdeményezést elutasítottam és nem terjesztem a Nemzeti Választási Bizottság elé hitelesítésre.”¹⁶⁸

2. Formai hibák a kezdeményezés során

2.1. Valamelyik adat hiányzik; nincs meg a szükséges számú aláírás

1. JOGESET

„Szervező 2016. június 2-án népszavazási kezdeményezést nyújtott be postai úton a Nemzeti Választási Bizottsághoz a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.

Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Választási Iroda elnöke a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül határozattal elutasítja, és nem terjeszti a Nemzeti Választási Bizottság elé, ha a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a 2–4. §-ban, a 6. §-ban és a 8. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek.

II.

Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése alapján megállapítom, hogy Szervező kezdeményezése az alábbiak miatt nem felel meg az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek.

Az Nsztv. 3. § (3) bekezdése előírja a magánszemély szervező számára, hogy a kérdés benyújtásakor meg kell adnia nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát. Megállapítható, hogy *Szervező jelen népszavazási kezdeményezés benyújtása során személyi azonosítóját nem bocsátotta a Nemzeti Választási Iroda rendelkezésére.*

Az Nsztv. 4. § (1) bekezdése előírja, hogy a kérdést legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával ellátva kell benyújtani a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet 1. mellékletében meghatározott aláírásgyűjtő íven, amennyiben a támogató választópolgárok rendelkeznek személyi azonosítóval, illetve a 2. mellékletében meghatározott aláírásgyűjtő íven, amennyiben nem rendelkeznek személyi azonosítóval.

Megállapítom, hogy Szervező a jelen népszavazási kezdeményezésének benyújtása során a választópolgárok támogató aláírásait nem csatolta.

[...]

¹⁶⁸ A Nemzeti Választási Iroda elnökének 16/2015. NSz. határozata. Elérhető: https://www.valasztas.hu/documents/20182/1954068/16_2015.pdf/02851df4-2195-46f3-aa45-cc20d0a318ad (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 4. §-ban foglalt feltételeknek.”¹⁶⁹

2. JOGESET

A szervező országos népszavazás kezdeményezése érdekében olyan támogató aláírásgyűjtő íveket nyújtott be, amelyeken a feltüntetett kérdés nem volt teljesen azonos, mert abban névelő-, illetve írásjelbeli eltérés volt. A Nemzeti Választási Iroda elnöke az alábbiak szerint utasította el a kezdeményezést:

„Az Nsztv. 15. § (2) bekezdése – melyet a 4. § (3) bekezdése rendel alkalmazni – egyértelmű rendelkezést tartalmaz, mikor előírja, hogy a támogató választópolgárok adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell lenniük. A jogszabályban hivatkozott »a kérdés« pedig pontosan ugyanaz, amelyet a szervező az Nsztv. 3. § (1) bekezdése alapján hitelesítés céljából benyújt. A törvény e kérdés támogatására írja elő, hogy azt húsz legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával ellátva kell benyújtani. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezéseinek a népszavazásra javasolt kérdés benyújtása akkor felel meg, ha a hitelesítés céljából benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a támogató választópolgárok aláírását és adatait tartalmazó aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel teljes mértékben azonos. Ez az azonosság pedig teljes nyelvtani egyezőséget jelent, mely magában foglalja a szó szerinti és az írásjelek használatának egyezőségét egyaránt.”¹⁷⁰

2.2. Nem párt jogállású egyesület létesítő okiratának hiánya

JOGESET

„A népszavazási kezdeményezés Szervezője 2015. május 19-én 27 támogató választópolgár adatait és aláírását tartalmazó dokumentumot nyújtott be postai úton a Nemzeti Választási Bizottsághoz a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.

Szervező az Nsztv. 3. § (4) bekezdésében és a 4. § (2) bekezdésében rögzített előzetes feltétel meglétének igazolására csatolta a [...] Egyesület 2015. március 28-án kelt alapszabálya másolatát, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) 2015. május 13-án kelt határozatát, melyben a Hatóság a [...] Egyesületet – mint adatkezelőt – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 68. § (6) bekezdésében foglaltak szerint a NAIH-85661/2015. számon nyilvántartásba vette.

[...]

Az Nsztv. 3. § (4) bekezdése előírja, hogy az egyéb egyesület a létesítő okiratát is csatolja a kérdés benyújtásakor. E szakasz (5) bekezdése alapján pedig a Nemzeti Választási Iroda az egyéb egyesület létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi.

Az Nsztv. 3. § (5) bekezdésében foglalt jogkörben eljárva, 2015. május 19-én megkereséssel éltem a [...] Egyesületet nyilvántartásba vevő Egri Törvényszék felé az Egyesület hatályos nyilvántartási adatait tartalmazó kivonat, valamint hatályos alapszabályának megküldése érdekében. Az Egri Törvényszék az Egyesület hatályos alapszabályaként a 2008. június 22-én kelt, a 2001. április

¹⁶⁹ A Nemzeti Választási Iroda elnökének 5/2016. NSz. határozata. Elérhető: https://www.valasztas.hu/documents/20182/1954059/5_2016.pdf/d7539914-b5fb-41b8-b20f-02eaa1cb3aae (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁷⁰ A Nemzeti Választási Iroda elnökének 20/2015. NSz. határozata. Elérhető: https://www.valasztas.hu/documents/20182/1954068/20_2015.pdf/bc32e486-7676-4892-b7ca-c06bc147818f (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

11-én létrehozott Alapszabálynak a 2008. június 22-én kelt módosítással egységes szerkezetbe foglalt alapszabályt küldte meg. Az Egyesület hatályos adatait tartalmazó kivonat továbbá rögzíti, hogy a szervezet ügyében változás átvezetése iránti kérelem elbírálása van folyamatban.

A [...] Egyesület az Nsztv. 3. § (4) bekezdésében előírt törvényi feltétel teljesítése érdekében azonban a 2015. március 28-án kelt, a 2001. április 11-én létrehozott Alapszabálynak a 2008. június 22-én és 2015. március 28-án kelt módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát küldte meg.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) 4. § (2) bekezdés és 13. § (1) bekezdése szerint az egyesület jogi személy, amely a törvényszék által történő nyilvántartásba vétellel jön létre. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnytv.) 2. § e) pontja és a 4. § a) pontja szerint a bíróság tartja nyilván az Ectv. alapján létrehozott egyesületet, valamint vezeti a civil szervezetek bírósági nyilvántartását. Tekintettel arra, hogy a Cnytv. 21. § (1) bekezdés a) pontja, a 24. § (3) és a 37. § (1) bekezdése szerint az egyesület nyilvántartásba vétel iránti kérelméhez csatolni kell létesítő okiratát és annak változásait a nyilvántartásba vételi eljárást végző illetékes törvényszéknek meg kell küldeni, az egyesület hatályos alapszabálya az azt nyilvántartásba vevő törvényszék által nyilvántartott alapszabály.

A leírtak alapján megállapítható, hogy a [...] Egyesület a népszavazásra javasolt kérdés benyújtásakor *nem az Egri Törvényszék által nyilvántartott hatályos alapszabályát csatolta, így a kezdeményezés benyújtása nem felel meg az Nsztv. 3. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezésnek.* Hatályos alapszabály hiányában pedig az Nsztv. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt előírás teljesítése sem vizsgálható érdemben.¹⁷¹

2.3. Képviseleti jog hiányában benyújtott kezdeményezés

JOGESET

3 párt kívánt országos népszavazási kezdeményezést benyújtani, azonban az egyik a kezdeményezés benyújtásakor a civil szervezetek közhiteles nyilvántartása szerint felszámolás alatt állt és a szervezet törvényes képviselőjeként nem a kezdeményezést benyújtó elnök, hanem a felszámoló volt bejegyezve a közhiteles nyilvántartásába.

„A Független Kisgazda-, Földmunkás-és Polgári Párt azonban a civil szervezetek közhiteles nyilvántartása szerint 2021. július 1-je óta felszámolás alatt áll, a szervezet törvényes képviselőjeként pedig nem a kezdeményezésben feltüntetett magánszemély, hanem a Georg-Invest Holding Korlátolt Felelősségű Társaság mint felszámoló, illetve Csete Adorján Gábor mint felszámolóbiztos került bejegyzésre.

Megállapítom továbbá, hogy a Független Kisgazda-, Földmunkás-és Polgári Párt esetén a civil szervezetek bírósági közhiteles nyilvántartásában tárgyi szervezet megnevezése *Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt* „*»felszámolás alatt«* szerepel, ellentétben a kezdeményezésben megjelölt *»Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt«* megnevezéssel.

Az Nsztv. 3. § (5) bekezdésére figyelemmel Szervezők létezésének és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában történő ellenőrzését követően megállapítom, hogy a Független Kisgazda-, Földmunkás-és Polgári Párt (FKgP) által a népszavazási kezdeményezésen megjelölt B. K. magánszemély nem egyezik a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásában szereplő, a

¹⁷¹ Uo. A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

szervezet törvényes képviselőjére jogosult személlyel, továbbá a szervezet neve kapcsán is eltérés mutatkozik.”¹⁷²

Ezen okból, valamint amiatt, mert a benyújtott és érvényes támogató nyilatkozatok száma nem érte el a 20-at, az NVI elnöke 4/2022. számú NSz. határozatában elutasította a kezdeményezést.

¹⁷² 4/2022. Nsz. határozat elérhető: <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5867127/4per2022+Nsz+-hat%C3%A1rozat.pdf/08763f1a-bb47-c834-15a7-c9ca5361489e?t=1657876755328> (A letöltés időpontja: 2022. július 25.)

HELYI NÉPSZAVAZÁS

1. A kérdés hitelesíthetősége

1.1. A kérdés nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik

1. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...] város egy 500 elítéltet befogadó börtön építése céljából egy [...] és [...] között fekvő 5 hektáros területet ingyenesen állami tulajdonba adjon?”

„A bizottság álláspontja szerint a benyújtott kérdés sem a költségvetésről és zárszámadásról se a helyi adók megállapításáról, sem a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdéssről, sem a képviselő-testület feloszlásának kimondásáról szóló döntés meghozatalára nem irányul közvetlenül, így nem tartozik a népszavazási törvény által tiltott kategóriákba.

A népszavazási törvény 39. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

»A helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.«

A helyi választási bizottság megállapította, hogy a népszavazásra szánt, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán feltüntetett kérdés a fenti jogszabályi feltételeknek megfelel, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.¹⁷³

2. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az új nemzeti közgyűjteményi együttes (a múzeumi negyed) a Városliget területén valósuljon meg?”

A helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését a Helyi Választási Iroda vezetője (!) megtagadta.

„Az Nsztv. 44. § (1) bekezdése a Helyi Választási Iroda Vezetője számára az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére történő benyújtását követően nemcsak az alaki kérdések vizsgálatát írja elő, hanem a helyi népszavazásra megfogalmazott kérdés tartalmi vizsgálatát is. E körben az Nsztv. 44. § (1) bekezdése alapján azt kell megvizsgálnia, hogy a kérdés »a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes«-e vagy sem.

E törvényi kötelezettségének is eleget téve a következőket állapította meg:

Az Alaptörvény 31. cikke (2) bekezdése szerint »A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.«

¹⁷³ 2/2015. (V.28.) HVB határozat, Komló Város Helyi Választási Bizottsága. Elérhető: http://www.komlo.hu/letoltes/nepszavazas_határozat.pdf (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

Magyarország Országgyűlése 2013. CCXLII. törvény a Városliget megújításáról és fejlesztéséről törvényt alkotott. A megalkotott törvény normaszövege egyértelműen bizonyítja, hogy a Városligetben történő beruházás megvalósítását a törvény a vagyongazdálkodó köteletségévé tette.

[...]

A törvény rendelkezése szerint a Városligetben a megvalósítandó építési beruházások azok megvalósítása (az azt szolgáló cselekmény az építési tevékenység, a beruházás) állami és nem helyi önkormányzati feladat. Helyi népszavazást pedig az önkormányzat feladat és hatáskörében lehet tartani.

A leírtakkal szemben a most benyújtott, és az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés azt a látzatot kelti, mintha a helyi választópolgárok közösségének döntési joga lenne abban, hogy a Városliget területén valósuljon-e meg az új nemzeti közgyűjteményi együttes (a múzeumi negyed). Sikeres és eredményes népszavazásnak a városligeti beruházások ügyében ügydöntő hatása nem lehet, az építési feladatok kiemelt állami feladatként történő meghatározása miatt.

*A kérdés a leírtak alapján a Helyi Választási Iroda Vezetője álláspontja szerint nem helyi közügyre vonatkozik, hanem az állami feladat.*¹⁷⁴

3. JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...] 20 kilométeres környezetében ne épüljön kiégett nukleáris fűtőanyag tároló?”

„A helyi népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés a Választási Bizottság álláspontja szerint olyan kérdést érint, mely a helyi érdekeken jóval túlmutat, azonban a helyi közösségre lényeges kihatással van.

Az Mötv. 10. § (2) bekezdése lehetővé teszi a helyi önkormányzat számára, hogy – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhassa minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az Mötv. 10. § (2) bekezdésében írt fakultatív feladatvállalásról a Választási Bizottság álláspontja szerint csak abban az esetben lehet beszélni, amennyiben a feladat ellátásáról való döntés kizárólag a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozik.

A Választási Bizottság álláspontja szerint a helyi népszavazás kitűzésére irányuló kérdéssel érintett ügy még az Mötv. 10. § (2) bekezdése szerinti önkéntes feladatvállalás esetében sem lehetne [...] Önkormányzata Közgyűlése hatáskörébe vonható helyi közügy, ugyanis *a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes és biztonságos kezelése országos jelentőségű kérdés, az a Választási Bizottság véleménye szerint nem helyi, hanem országos közügynek tekinthető.*

A Választási Bizottság – osztva a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.338/2014/2. számú végzésében foglaltakat – álláspontja szerint a helyi és országos közügyek elválasztása esetenként azonban problematikus lehet, a két közügytípus határa csak a konkrét tények, körülmények gondos mérlegelésével állapítható meg.

A helyi népszavazás kitűzésére irányuló kérdéssel érintett ügy országos közügy jellegét támasztja alá a Választási Bizottság álláspontja szerint az, hogy az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Atomtv.) 5/B. §-a által előírtaknak megfelelően az Országgyűlés 21/2015. (V. 4.) számú OGY határozatával a Kormány előterjesztésére nemzeti politikát fogadott el, mely 2015. május 4-én a Magyar Közlönyben is kihirdetésre került. A nemzeti politika az országban képződött és képződő összes radioaktív hulladékokra és kiégett üzemanyagokra egyaránt vonatkozik, keletkezésüktől a

¹⁷⁴ Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Helyi Választási Iroda vezetője 1/2015. számú határozata. Elérhető: <https://www.zuglo.hu/wp-content/uploads/2015/05/hatarozat.pdf> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

végző elhelyezésükig, figyelembe véve a nukleáris létesítmények leszerelését is. Ezen üzemanyagok és hulladékok kezelése a vonatkozó jogszabályok szerint a nemzeti politika, illetve a közép- és hosszú távú tervek, valamint nemzeti program alapján történhet.

Az 1196/2012. (VI. 18.) számú kormányhatározat az ellátásbiztonság szempontjára, illetve a nemzeti energiastratégiára hivatkozva az új paksi »blokk (blokkok) megvalósítását a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt fontosságú és az energiaellátás biztonsága szempontjából alapvetően szükséges beruházásnak« nyilvánította. A Választási Bizottság megítélése szerint a radioaktív hulladékok elhelyezési politikája és az előzetes kutatások lefolytatása után elinduló beruházás a paksi blokk (blokkok) megvalósításához hasonlóan túlmutat a helyi önkormányzás körén, ugyanis a tárolóról való majdani végleges döntés az országgyűlés hatáskörébe tartozik és egy feltételezhetően nemzetgazdasági, illetve országos feladat nem tartozhat a helyi önkormányzás körébe, az nem helyi, hanem országos közügynek minősül.

A Választási Bizottság álláspontja szerint a szóban forgó közfeladat ellátása, valamint a konkrét tervezett beruházás engedélyezése nem tartozik [...] Város Önkormányzata kompetenciájába, így a tekintetben szabályzónak, ügyfélnek, egyéb módon vett döntéshozónak abban nem minősül.

Tekintettel az előzőekben írtakra a Választási Bizottság álláspontja szerint jelen tárgyban helyi népszavazás nem tartható, ugyanis a népszavazásra feltenni kívánt kérdés túlmutat a helyi népszavazás törvényes keretein és ennek megfelelően a feltett kérdés hitelesítését megtagadja.¹⁷⁵

1.2. A költségvetést érintő kérdés

JOGESET

„Egyetért-e Ön azzal, hogy [...] Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése által a Szolgáltatókkal kötött szerződésekben meghatározott, jelenleg érvényben lévő közösségi közlekedési díjakat [...] Megyei Jogú Város Ön kormányzat Közgyűlése minimum 30%-kal csökkentse?”

„A törvényszék álláspontja szerint – ellentétben a szervező okfejtésével – a helyi közösségi közlekedési díjtételek csökkenése a költségvetést közvetlenül érintik, mivel az önkormányzati finanszírozás összegét az önkormányzat 2015. évi költségvetéséről szóló 3/2015. (II. 19.) önkormányzati rendelet önkormányzati gazdálkodás körébe tartozó, annak »városüzemeltetési« jogcím alatt meghatározandó önkormányzati működési támogatást jelent.

A helyi közösségi közlekedés biztosítása Magyarországon a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 18. pontja szerint az önkormányzat feladata. E feladatát a közgyűlés a személyszállítási szolgáltatások megszerzésével kapcsolatos intézményi és szabályozási keretek felhasználásával látja el, közszolgálati szerződések megkötésével. Ugyanezen törvényhely *d*) pontja szerint az önkormányzat feladatkörébe utalja a bevételekkel nem fedezett indokolt költségek megtérítését, amely kötelezettséget az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1370/2007. EK rendelet – amely a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szól – is előír.

Az Alkotmánybíróság 59/2004. (XII. 4.) AB határozatában foglaltakat nem vitatva és elfogadva a bíróság álláspontja szerint a feltenni kívánt kérdés a helyi önkormányzat költségvetését közvetlenül érintő kérdésnek minősül. *A vizsgált helyi népszavazási kérdés közvetlen érintettsége abban áll, hogy a [...] Megyei Jogú Város Önkormányzatának 2015. évi költségvetéséről szóló 3/2015. (II. 19.) önkormányzati rendelet az önkormányzat gazdálkodási körébe tartozó támogatás előirányzatának módosítását (2015. évi Működési Kiadások/városüzemeltetési jogcím, [...] Közlekedési Kft.) ered-*

¹⁷⁵ Pécs Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottság 3/2015. (05.26.) sz. HVB határozata

ményezné, amely közvetlenül érinti a költségvetés egyenlegét, és ez okból az Nsztv. 32. § (2) bekezdés a) pontja szerint tiltott tárgykörnek minősül.

A hitelesíteni kívánt kérdés egyértelműsége kapcsán a törvényszék az alábbiakra kíván rámutatni: [...]

A HVB által elbírált kérdésben a szervező az érvényben lévő közösségi közlekedési díjak minimum 30%-kal történő csökkentését kívánta elérni a »minimum 30%-kal« megjelölés mind a 30%, vagy akár e feletti költségcsökkentést is jelentheti, így a választópolgár számára a kérdés nem értelmezhető csak egyféleképpen és nem egyértelmű a döntéshozó közgyűlés számára sem.

Ezért a HVB jogszerűen tagadta meg a kérdés hitelesítését.¹⁷⁶

2. A kérdés okafogyottságának megállapítása

JOGESET

Magánszemély helyi népszavazást kezdeményezett a következő kérdésben:

„Akarja-e Ön, hogy [...] -on gumihulladék-feldolgozó üzemet létesítsen a [...] Zrt.?”

A formai hiányosságok pótlását követően a kérdés ismételt benyújtásra került. Amelyet a HVB a következő indokkal utasított el: „A [...] Helyi Választási Bizottság megállapítja, hogy a szervező által feltett kérdés nem egyértelmű, mert abból nem állapítható meg, hogy [...] Város Önkormányzatát, vagy annak Közgyűlését, képviselőtestületét terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles, ezért a Bizottság a helyi népszavazás kezdeményezésére vonatkozó kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadja.”¹⁷⁷

A HVB döntésével szemben felülvizsgálati kérelem került benyújtásra a törvényszékhez, amellyel kapcsolatban a bíróság döntésében a következő főbb megállapításokat tette:

„A feladat és hatáskörök gyakorlása során a képviselő-testület az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás során tulajdonosként polgári jogviszony alanyként léphet fel, egyedi ügyekben határozati formában megjelölő döntést hozhat, és helyben kötelezően alkalmazandó normát, rendeletet alkothat.

[...]

A jogalkotói egyértelműség csak azt követeli meg, hogy a közgyűlés *el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási, döntési kötelezettség, és ha igen, milyen körben. Lehetséges, hogy ebben a körben több jogi aktusra, döntésre is szükség lehet, mely az önkormányzat bármely feladat- és hatáskörét érintheti, akár mint polgári jogalany, akár mint döntéshozó, akár mint jogi norma alkotó.*

Az Nsztv. 60. § (1) bekezdése is többféle alternatívát kínál, akár határozat, akár rendelet meghozatala formájában. A 2011. évi CLXXXIX. törvény 30. § (1) és (4) bekezdése szerint a helyi önkormányzás joga a települések választópolgárainak közösségét illeti meg, akik az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják.

Erre és a fent írt jogszabályokra, valamint a bírósági döntésekben megjelent jogértelmezésekre figyelemmel állapította meg azt a bíróság, hogy az önkormányzat feladat- és hatáskörét gyakorló közgyűlés az esetleges érvényes és eredményes népszavazást követően minden olyan döntést, jogi aktust köteles meghozni, amely a kinyilvánított választói akaratnak megfelelő állapotot eredményez.

¹⁷⁶ Szegedi Törvényszék 7Pk.21.076/2015/2. számú végzése. Elérhető: https://szegeditorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/7.pk_21.076-2015-2.pdf (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

¹⁷⁷ Kaposvári Helyi Választási Bizottság 1/2016. (V. 4.) határozata

Mindezen indokokra és jogszabályokra figyelemmel állapította meg azt a bíróság, hogy a kérdés megfogalmazása megfelel a jogalkotói egyértelműség követelményeinek is, ezért a Helyi Választási Bizottság határozatát az Nsztv. 57. § (3) bekezdése alapján megváltoztatta, és *az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést hitelesítette.*¹⁷⁸

A hitelesítést követően megtörtént a hitelesített aláírásgyűjtő ív kiadása, az aláírásgyűjtés, ami eredményes volt. Ezt követően a beruházó gazdasági társaság jelezte az önkormányzatnak, hogy nem kívánja megépíteni a hulladékfeldolgozót a településen. Erre tekintettel a képviselőtestület és a gazdasági társaság között a tervezett üzem létesítésére szolgáló ingatlan adásvételére vonatkozó szerződés is felbontásra került. Ennek eredményeképpen a képviselő-testület okafogyottnak minősítette a népszavazási kezdeményezést és a helyi népszavazás elrendelését elutasította¹⁷⁹. A döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem alapján a törvényszék a képviselő-testület határozatát az alábbi indokolással semmisítette meg és utasította új határozat meghozatalára:

„nincs mérlegelési lehetősége a képviselő-testületnek az esetben, ha a jogszabályban írt számú aláírás a népszavazásra feltett kérdésre összegyűlt. Ebben az esetben el kell rendelnie a helyi népszavazást. A jogszabály nem teszi lehetővé azt, hogy praktikus, költségvetési, vagy egyéb szempontokat mérlegeljen a közgyűlés a népszavazás elrendelése körében. Erre a jogszabály hatáskörrel nem ruházza fel.

[...]

Az Nsztv. 58. (3) bekezdése ad lehetőséget arra, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben bekövetkezett lényeges változás figyelembe vételre kerüljön, azonban ez csak a törvényszék előtt folyó felülvizsgálati eljárásban lehetséges.

A fent írt indokok és jogszabályokra figyelemmel a bíróság a jogszabálysértő határozatot az Nsztv. 58. § (4) bekezdése alapján megsemmisítette, és a képviselő-testület új határozat meghozatalára kötelezte. Az új eljárás során a fent írt jogszabály értelmezésre figyelemmel a közgyűlésnek a helyi népszavazás elrendeléséről kell határozatot hoznia.

Az elrendelésről szóló határozat ellen esetlegesen benyújtott jogorvoslati eljárás során van jogszabályi lehetősége a törvényszéknek arra, hogy amennyiben az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, vagy az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során helyi választási bizottság, illetve az 57. § szerint eljárásban törvényszék nem vehetett figyelembe, döntsön az okafogyottság kérdésében.¹⁸⁰

A bíróság döntése alapján az önkormányzat elrendelte a népszavazást¹⁸¹. A döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelmekben részben a népszavazás okafogyottságára is hivatkoztak. A törvényszék döntésében az alábbiak szerint erősítette meg korábbi határozatában foglaltakat:

„A kérelmezett korábbi határozatából, illetőleg a kérelmezők felülvizsgálati kérelmének tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy a felek között nem vitás az, hogy a népszavazási kérdés okafogyottá vált. A hitelesített népszavazási kérdéssel érintett jogi személy és [...] Város Önkormányzata között a beruházás megvalósulására irányuló szerződések felbontásra kerültek.

[...]

¹⁷⁸ Kaposvári Törvényszék 20.Pk.20.884/2016/2. számú végzése. Elérhető: https://kaposvaritorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/20.pk_20884-2016-2_v-anonim.pdf (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁷⁹ 150/2016. (VIII. 29.) önkormányzati határozat, Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése. Elérhető: <https://kph.kaposvar.hu/data/onkorm/kozgyulesijegyzokonyvek/download/20160829.pdf> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

¹⁸⁰ Kaposvári Törvényszék 20.Pk.21.627/2016/2. számú végzése. Elérhető: https://kaposvaritorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/20.pk_21627-2016-2_v-anonim.pdf (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁸¹ 186/2016. (X. 10.) önkormányzati határozat, Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése. Elérhető: <https://kph.kaposvar.hu/data/onkorm/kozgyulesijegyzokonyvek/download/20161010.pdf> (A letöltés időpontja: 2021. július 15.)

A szerződések felbontására a népszavazási kérdés hitelesítése, illetőleg a helyi népszavazás elrendelése között időben került sor. Az okafogyottság így ezen időpontban következett be, ezért ezen tényt az Nsztv. 58. § (3) bekezdése szerint az eljárása során a törvényszék vehette csak figyelembe. A felek egyező előadására is figyelemmel állapította meg a bíróság azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés okafogyottá vált.

[...]

A közgyűlés 55/2016. (IV. 7.) számon hozott döntést a gumifeldolgozó beruházásról. A helyi választópolgárok a törvényben meghatározott számban ebben a kérdésben a másik lehetséges módon, közvetlenül, helyi népszavazás útján kívántak véleményt nyilvánítani. Amennyiben a népszavazás érvényes, és eredményes lett volna, úgy az a képviselő-testület korábbi döntésével ellentétes következményekkel járt volna az Nsztv. 60. §-ában írt kötőerő miatt. *Nem tekinthető ezért a közgyűlés érdektelennek a helyi népszavazás elrendeléséről szóló döntés meghozatala során. A jogalkotó azért telepítette az okafogyottság megállapításának hatáskörét a bíróságra, hogy ezzel a helyi önkormányzathoz való közösségi jogok együttes – képviseleti és népszavazás útján történő – gyakorlása során felmerülő jogvitákat ne az egyik érintett testület, hanem független bíróság bírálja el.*¹⁸²

3. Egy pozitív példa

JOGESET

Egy magánszemély helyi népszavazást kezdeményezett a következő kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Erzsébetváros egész területén a vendéglátást folytató üzletek 24.00 óra és 06.00 óra között ne tarthassanak nyitva?”

A kérdés vizsgálata során a HVB megállapította, hogy az megfelel az Nsztv. által „támasztott követelményeknek, mivel az helyi önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó ügyre vonatkozik, és nem ütközik, az Nsztv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott népszavazásra tiltott tárgykörök egyikébe sem. A népszavazásra javasolt kérdésre egyértelműen lehet válaszolni, érvényes és eredményes népszavazás esetén Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata el tudja dönteni, hogy milyen döntéshozatali kötelezettség terheli.”¹⁸³

¹⁸² Kaposvári Törvényszék 20.Pk.21.782/2016/2. sz. végzése. Elérhető: https://kaposvaritorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/20.pk_21782-2016-2_v-anonim.pdf (A letöltés időpontja: 2021. július 15.) A kiemelés e tanulmány szerzőjétől származik.

¹⁸³ Budapest VII. Kerületi Helyi Választási Bizottság 6/2017. (IX. 18.) határozata.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa



Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-558-7 (PDF)

Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és került hatályosításra.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE