



**A Kúria**  
**v é g z é s e**

**Az ügy száma:** Kvk.III.37.901/2016/2.

**A tanács tagja:** dr. Kárpáti Zoltán a tanács elnöke  
dr. Fekete Ildikó előadó bíró  
dr. Kovács Ákos bíró

**Kérelmező:**  
**Kérelmező képviselője:** Dr. Czeglédy Csaba ügyvéd

**Kérelmezett:** Nemzeti Választási Bizottság

**A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:** kérelmező

**Az ügy tárgya:** A Nemzeti Választási Bizottság 90 /2016. számú határozata

**Rendelkező rész**

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 90/2016. számú határozatát helybenhagyja.

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

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

**Indokolás**

**Az ügy alapjául szolgáló tényállás**

- [1] A magánszemély kérelmező 2016. szeptember 21-én kifogást nyújtott be a Vas megye 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz a Kormány „Ne kockáztassuk Magyarország jövőjét” kezdetű a Vas Népe című megyei napilapban megjelent hirdetései miatt. Álláspontja szerint a kampánytevékenység és a kampányeszköz használata sérti a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés c), e) pontját és a 75. § (1) bekezdés b) pontját. A kérelmező a 2016. október 2-ára kiírt népszavazáshoz kapcsolódó kormányzati kampánykiadvány költségeit és azzal összehasonlításban más politikai szereplők kampányra költhető anyagi erőforrásainak szűkösségét minősítette a Ve. hivatkozott rendelkezéseibe ütközőnek. Ezzel összefüggésben utalt az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésére is,

Kvk.III.37.901/2016/2.

mint amely rendelkezés szintén csak a kiegyensúlyozottság elve mellett érvényesülhet. A kérelem arra irányult, hogy a választási bizottság a kifogásnak adjon helyt, állapítsa meg a jogszabálysértés tényét és a Kormányt tiltsa el jogszabálysértő kampánytevékenység folytatásától az országgyűlési egyéni választókerületben.

- [2] A kérelmezett a 90/2016. számú határozatában a kifogást elutasította. Határozata indokolása értelmében a Kormánynak az Alaptörvény által felépített államszervezetben betöltött helye, feladatai, az Alkotmánybíróság gyakorlata és a Kúria Kvk.IV.37.222/2016., Kvk.I.37.723/2016. határozatai értelmében a népszavazási eljárásában betöltött szervezői szerepéhez kapcsolódó lehetőségei nem kérdőjelezhetők meg. A Kormánynak tehát lehetősége a népszavazási kampányban minden lehetséges jogi eszközt megragadva véleményét kifejteni.
- [3] A kérelmezett határozati érvelése szerint továbbá az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében „(...) a jogalkotó kizárólag a politikai reklámok vonatkozásában kívánt alaptörvényi szinten esélyegyenlőségi szabályokat biztosítani a kampányidőszakban, mely az Alaptörvény, valamint a választásra és a népszavazásra irányadó jogszabályok kifejezett rendelkezése nélkül, önkényesen sem a politikai hirdetésekre, sem további kampányeszközökre nem terjeszthető ki”.

### **A felülvizsgálati kérelem**

- [4] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 90/2016. számú határozatának megváltoztatását kérte, a kifogásában foglaltakat fenntartotta. Kiegészítette azzal, hogy a Kormány egyenes szándéka arra irányul, hogy senki ne ismerhesse meg a kormányzati kampány költségére vonatkozó adatokat, a választási alapelvek megsértése miatti kifogásokban indult eljárások során ne álljanak a kifogást tevők, a választási bizottságok és a Kúria rendelkezésére egzakt adatok. A 4 milliárd forint összegű kormányzati kampányköltsérek tekintetével már most tudható, hogy egy választókerületben, így a Vas megye 02.OEVK-ban a Kormány 37,74 millió forintot költött eddig a kampányára. Ezzel szemben az ellenzéki defenzív véleményt közlő pártok helyi szervezeteinek, így az MSZP helyi szervezetének 0 (nulla) forint áll rendelkezésére közpénzből a saját kampánytevékenységére. Kifogásolta, hogy a Kormány olyat tesz ebben a népszavazási eljárásban, amit más szervező nem tud megtenni: saját maga kampánytevékenységéhez rendel felülről nyitott, gyakorlatilag korlátlan mértékű költségvetési forrást. Álláspontja szerint aggálytalanul megállapítható, hogy a Kormány a népszavazás szervezőjeként úgy közölte a kifogásolt hirdetéseket, hogy a defenzív véleményeket közölni kívánó pártok helyi szervezeteinek egyáltalán nem áll annyi anyagi erőforrás a rendelkezésükre.
- [5] Sérelmezte, hogy az NVB teljes egészében elmulasztotta, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti alapelv megtartása szempontjából értékelje a Kormány kampánytevékenységét. Állította, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjának esélyegyenlőségre vonatkozó alapelvébe ütközik a Kormány kampánytevékenysége.

### **A Kúria döntése és jogi indokai**

- [6] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.
- [7] A Kúria az NVB 61/2016. számú határozatának felülvizsgálata során a jelen eljárásban felvetett jogkérdés kapcsán már kifejtette jogi álláspontját a Kvk.IV.37.848/2016/3. számú végzésében, azt osztva és fenntartva rámutat a következőkre:

Kvk.III.37.901/2016/2.

- [8] A felülvizsgálati kérelem indokolása értelmében a kérelmezett határozatában Alaptörvény-ellenesen és törvénysértően ítélte meg a Kormány eljárással érintett kiadványára fordított közpénz összegét, amely összecsúsítás – az ellenzéki oldal anyagi helyzetéhez viszonyítottan – bizonyítja, hogy a Kormány megsértette az esélyegyenlőség Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában előírt és a népszavazási eljárásban is érvényesülő alapelvét.
- [9] A felülvizsgálati kérelem alapján tehát a Kúriának abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Kormány kampánykiadványai terjesztésével és annak költségei révén megsértette-e az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdését, a 8. cikk (1) bekezdését, a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény ( a továbbiakban: Nsztv.) 5. §-át, a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjait, valamint a Ve. teljes Általános rész VIII. fejezetét.
- [10] Kiemeli a Kúria, a Kormány Ve-ben szabályozott eljárás jogi helyzete, szerepe a közhatalom létrehozásának folyamatában mind a szabályozás oldaláról, mind a bírói – általános hatáskörű és az alkotmánybírósági – gyakorlatban kidolgozott. A 2014-es országgyűlési választásokat megelőző kampányidőszakban a Kúria Kvk.II.37.478/2014. számú határozatában egyértelművé tette, hogy „[a] Kormány, valamint a hatáskörükben eljáró központi államigazgatási szervek és a települési önkormányzatok a Ve. 1. és 2. §-aira tekintettel nem alanyai a választási eljárásnak, ugyanakkor tevékenységük a kampányidőszakban kétség kívül érinti a választásokkal kapcsolatos egyes közjogi viszonyokat”.
- [11] A Kormánynak a választási eljárásban semleges pozíciót kell elfoglalnia, azonban a választási eljárás során is feladat- és hatáskörébe tartozik a tájékoztatás, az információk szolgáltatása.
- [12] Ehhez képest szükséges utalni a Knk.I.37.723/2016. számú, népszavazási ügyben meghozott kúriai határozatra. A Kúria ebben az esetben, az adott kérdés – a politikai reklámok tartalmi kontrolljának – elbírálása szempontjából értelmezte a Ve.-t. Megállapította, hogy a Kormány, a népszavazás szervezőjeként, a Ve. alapján jogosult a választói akarat befolyásolására, „politikai véleménye” kifejtésére, azaz lehetősége van a vélemények versengésébe bekapcsolódni, abban részt venni {Indokolás [33]}.
- [13] Ebből következően tehát a Kormány helyzete nem összevethető az országgyűlési választásokban és azon népszavazási eljárásban, amelyet maga kezdeményezett: az első esetben kifejezetten hallgatásra köteles, az utóbbiban aktivitásra jogosított.
- [14] A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve [Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés], a közigazgatás legfőbb szerve [Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdés], ezért a fentiekben hivatkozott kúriai határozatban foglalt megállapítások a Kormány Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos felhatalmazása körében értékelendők. A Kormány ugyanis a népszavazási eljárásban nem másokkal – személyekkel, szervezetekkel – szemben érvényesítheti jogait, hanem az Alaptörvényben meghatározott hatáskörét és az abból fakadó részjogosítványokat gyakorolja.
- [15] Az intézményvédelem – ezen belül a Kormányt a népszavazási kampányban megillető jogok terjedelme – ebben az esetben az alkotmányos feladatok teljesíthetőségéhez igazodik. A Kúria előtt folyamatban lévő eljárásban a Kormány által kezdeményezett népszavazás az Alaptörvényben rögzített kormányzati feladatok garantálását szolgálja. A népszavazási kampányban gyakorolt kormányzati jogok terjedelmét pedig a kormányzati feladat súlya határozza meg.

Kvk.III.37.901/2016/2.

- [16] A Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerint „[a] választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő elveket: (...) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között (...)”.
- [17] A Kúria a Ve. hivatkozott alapelvi szabályát – a közhatalom konstituálásának folyamatában, azaz az országgyűlési választásokhoz kapcsolódó döntéseiben – a parlamenti demokrácia, a politikai pluralizmus alapjaként értelmezte. Megállapította, hogy a közhatalom létrehozásának folyamatában „[a]z azonos feltételeket tartalmazó jogi keret garantálja az állam semlegeségét (...) a pártok országgyűlési mandátumáért folytatott küzdelmében (...)” (Kvk.IV.37.360/2014). Az államnak – és az önkormányzatoknak – ebben a küzdelemben semlegesnek kell maradnia, amely akkor valósul meg, ha „(...) a jelölő szervezetek és a jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni” a politizáló polgárok számára (Kvk.IV.37.359/2014.).
- [18] A jelölő szervezetek és jelöltek esélyegyenlőségének több kúriai határozat is jelentőséget tulajdonított. Esetenként az alapelvi rendelkezés önmagában megalapozta a 2014-es országgyűlési választási kampányidőszakban jogsértés megállapítását és az annak megfelelő jogkövetkezmények levonását (Kvk.IV.37.360/2014., Kvk.IV.37.359/2014., Kvk.I.37.364/2014., Kvk.II.37.397/2014., Kvk.V.37.490/2014., Kvk.II.37.907/2014., Kvk.I.38.024/2014., Kvk.II.38.037/2014., stb.).
- [19] A Ve. elsősorban a választójog gyakorlásával összefüggésben tartalmaz alapelvi szabályozást, a népszavazáshoz való politikai alapjog tartalmát az Alaptörvény és elsődlegesen az Nsztv. szabályozza. A népszavazási eljárásban a Ve. másodlagos, szubszidiárius jellegű. A Ve. 2. §-ában meghatározott alapelveket a népszavazási eljárásban a népszavazási eljárás céljához, résztvevőihez, lehetséges specialitásához igazítva lehet csak érvényesíteni. Tehát a Ve. 2. §-ában meghatározott alapelvek a népszavazási eljárásban akkor alkalmazhatók közvetlenül, ha azok nem igénylik – speciális, az adott népszavazási eljárásra vonatkozó – más jogi szabályozás közbejöttét.
- [20] A népszavazási eljárás célja, hogy a hitelesített – a jelen esetben a Kormány által feltett – kérdésre adott érvényes döntéssel a nép a már megalakított Országgyűlés helyébe lépjen. Ez a cél nem azonosítható a képviseleti demokráciában a közhatalom létrehozatalának céljával folyó választási eljárással: a népszavazási eljárásban jelölő szervek, jelöltek nincsenek, az állami szervek, így a Kormány az általuk kezdeményezett népszavazási eljárásban nincs semlegeségre szorítva.
- [21] A Kormány az Alaptörvényben kapott felhatalmazását gyakorolja akkor, amikor az általa megfogalmazott kérdésben a nép döntését kéri [Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés második mondata]. Jogosítványa ebben az esetben kiterjed a tájékoztatás mellett arra is, hogy a közvetlen demokrácia kiteljesülése, a döntés legitimitása érdekében a választópolgári részvételre biztasson és – a Kúria fentiekben hivatkozott határozata értelmezésében – a választói akarat irányát befolyásolja. E kormányzati szerep korlátait, kereteit törvénynek kell meghatározni, az alkotmányos felhatalmazás korlátait normatív alap nélkül jogértelmezői, jogalkalmazói döntés nem szabhatja meg. A népszavazási kampány finanszírozásának kereteit és korlátait tételes jogi szabályozás nem határozza meg.
- [22] Az Alaptörvény szigorú rendelkezéseket fogalmaz meg az államháztartás egyensúlyának védelme érdekében, kifejezetten a Kormány számára „(...) a közpénzek eredményes kezelésével és átláthatóság biztosításával” kapcsolatosan [37. cikk (1) bekezdése]. Ezért súlya és jelentősége van annak, hogy a népszavazási eljárásban, a kampányidőszakban a résztvevők, így a Kormány is milyen forrást, hogyan, milyen kontroll és összecszerűség mellett használ(hat) fel.

Kvk.III.37.901/2016/2.

- [23] A Kúria mindazonáltal rögzíti: a népszavazási eljárásban a szubszidiáriusan alkalmazandó Ve.-vel szemben, az Nsztv. egyáltalán nem vonja a népszavazási eljárás szabályozási – jogalkalmazási – körébe a Finanszírozási tv.-t (2013.évi LXXXVII.törvény). A népszavazáshoz való alapjog gyakorlása – és korlátozása – körében a kampányra fordítható összegszerűség megállapításának, a Kormány alaptörvényi felhatalmazáson alapuló jogosultságainak – és kötelezettségeinek – törvényi tisztázása nélkül, bírói döntéssel törvénysértést megállapítani és ahhoz szankciót rendelni nem lehet. Tehát a kérelmező által felvetett probléma megalapozott elbírálására tételes jogi szabályozás nem áll a bíróság rendelkezésére.
- [24] Ezért annak ellenére, hogy a népszavazási eljárásban is követelmény az eljárás tisztaságának megóvása, a rendeltetészerű, jóhiszemű joggyakorlás, a népszavazási eljárásban résztvevők esélyegyenlősége, mégis ezen alapelveknek a népszavazási eljárásban történő rendezése törvényalkotói feladat kell legyen, amelyet a bírói jogértelmezés nem vehet át. A normatív alapok nélkül meghozott bírói döntés önkényes bíraskodásra vezethet.
- [25] Utal arra is a Kúria, hogy a bírói döntés alapja a népszavazási eljárásban is a megállapított tényállás. A jelen eljárásban is alkalmazandó Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) [Nsztv 1. § (1) bekezdése, Ve. 228. § (2) bekezdése] 206. § (1) bekezdése értelmében „[a] bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el”.
- [26] A Kúria a Ve. szabályaihoz a tényállás megállapítása és a bizonyítás lehetőségei tekintetében egyértelmű és töretlen, az Alkotmánybíróság által alkotmányossági oldalról támogatott gyakorlatot alakított ki. Eszerint a Ve. által a bírósági jogorvoslatra előírt rövid határidők kizárják annak a lehetőségét, hogy a Kúria bizonyítás felvételébe bocsátkozzon, ezért a Kúria a felülvizsgálati kérelemmel együtt elé tárt bizonyítékok, dokumentumok alapján hozza meg döntését (Kvk.IV.37.316/2014., Kvk.I.38.024/2014.).
- [27] A Pp. 163. § (3) bekezdése értelmében „[a] bíróság az általa köztudomásúnak ismert tényeket valóban fogadhatja el”. A népszavazási eljárás jelen fázisában, a kampányidőszakban az egyes résztvevők által alkalmazott kampányeszközök tekintetében ugyanakkor „köztudomásúként” elfogadható tények, amelyekre bírósági döntés alapozható lenne, nincsenek. Olyan empirikus alapú megállapítások tehetők csupán, amelyeknek objektivitása, igazolhatósága kétséges, ezért bírói döntés alapjául nem szolgálhatnak.
- [28] Összességében tehát a Kúria az előtte folyamatban lévő ügyben, a felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján, nem állapította meg azt, hogy a kérelmezett határozata a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjába ütközött, valamint megsértette az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdését. A kérelmező érdemi indokolásának hiányában a Kúria nem látta megalapozottnak az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésének, az Nsztv. 5. §-ának, valamint a Ve. Általános rész, teljes VIII. fejezetének kérelmezett általi megsértését sem.
- [29] A kifejtett indokokra tekintettel a Kúria a kérelmezett határozatának megváltoztatására sem jogi, sem pedig ténybeli alapot nem látott, ezért azt a Ve. 231. § (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.

Kvk.III.37.901/2016/2.

- [30] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Ve. 229. § (2) bekezdése értelmében nemperes eljárásban bírálta el.
- [31] A Kúria az eljárási illetéket az illetékekről szóló többször módosított 1990. évi XCIII. törvény 43.§ (7) bekezdése alapján állapította meg, melynek viselésére a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdés alapján a kérelmező köteles.
- [32] A jogorvoslatot a Ve. 232. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2016. szeptember 28.

**Dr. Kárpáti Zoltán a tanács elnöke, Dr. Fekete Ildikó előadó bíró, Dr. Kovács Ákos bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő