

---

**MTA Law Working Papers  
2018/11.**

**A kampány a Kúria és az  
Alkotmánybíróság gyakorlatában  
A 2016-os népszavazással kapcsolatos döntések  
elemzése**

*Kéri Veronika –  
Pozsár-Szentmiklós Zoltán*

## A kampány a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A 2016-os népszavazással kapcsolatos döntések elemzése<sup>1</sup>

### 1. A vizsgálat keretei és fő kérdései

A kampány a magyarországi alkotmányjogi diskurzusban hagyományosan szorosan kapcsolódik a politikai részvételi jogok gyakorlásával kapcsolatos kérdésekhez.

A 39/2002. (IX. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság (AB) egyfajta funkcionális magyarázatát adta a kampány átfogó korlátozását lehetővé tévő jogintézménynek, a kampánycsendnek: ennek megfelelően a kampánycsend a választói akarat kinyilvánításának zavartalanságát biztosítja. További lényeges megállapítás, hogy a kampánycsend előírása nem szükségszerű, ugyanakkor amennyiben arra sor kerül, az – a kampányt más módon érintő intézkedésekkel együtt – a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozza. A korlátozás céljaként a választójog gyakorlásának biztosítása és ezzel összefüggésben a jogállamiság védelme fogadható el.<sup>2</sup> A kampányolás lehetőségének esetleges szűkítése tehát szükségképpen magával vonja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását, amelynek természetesen meg kell felelnie az alapjogok korlátozására vonatkozó alkotmányos követelménynek, az arányossági tesztnek – e követelmény mind a jogalkotással, mind pedig a jogalkalmazással összefüggésben felhívható.<sup>3</sup>

Az Alaptörvény hatályba lépése utáni időszak kampánnyal kapcsolatos legfontosabb közjogi vitája az új választási eljárási törvény (Ve.)<sup>4</sup> egyes rendelkezéseivel összefüggésben merült fel. Bár a törvény már nem tartalmazta a kampánycsend általános intézményét, lényeges változtatásokat hozott a politikai reklámok közzétételével összefüggésben. A törvény első változata szerint politikai reklámokat kizárólag közszolgálati műsorszolgáltatók közvetíthettek. Ezt a korlátozást az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte: álláspontja szerint „a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti”.<sup>5</sup> Az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításával felülírta az Alkotmánybíróság megállapításait és – más rendelkezések mellett – a politikai reklámokra vonatkozó korlátozó szabályt az Alaptörvény részévé tette.<sup>6</sup> A heves nemzetközi tiltakozások<sup>7</sup> hatására az Alaptörvény ötödik módosítása<sup>8</sup> részben feloldotta a korlátozást, eltörölve a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó előírást az alaptörvényi szabályok közül, megtartva ugyanakkor az ingyenes közzététel követelményét. Az alaptörvényi rendelkez-

---

\* doktorandusz, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

\*\* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

<sup>1</sup> A tanulmány az Alkotmánybíróság és a Kúria által támogatott kutatási projekt keretében készült. A kézirat lezárása: 2017. június 30.

<sup>2</sup> 39/2002. (IX. 25.) AB hat. ABH 2002, 273, 279. Utóbb ezeket a tételeket a 6/2007. (II. 27.) AB határozat is megerősítette.

<sup>3</sup> Az arányossági teszt és a jogalkalmazás kapcsolatával összefüggésben lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az arányossági teszt a jogalkalmazásban” *Alkotmánybírósági Szemle* 2016/2.

<sup>4</sup> 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

<sup>5</sup> 1/2013. (I. 7.) AB hat. [94]

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 5. cikk

<sup>7</sup> Lásd a Velencei Bizottság Alaptörvény negyedik módosításáról írt véleményét: „Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary” *Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session* Venice, 14-15 June 2013, 37–47.

<sup>8</sup> Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása (2013. szeptember 26.) 2. cikk

zések a választási eljárás mellett természetesen a népszavazási eljárás számára is kereteket szabnak.<sup>9</sup>

Adott tehát az alkotmányjogi keret, amelyen belül választásokhoz, népszavazásokhoz kapcsolódóan kampányok folytathatók. Ennek elsősorban az alapjogi vonatkozásai lényegesek: a kampányolás, a kampányhoz, a politikai részvételi jogok gyakorlásához és a szabad döntéshez szükséges információkhoz történő hozzáférés a választópolgárok és a politikai versenyben részt vevő szervezetek alapvető joga.<sup>10</sup> Erre a szempontra természetesen a jogalkotás és a jogalkalmazás során is tekintettel kell lenni.

Elemzésünkben a 2016 október 2-i „kvótanépszavazás” kapcsán vizsgáljuk a kampánnyal összefüggésben felmerülő kérdéseket a kúriai és az alkotmánybírói gyakorlatban.<sup>11</sup> Az aktualitás mellett választásunkat az is indokolja, hogy 2016-ban a kampányok hagyományos alanyai (választópolgárok és politikai szervezetek) mellett kezdeményezőként sajátos szerephez jutott a Kormány, valamint a részben kampánytevékenységet folytató helyi önkormányzatok. Mint később látható, 2016-ban több, kifejezetten a Kormány által kezdeményezett népszavazás legfőbb attribútumaiból fakadó probléma is került a Kúria, illetőleg az Alkotmánybíróság elé.

A feldolgozott esetekkel összefüggésben megfogalmazható egyik legfontosabb kérdés, hogy a Kormány és a helyi önkormányzatok által folytatott kampánytevékenységgel összefüggésben alkalmazható-e az alapjogi érvelési keretrendszer – tézisünk szerint erre a válasz nemleges.

A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) döntései ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmek és az azok kapcsán született döntések alapján a kampánnyal összefüggésben jellemzően a következő vitás kérdések merültek fel:

- (a) A Kormány népszavazás során kifejtett *kampánytevékenysége*, amelyre több felülvizsgálati kérelem is irányult, és amely tételes jogi szabályozás híján a népszavazási kampányidőszak egyik legtöbb vitát kiváltó kérdése volt.
- (b) Egy másik jól körülhatárolható ügycsoport a politikai hirdetésekhez kapcsolódott, ezen belül kiemelhetők a plakátokon feltüntetendő, a megrendelő személyével kapcsolatos kérelmek, vagyis az „*impresszummal*” kapcsolatos jogviták.
- (c) Napirenden voltak a *helyi önkormányzatok kampánytevékenységével* kapcsolatos kérdések.
- (d) Vita tárgyát képezte a szavazás napján tartott *választási gyűlések* beazonosítása, a választási gyűlések legfőbb jellemzői.
- (e) Végül fontos, ám korántsem újszerű kérdésként merült fel a *társadalmi célú reklám* és a *politikai reklám* elhatárolásának kérdése, főként a médiaszolgáltató felelősségének aspektusából.

A következőkben e témakörök szerinti bontásban vizsgáljuk a Kúria és az Alkotmánybíróság néhány kiemelt döntését.

---

<sup>9</sup> Lásd a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) 1. § (1) bekezdését.

<sup>10</sup> Halmai Gábor szerint: „a kommunikációs jogok (...) eszközként szolgálnak az egyén számára a politikai folyamatok aktív befolyásolására”. Lásd: HALMAI Gábor: „A véleménynyilvánítás szabadsága” in: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 423–488. 436.

<sup>11</sup> A népszavazás természetesen önmagában több izgalmas alkotmányjogi kérdést felvetett, elemzésünkben azonban ezekre nem térünk ki. Néhány jellemző kérdéssel kapcsolatban lásd: UITZ Renáta: „The Return of the Sovereign: A Look at the Rule of Law in Hungary – and in Europe” *verfassungsblog.de* (2017.04.05.) <http://verfassungsblog.de/the-return-of-the-sovereign-a-look-at-the-rule-of-law-in-hungary-and-in-europe/>; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A Kúria döntése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdéstről. Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában” *Jogesetek Magyarázata* 2016/1-2.

## 2. A Kormány kampánytevékenysége

### 2.1 A Kormány kampánytevékenységével kapcsolatos döntések

A Kormány kampánytevékenységével kapcsolatban a Kúria több döntésében<sup>12</sup> is állást foglalt. A *Kúria Kvk.I.37.888/2016/3.* számú döntésével megváltoztatta az NVB-nek a Kormány nevében a külföldi magyaroknak címzett miniszterelnöki levéllel kapcsolatos határozatát.<sup>13</sup> A Kúria szerint a levelek sértették a Ve. választás esélyegyenlőségére, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveit. A Kúria érvelése szerint a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 19/A. § szerinti esetben a Kormány közhatalmi szereplőként lesz jogosult a nagykorú, külföldön élő magyar állampolgárok név- és lakcímadatainak megismerésére a polgárok személyre szóló tájékoztatása, illetve a polgárok álláspontjának megkérdezése céljából. A miniszterelnök külföldiaknak küldött levele azonban más megítélés alá esik, mivel ebben az esetben a Kormány a népszavazás szervezőjének minősült. Az indokolás szerint tehát ha a Kormány az országos népszavazás szervezőjének minősül, akkor a kampányidőszak idején, amikor kampánytevékenységet fejt ki, szintén csak azt az adatbázist használhatja, amely a kampányban résztvevő, a törvényben szabályozott további személyi kör számára ugyanígy elérhető. A Kúria megállapításai szerint tehát a Kormány, mint szervező az országos népszavazási kampányban kampányeszközeinek terjesztésére nem élhet olyan eszközökkel, amelyekhez nem a Ve., egyébként a választás minden szereplőjére vonatkozó szabályai alapján jutott hozzá. A Kúria szerint az országos népszavazás kapcsán a Közigazgatási és Elektornikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) adatbázisának közhatalmi jogosultságon alapuló használata nemcsak a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti esélyegyenlőség, hanem az e) pont szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvével is ellentétes. A szervező így ugyanis olyan külföldön élő állampolgárnak küldte meg a kampányanyagát, akinek címét a választási eljárás keretei között egyébként nem szerezhette volna meg.

A Kormány, mint a népszavazás szervezője kampánytevékenységével összefüggésben kiemelendő továbbá a *Kúria Kvk.II.37.889/2016/3.* számú döntése, amellyel helybenhagyta az NVB-nek a Kormány „Ne kockáztassuk Magyarország jövőjét” kezdetű, a Petőfi Népe című megyei lapban megjelent hirdetése elleni kifogást elutasító döntését.<sup>14</sup> A kérelmező felülvizsgálati kérelmében Kormány által a kampányra fordított források mértékét sérelmezte, valamint azok jogi alapját kérdőjelezte meg. Meglátása szerint a Kormány országgyűlési felhatalmazás nélkül, korlátlanul és önkorlátozás nélkül használta fel az erőforrásait. A kérelmező álláspontja szerint az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerinti népszavazási kezdeményezők között nem tehető különbség, a Kormány a jogszabályok alapján nem rendelkezik ezen a téren többletjogosultsággal. Véleménye szerint nem rendeltetésszerűen és nem jóhiszeműen járt el a Kormány, mivel az ellenkező véleményt képviselő szereplőknek anyagi erőforrás hiányában még csak elméleti lehetősége sem volt ugyanilyen vagy hasonló intenzitással megismertetni álláspontjukat a választópolgárokkal.

A Kúria meglátása szerint az intézményvédelem – ezen belül a Kormányt a népszavazási kampányban megillető jogok terjedelme – az alkotmányos feladatok teljesíthetőségéhez igazodik. Az indokolás szerint a Kormány az Alaptörvényben kapott felhatalmazását gyakorolja akkor, amikor az általa megfogalmazott kérdésben a nép döntését kéri. Ez pedig az aktív szerepből következően az általa kezdeményezett népszavazás esetén kiterjed a tájékoztatás

<sup>12</sup> Knk.I.37.723/2016/3. számú végzés, Kvk.IV.37.848/2016/3. számú végzés, Kvk.I.37.887/2016/3. számú végzés.

<sup>13</sup> 77/2016. NVB határozat

<sup>14</sup> 80/2016. NVB határozat

mellett arra is, hogy a döntés legitimitása érdekében a választópolgári részvételre biztasson és emellett a választói akaratot is befolyásolja. A Kúria álláspontja szerint, ha a kormányzati szerepet korlátok közé akarjuk szorítani, akkor e korlátokat kizárólag törvényben lehet és kell felállítani. Az érvelés szerint egy ilyen alkotmányos felhatalmazás korlátait normatív alap nélkül jogértelmezéssel, vagy jogalkalmazói döntésekkel nem lehet pótolni.

A finanszírozással kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy annak kereteit és korlátait tételes jogi szabályozás szintén nem határozza meg. A népszavazáshoz való alapjog gyakorlása, annak esetleges korlátai körében a kampányra fordítható összeg tételes jogi alap nélküli, bírói döntéssel történő korlátozása, *ad absurdum* a törvénytértés megállapítása és szankcionálása nem lehetséges.

Fontos megállapítás még, miszerint a Kormány a választási eljáráshoz képest, amelyben semleges pozíciót kell elfoglalnia, a népszavazási eljárásban – épp az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése és az Nsztv. 5. §-a alapján – aktív szereplő. Ebből következően tehát a Kormány helyzete nem összevethető az országgyűlési választások során és azon népszavazási eljárásban, amelyet maga kezdeményezett: az első esetben kifejezetten passzív, az utóbbiban pedig aktív szereplő.

A Kúria végső konklúziója szerint tehát az Alaptörvény értelmében alapjogot, illetve a Kormány Alaptörvényben kapott felhatalmazását normatív megalapozottság hiányában bírói döntéssel nem lehet korlátozni.

A Kúria *Kvk.III.37.901/2016/2. számú* határozatában a Kormány „Ne kockáztassuk Magyarország jövőjét” kezdetű, a Vas Népe című megyei napilapban megjelent hirdetésével kapcsolatban tartalmilag az előző döntés lényegi megállapításait ismételte meg.

## 2.2 A Kormány kampánytevékenységével kapcsolatos elvi tételek

A Kormány kampánytevékenysége – amint arra a társadalmi célú reklámok és politikai reklámok összefüggéseit tárgyaló résznél részletesebben is kitérünk – még az általános választások kampányidőszakában sem esik egyértelmű szabályozás alá. A Kormány, mint a népszavazás szervezője ugyanakkor teljesen más aktorként szerepel a népszavazási eljárás kampányidőszakában. A Kúria több döntésében is kiemelte, hogy a Kormánynak az általános választások esetén egyébként meglévő semleges pozíciójának értelmezési keretét áttöri az általa kezdeményezett népszavazáshoz kapcsolódó, minőségében teljesen eltérő szituáció. Az eltérés ebben az esetben abból adódik, hogy a Kormány az általa kezdeményezett népszavazásban aktív szereplő, így a választási eljárásban betöltött passzív, kizárólag a tájékoztatásra kiterjedő szerepe mellett megjelenik egy aktív, a választói akarat befolyásolására irányuló és a Kúria ismertetett döntései alapján legitim igény is, amely az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdéséből és az Nsztv. 5.§-ból vezethető le.

Lényeges kérdés ebben a körben az esélyegyenlőség érvényesülése, tekintettel arra, hogy a kampány finanszírozásának módja, legalábbis ami a Kormány által erre a célra felhasználható keretet illeti, nem került meghatározásra, arról tételes jogi szabály nem lelhető fel – a problémakör tehát szorosan kapcsolódik a választások egyik neuralgikus pontjához.<sup>15</sup> Valójában a Kúria elegáns, a döntést kikerülő megoldásának tekinthető az érv, amely szerint egy ilyen fajsúlyú kérdésben tételes jogi rendelkezés híján a bíróság önkényes jogértelmezéssel nem szabhat határt a Kormány kampányköltségeinek, sem magának a kampánytevékenységének. A normatív alap szükségessége természetesen nehezen vitatható, jogszabályi háttér hiá-

---

<sup>15</sup> A Transparency International értékelése szerint a „választási kampányok finanszírozása Magyarországon a rendszerváltozás óta megoldatlan probléma, egyben az egyik legnagyobb korrupciós kockázat is”. <https://transparency.hu/kozszektor/valasztasok-part-es-kampanyfinanszirozasi/>

nyában és tartózkodó bírósági hozzáállás mellett ugyanakkor a Ve. alapelvei, kiemelten az esélyegyenlőség követelménye üresedhetnek ki.

Az esélyegyenlőséggel kapcsolatban ugyanakkor előremutató, hogy a Kúria álláspontja szerint a Kormány a Ve. hatálya alá tartozó kampányidőszakban a népszavazás szervezőjeként csak olyan adatbázisokhoz férhet hozzá, amelyekhez más, a kampányban résztvevő aktorok is hozzáférnek. Ezek alapján a Kormány az általa kezdeményezett népszavazás kampányidőszakában nem kérhet ki lakcímadatokat olyan adatbázisokból, amelyek adatainak megismerésére egyébként a közhatalom gyakorlójaként, a népszavazási eljárás idején kívül lenne jogosult.

### **3. A helyi önkormányzatok kampánytevékenysége a népszavazási eljárásban**

#### **3.1 A helyi önkormányzatok kampánytevékenységével kapcsolatos döntések**

A helyi önkormányzatok kampánytevékenysége a népszavazási kampányidőszakban az NVB előtt egyik leggyakrabban felmerülő<sup>16</sup> kérdés volt. A Kúria ezzel kapcsolatban a *Kvk.III.37.891/2016/3* számú döntésében foglalt állást, helybenhagyva az NVB 88/2016-os határozatát. A kifogásban a kérelmező azt állította, hogy a helyi önkormányzat egy, a Kormányt a népszavazásban támogatásáról biztosító határozat elfogadásával választási kampánytevékenységet folytatott. A kérelmező szerint ez az aktus az országos népszavazásba történő jogtalan beavatkozást jelentett, amellyel az önkormányzat semleges pozícióját feladva, közpénzből folytatott kampánytevékenységet. A kérelmező meglátása szerint ez azért is volt kimondottan aggályos, mert a kampánytevékenységre az önkormányzatnak valójában nincsen törvény által előírt feladat- és hatásköre.

A Kúria megállapította, külön korlátozó szabály hiányában nem lát elvi alapot annak korlátozására, hogy a helyi önkormányzatok, amelyek a közhatalom gyakorlásának önálló aktorai, szabadon kinyilváníthassák azon véleményüket, hogy a Kormányt támogatják. A Kúria megítélése szerint aggályos lenne, ha a Kormány, civil szervezetek, egyházak, parlamenti és nem parlamenti pártok (tehát gyakorlatilag a kifejezetten semleges intézményeket kivéve mindenki más) kampánytevékenységet folytathatna, azonban az önkormányzatoktól ezt a jogot megvonják. A Kúria érvelése szerint az önkormányzat e határozatával arról döntött, hogy támogatja a Kormány népszavazási kérdés kapcsán kialakított álláspontját. Egyértelmű ugyanis, hogy az önkormányzat közgyűlése erre tekintettel fogadta el a „kötelező kényszer betelepítés elleni” népszavazás támogatását, azaz a nem szavazat leadására ösztönzött. Az ilyen népszavazások esetében a Kormány a népszavazási kezdeményezés szervezőjének tekintendő, így a parlamenti pártok mellett a hatályos szabályozás értelmében kizárólag a Kormány jogosult az Nsztv. 69. §-a alapján politikai reklám közzétételére. Azonban a politikai reklám körébe nem tartozó más kampánytevékenységet bárki folytathat tekintettel arra, hogy a Ve. jelölő szervezetekre, jelöltekre vonatkozó esetleges szűkítő szabályai a népszavazási kampányban nem értelmezhetőek. A helyi önkormányzatok tehát ebben az esetben a közhatalom önálló szereplőiként a véleménybefolyásoló versengésben ugyanúgy részt vehettek, mint bárki más.

A Kúria a Kormány kampányköltségeivel kapcsolatban – a korábban kifejtett érvekkel összhangban – az önkormányzatokkal összefüggésben is azt a megállapítást tette, hogy a közpénzköltést korlátozó tételes jogi szabályozás hiányában, bírói jogértelmezéssel nem korlátozhatja ezeket, a kérdés rendezése tehát a jogalkotó feladata.

---

<sup>16</sup> A teljesség igénye nélkül lásd: 85/2016 NVB határozat, 87/2016 NVB határozat, 88/2016 NVB határozat, 92/2016 NVB határozat, 94/2016 NVB határozat, 95/2016 NVB határozat, 98/2016 NVB határozat, 106/2016 NVB határozat.

### 3.2 A helyi önkormányzatok kampánytevékenységével kapcsolatos elvi tételek

A helyi önkormányzati képviselő-testületek népszavazási kampányba történő bekapcsolódásával összefüggésben kétségkívül nehéz döntési helyzettel szembesült a Kúria. Nehéz azzal az elvi megállapítással vitatkozni, hogy a képviselő-testületek véleményformálása politikai kérdésben nem eshet olyan típusú korlátozás alá, amellyel a független alkotmányos jogállással bíró intézmények (pl. bíróságok, Alkotmánybíróság) a hatalommegosztás elvéből következően szembesülnek. A helyi önkormányzati képviselő-testületek szükségképpen politikai szervek, amelyeknek politikai kérdésekben természetesen nem kell semlegesnek maradniuk. Két okból azonban az országos népszavazással kapcsolatos szerepük és mozgásterük eltér a Kormányétól. Egyrészt nem a népszavazás szervezői, ennek megfelelően nem formálhatnak arra vonatkozó igényt, hogy álláspontjukat – a Kormánnyal ellentétben – a politikai verseny alanyaiként osszák meg a választópolgárokkal. Másrészt azt is érdemes hangsúlyozni, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos funkciója a *helyi közügyek* intézése és a *helyi közhatalom* gyakorlása<sup>17</sup> – ennek megfelelően a képviselő-testületek álláspontjának kifejtése *országos* vonatkozású politikai kérdésekben az alapvető funkció ellen hat.

## 4. A politikai hirdetés megrendelőjének feltüntetése

### 4.1 Az impresszum kérdésével kapcsolatos döntések

A Kúria több döntésében is foglalkozott az „impresszum” kérdésével. *Kvk.VI.37.885/2016/3.* számú végzésével helybenhagyta az NVB egy OEVB<sup>18</sup> határozatot megváltoztató döntését,<sup>19</sup> amelyben a Vas népe napilap címlapján megjelent „Ne kockáztassuk Magyarországot jövőjét” politikai hirdetés elleni kifogásnak adott helyt. Az NVB e felülvizsgálattal támadott döntésében megállapította, hogy nem felel meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének, ha nem olvasható vagy nem vehető ki egyértelműen a politikai hirdetésben annak megrendelője. A kérelmező nézete szerint a jogsértést tevőleges magatartásával a lapot kiadó Kft. követte el, segítve ezzel a hirdetés megrendelőjének jogsértő magatartását. A lap kiadójának ugyanis tudnia kellett volna, hogy választási alapelveket sért, ha a közzétett politikai hirdetésben nem vagy nem jól láthatóan szerepel a politikai hirdetés megrendelője.

A Kúria álláspontja szerint az irányadó kúriai végzés<sup>20</sup> alapján a kifogásolt hirdetések nem minősíthetők sajtóterméknek és egyéb kiadványnak. A politikai hirdetés fogalmát speciális szabályként az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ve. 146. § b) pontja tartalmazza: ez a definíció ugyanakkor nem azonos a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) szerinti sajtótermékre, kiadványra vonatkozó fogalom meghatározással. A Kúria szerint nincs tehát olyan törvényi rendelkezés, amely fizetett politikai hirdetés esetében kötelezővé tenné az impresszum alkalmazását. A politikai hirdetéssel összefüggésben azonban a Kúria kifejtette, hogy annak azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie. Az érvelés lényege szerint a politikai hirdetés közzététele csak megrendelés útján lehetséges, így annak tartalmát is a megren-

<sup>17</sup> Ezt a megállapítást támasztja alá a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* is. Vö: 1997. évi XV. törvény az a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 3. cikk (1) bekezdés: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”

<sup>18</sup> Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 1/2016. (IX. 16.) OEVB határozata

<sup>19</sup> 84/2016. NVB határozat

<sup>20</sup> Kfv.V.37.849/2016/3. számú döntés

delő határozza meg, következésképpen a sajtótermék szerkesztői nem tartoznak ezért felelősséggel. Mivel azonban a politikai hirdetés értelemszerűen és a törvény szerint is a megrendelő céljának támogatására ösztönöz, elengedhetetlen, hogy abból egyértelműen kiderüljön a megrendelő személye. A jogszabályoknak, pontosabban a Ve. 146. § b) pontja és a 148. § (1) bekezdéséből fakadó azonnali felismerhetőség követelményének csak így felelhet meg egy politikai hirdetés.

A Kúria arra a következtetésre jutott, hogy nem áll rendelkezésre olyan információ, amely alapján megállapítható volna, hogy mely ok, illetve kinek és milyen magatartása vezetett a napilapban megjelent fizetett politikai hirdetések alapvető rendelkezésbe ütköző megjelentetéséhez. Így ebben a kérdésben, tehát ami a Kft. felelősségét illeti, nem született érdemi döntés.

Egy másik, *Kvk.V.37.941/2016/3.* számú határozatában a Kúria az NVB 99/2016. számú határozatát részben megváltoztatta és megállapította, hogy a kifogással érintett kampányeszköz sérti a választás tisztaságára, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveket.

A kérelmező kifogását – egyebek mellett – arra hivatkozva terjesztette elő, hogy az óriásplakátról közvetlen közlőről készített fénykép jobb alsó sarkában szabad szemmel, gyakorlatilag és közvetlen közlőről is alig olvasható, hogy "Készült Magyarország Kormányának megbízásából". A Kúria álláspontja szerint NVB-nek minden rendelkezésére álló adatot, tény, körülményt, bizonyítékot, így a becsatolt fényképfelvételeket is értékelnie kellett volna. A Kúria megállapítása szerint a plakát jellegéből, céljából, rendeltetéséből és a rá vonatkozó szabályozásból az következik, hogy nem közvetlen közlőről és nem különösen gondos vizsgálat eredményeként kell kiderülnie, hogy kinek a támogatására ösztönöz. Ezt ugyanis egy kampányban a plakátnak egyértelműen és nyilvánvalóan megállapítható módon kell tartalmaznia. E követelményeknek a Kúria rendelkezésére bocsátott bizonyítékok szerint tehát a kérdéses plakát nem felelt meg, ezért sértette a Ve. 2. § (1) bekezdése a) és e) pontja szerinti, a választás tisztaságára és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveket.

Az azonnali felismerhetőség követelményével összefüggésben ki kell emelni továbbá a Kúria *Kvk.I.37.957/2016/2.* számú határozatát is, amelyben az NVB határozatát<sup>21</sup> helyben hagyva kimondta, hogy nem felel meg a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének az olyan fizetett politikai hirdetés, amelyből egyértelműen és nyilvánvalóan nem állapítható meg, hogy ki a megrendelője, és az sem, hogy az országos népszavazási kampányban kinek a támogatására ösztönöz. A korábbi érvelés mentén haladva, a Kúria újfent kimondta, hogy nem egyeztethető össze a Ve. 2. § a) pontja szerinti, a választás tisztaságára vonatkozó alapvető rendelkezésekkel az ilyen politikai hirdetés.

## 4.2 Az impresszummal kapcsolatos elvi tételek

Kétségtelen, hogy a politikai hirdetések nem minősülnek az Mttv. szerinti sajtóterméknek, így azokon a sajtójog szerinti impresszum sem kérhető számon. A Ve. azonban egyértelműen fogalmaz: a felismerhetőség követelményének minden hirdetésnek meg kell felelnie, különben a hirdetés közzététele sérti a Ve. alapelveit, különösképp a rendeltetésszerű joggyakorlásra és a választás tisztaságára vonatkozó elveket. Erre a szempontra tehát a hirdetés tartalmának kialakítása, annak közzététele és a kapcsolódó jogviták elbírálása során figyelemmel kell lenni. Ettől elkülönülő kérdés, hogy a kiadó felelőssége milyen módon állapítható meg hiányos közzétételek esetén. A Kúria megközelítése ehhez nem ad biztos támpontokat,

---

<sup>21</sup> 131/2016. NVB határozat

mindössze azt rögzíti, hogy ilyen esetekben fel kell tární, kinek a tevőleges magatartása vezet a jogsértéshez.

## 5. A választási gyűlés

### 5.1 A választási gyűléssel kapcsolatos döntések

A választás napján választási gyűlés nem tartható, ezért fontos annak a kérdésnek a tisztázása, hogy egy a választás napjára előre meghirdetett esemény milyen esetben minősül választási gyűlésnek, és amennyiben annak tekinthető, úgy megállapítható-e a jogsértés már a rendezvény megvalósulása előtt. Ez ügyben a Kúria a Párbeszéd Magyarországért honlapján közzétett, a Párbeszéd Magyarországért, valamint számos szimpatizáns közösségi oldalán 2016. szeptemberében több ízben megjelent „Állj ki az erőszakmentes Magyarországért!” felhívással, a 2016. október 2-án 16 órára a Kossuth térre meghirdetett tüntetéssel kapcsolatban foglalt állást. A Kúria *Kvk.III.37.931/2016/2.* számú határozatával az NVB 93/2016. számú határozatát helybenhagyva, a Párbeszéd tüntetését választási gyűlésnek tekintve, az alábbi legfontosabb szempontokat mérlegelte.

A kérelmező előadta: abból, hogy az általa 2016. október 2-ára bejelentett rendezvény szervezése során kampányidőszakban a népszavazással kapcsolatos véleményét is kifejti, nem lehet magának a rendezvénynek a jellemzőire következtetni. Álláspontja szerint a jogsértés tényét akkor lehet megállapítani, illetve a további jogsértéstől akkor lehet eltiltani, ha a jogsértést már elkövették. Jövőbeli esemény vizsgálatára a Ve. nem ad hatáskört a választási bizottságok számára.

A Kúria ezzel szemben egyetértett az NVB következtetésével, amennyiben hangsúlyozta: a bizonyítékok tételes vizsgálata és értékelése alapján a rendezvény-szervezés kapcsán kifejtett tevékenység kimerítette a Ve. 141. § szerinti kampánytevékenység fogalmát. A felülvizsgálati kérelemben foglaltak kapcsán a Kúria kiemelte, hogy az NVB döntését az akkor rendelkezésre álló dokumentumok alapján hozta meg, és ennek nem képezte jogszabályi akadályát, hogy a jogszabálysértéssel érintett rendezvény még csak szervezés alatt állt. Ettől elkülönülő kérdés, hogy amennyiben megtörténik egy ilyen törvénysértő esemény, az egy másik eljárást vonhat maga után. A most felülvizsgált eljárásában az NVB-nek azt kellett értékelnie, hogy miként minősül az, ha egy politikai párt a népszavazás napján egy, a népszavazással egyértelműen összhangban álló rendezvényt szervez egy kiemelt, központi helyszínen olyan időpontban, amikor még a kampányidőszak fennáll. A Kúria megítélése szerint összességében szükséges és arányos korlátozás volt az NVB részéről az intézkedés, amely ebben az esetben a népszavazás tisztaságának megóvása, az esélyegyenlőség, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás biztosítása érdekében állapította meg a jogsértést.

Az ügygel összefüggésben alkotmánybírósi eljárás is indult alkotmányjogi panasz alapján. Az indítványozó a közterületen tartott választási gyűlésnek a szavazás napjára vonatkozó törvényi tilalmát a gyülekezéshez való jog olyan korlátozásának tartotta, amely egyrészt nem is alkalmas a kívánt cél elérésére, másrészt pedig olyan korlátozást jelent, amely nem áll arányban a szabályozás céljával. Az AB *3211/2016. (X. 26.) AB határozatával* az alkotmányjogi panaszt elutasította és a következő megállapításokat tette.

Az AB érvelése szerint az egyéni képviselőjelöltek a kampány időszakában tett közlésekkel nemcsak véleménynyilvánítási szabadságukkal élnek, hanem passzív választójogukat is gyakorolják, amely ebben az esetben része véleménynyilvánítási szabadságuknak. A választási gyűlések megtartását lehetővé tevő szabály ezért alapvetően a véleménynyilvánítás szabadságának, s ezzel közvetlen összefüggésben a békés gyülekezéshez való jognak a biztosítását jelenti. Azonban ebben a kontextusban a véleménynyilvánítás szabadsága mellett a választás intézményének védelme is rendkívül fontos szempontként jelenik meg. Az AB hang-

súlyozta: a közhatalom a legitimációját a választások útján nyeri el, amiből egyenesen következik, hogy a demokratikus rendszer szempontjából a szavazói akarat zavartalan kifejeződése és ennek biztosítása kiemelt jelentőséggel bír. Az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezés pedig éppen ezen intézményi védelem keretei közé sorolható. A testület kifejtette továbbá, hogy a békés gyülekezés szabadságának néhány óráig tartó korlátozása az alapjog lényeges tartalmát nem érinti. Indokoltnak tekinthető ugyanis a korlátozás főként akkor, ha választópolgárok azon körére gondolunk, akik nem tudják elkerülni a választási gyűlést annak ellenére, hogy azon nem kívánnak részt venni.

## 5.2 A választási gyűléssel kapcsolatos elvi tételek

Az AB a vizsgált ügyel kapcsolatban leszögezte, hogy nem sérti a békés gyülekezéshez való alapjog lényeges tartalmát a választási gyűlést a szavazás napján tiltó Ve. rendelkezés. Ezzel az AB voltaképpen következetesen tartotta magát korábbi gyakorlatához, amennyiben a kampánycsend intézményének alkotmányosságával foglalkozó korábbi döntéseivel is egybecseng a tárgyalt határozat. A kampánycsend szabályaival kapcsolatban a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában<sup>22</sup> a testület már korábban is rögzítette, hogy a kampánytevékenység korlátozása tulajdonképpen a választói akarat zavartalan kinyilvánítását szolgálja és ebből következően a képviselői szerv szabad akaraton alapuló létrehozásának is fontos eszköze. Ezt a korlátozást tehát a választójog, mint alapvető jog érvényesülésének védelme, valamint a jogállamiság követelménye adott esetben szükségessé is teheti.<sup>23</sup> Az új választójogi szabályok hatálybalépésével néhány kivételtől eltekintve megszűnt a kampánycsend, e kivételek körébe tartozik azonban az ezen részben tárgyalt választási gyűlés intézménye. A kampányidőszak egészében tartható választási gyűlés (a Ve. hatálya alatti speciális védelmet élvezve), csupán a szavazás napján nem. Így a kampánycsend alkotmányosságát alátámasztó érvek ezen, immáron csak kivételszabályok körében ugyanúgy érvényesülni látszanak, mint korábban, a teljes tiltás idején.

A fent leírtak fényében a jövőre nézve tehát lényeges az ilyen, szavazás napjára meghirdetett választási gyűlésnek minősülő események legfontosabb attribútumainak meghatározása is, amelyek a Kúria döntéséből már kirajzolódni látszanak. A Kúria álláspontja szerint, ha egy politikai párt rendezvényéről van szó, amelynek a „választással egyértelműen összhangban” áll a tematikája, továbbá azt kiemelt és központi helyszínre szervezik kampányidőszakban, az választási gyűlésnek minősül. Természetesen mindezek mellett az is feltétel, hogy a Ve. 140. § szerint alkalmas legyen a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, hiszen valójában ezen feltételek megvalósulása esetén beszélhetünk csak tényleges kampányeszközzel.

Figyelemre érdemes a Kúria azon megállapítása is, amely szerint jogszerűen járt el az NVB, amikor egy, a jövőben megrendezendő választási gyűlést nyilvánított jogszabálysértőnek. Ezek alapján a jövőben az ilyen rendezvényekkel összefüggésben ugyanis még megtörténtük előtt meg lehet állapítani a jogsértést, az attól való eltiltással egyetemben. A Kúria érvelése szerint a törvénytörő rendezvény megtartása már egy újabb eljárást vonhat maga után.

Érdemes ugyanakkor hozzátenni, hogy a kérdéses rendezvényeket a gyülekezési jog érvényesülése szempontjából vizsgálva továbbra is maradnak nyitott kérdések. A gyülekezési jog gyakorlásának körébe sorolható rendezvények nem tilthatók meg előzetesen az esetleges jogsértő jellegre hivatkozva, az államnak csak utólagos beavatkozásra van lehetősége.<sup>24</sup> Az

<sup>22</sup> A kampánycsend intézményéhez lásd még a 6/2007. (II. 27.) AB határozatot.

<sup>23</sup> Lásd: 39/2002 (IX. 25.) AB hat. ABH 2002, 273, 279.

<sup>24</sup> Érdemes rámutatni, hogy a magyar szabályozás és alkotmánybírói gyakorlat mellett – szélesebb értelemben – ezt a megközelítést támasztja alá az EBESZ ajánlásában rögzített elv, a „békés gyülekezési jog érvényesülése”

sem állapítható meg kétséget kizáróan, hogy a Ve. rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata általános jelleggel, a körülményektől függetlenül elvégezhető: elképzelhető olyan eset a jövőben, hogy az adott rendezvény vonatkozásában megállapítható a gyülekezési jog olyan korlátozása, amely nem állja ki az arányossági próbát.

## **6. A társadalmi célú reklám és a politikai reklám elhatárolása, a médiaszolgáltató felelőssége**

### **6.1 A társadalmi célú reklámokkal és a politikai reklámokkal kapcsolatos döntések**

A 2016-os népszavazási kampányidőszak alatt a Kúria és az Alkotmánybíróság is két, egymással szorosan összefüggő ügyben foglalt állást a politikai reklám és a társadalmi célú reklám kérdésében, amely döntések tartalmilag és lényegüket tekintve megegyeznek egymással. A Kúria két irányadó döntése a *Kvk.IV.37.934/2016/2.* számú, valamint *Kvk.IV.37.935/2016/4.* számú végzés. A két ügy a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. választási alapelveket és választási törvényt sértő magatartása, valamint a TV2 Média Csoport Kft. törvénysértő magatartása miatt indult. A médiaszolgáltatók az NVB-nél kifogást tevők szerint tevőleges magatartásukkal hozzájárultak ahhoz, hogy a Kormány „Szeretem Magyarországot” reklámja társadalmi célú reklámként jelent meg, holott a kifogásokat tevők meglátása szerint egyértelműen politikai reklámról volt szó.

Mivel az ügyek érdemét tekintve mind a Kúria, mind az AB ugyanazon megállapításokat tette, a továbbiakban csak a TV2-vel kapcsolatos döntést, tehát a 111/2016 NVB határozatot támadó felülvizsgálati eljárásban született *Kvk.IV.37.934/2016/2.* számú kúriai végzést, valamint az ezen végzést megsemmisítő *19/2016. (X. 28.) AB határozat* legfontosabb megállapításait összegezzük.

A kifogást tevő azzal fordult az NVB-hez, hogy a kérdéses reklám politikai reklám, nem pedig társadalmi célú reklám, ezért az csak a Kormányt, mint a népszavazás szervezőjét megillető<sup>25</sup> 50 perces időtartam keretei között jelenhetett volna meg. Kifogásolta továbbá azt is, hogy a népszavazási kampány szervezésében részt nem vevő pártoknak egyáltalán nem is volt lehetőségük társadalmi célú reklámot megjelentetni a médiaszolgáltatóknál, mert azok csak politikai reklámként közlik reklámjaikat. Álláspontja szerint a cél egyértelműen az volt, hogy a Kormánynak az öt megillető 50 percesen túli reklámideje legyen a TV2-n, amelyhez a TV2 tevőleges magatartására volt szükség. Nem kérdés tehát, hogy a TV2 felelőssége a tárgybeli reklám *"társadalmi célú reklámként"* való feltüntetése.

A Kúria az NVB kifogást elutasító döntését megváltoztatta és megállapította, hogy a TV2 a, „*Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án.*”, valamint a „*Szavazzon október 2-án!*” műsorszámok közlésével megsértette a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezését. A Kúria az indokolásában kifejtette, a társadalmi célú reklám esetében fogalmi elem a hatás kiváltása a nézőben – a lényeges distinkció azonban az, hogy annak középpontjában soha nem egy párt, vagy politikai aktor véleménye, hanem a közérdek áll. Ezek alapján a Kúria megállapította, hogy azokat a műsorszámokat politikai reklámnak kell tekinteni, amelyek a Kormány népszerűsítésére, ő álláspontjának a támogatására ösztönöznek.

*nek vélelme*”. Lásd: Guidelines on Freedom of Assembly OSCE – Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (Warsaw: 2010) 2.1 <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true> Az elv magyar kontextusban történő alkalmazhatóságával kapcsolatban lásd: KIRIPOLSZKY Michaela: „Egy kitüntetett alapjog jövője: a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének vélelme” (*a XXXIII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában bemutatott dolgozat*) <http://otdk2017.uni-miskolc.hu/Alkotmanyjog3>

<sup>25</sup> Az 50 perces időkeretet a 46/2016 NVB határozat állapította meg az Nsztv. 69. §-a, valamint a Ve. 147/B. §-a alapján.

Összegezve a kifejtetteket, a Kúria még egyszer hangsúlyozta: a társadalmi célú reklám és a politikai reklám közötti alapvető különbség az, hogy az előbbi közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiatartalom nézőjére, míg az utóbbi célja ebben az esetben a Kormány népszerűsítése, illetve az álláspontjának támogatására való felhívás. A Kúria ezzel összefüggésben megjegyezte: a kampánynak nemcsak a feltett kérdés mikénti megválaszolása, hanem a részvétel vagy a távolmaradás is részét képezte, így a választópolgárokat a kampány alatt is többirányú befolyás érte. A politikai diskurzus részét képezte tehát a részvételre és a távolmaradásra ösztönző kampánytartalom is és nemcsak a szavazás mikéntje. Ebben a kontextusban a Kúria álláspontja szerint a kampány tartalma már nem volt függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától, így a támadott műsorszámok egyértelműen a politikai reklám jegyeit hordozták. Az ügy konklúziója tehát az volt, hogy a műsorszám önmagában vett közérdekű célját a népszavazási kampány tartalma és iránya egyszerűen felülírta.

A Kúria döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be. Ennek nyomán az Alkotmánybíróság 19/2016. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzése az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, amely ebben az esetben a médiatartalom-szerkesztés szabadságában nyilvánult meg, megsértette-e a Kúria döntése. A testületnek azt kellett mérlegelnie, hogy az Mttv.-ben és a Ve.-ben előírt szabályok betartásán túl egy társadalmi célú reklám közlése előtt azt is elvárható-e az indítványozó médiaszolgáltatótól, hogy a népszavazási kampány aktuális irányát is figyelembe véve az alapján döntsön egy közérdekű célt tartalmazó műsorszám társadalmi célú reklámként való közreadásáról. A testület álláspontja szerint a médiaszolgáltatás tartalmának szabad meghatározása magában foglalja az adott médiaszolgáltató reklámpolitikájának szabadon történő kialakítását is. A népszavazási kampány során a médiaszolgáltató szabadon dönthet arról, hogy egyrészt a Ve. 147/F. § (1) bekezdése alapján biztosítani kívánja-e politikai reklám közzétételének lehetőségét, másrészt az Mttv. 32. §-a alapján közzétesz-e társadalmi célú reklámot.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága védi a médiaszolgáltatót társadalmi célú reklámok közzététele esetében is.

A jelen ügyben nem választással, hanem népszavazással kapcsolatos közlésről volt szó. Az Alaptörvény a népszavazás szabályai között visszautal a választójogra, amiből az következik, hogy a népszavazás idején sem lehet más tartalmat tulajdonítani az Alaptörvény szerinti politikai reklám fogalomnak, mint amilyen tartalmat az a választások idején hordoz. A konkrét esetben az indítványozó médiaszolgáltató elfogadta a közzétenni kívánt reklám társadalmi célú minősítését. Az Alkotmánybíróság ezért azt is vizsgálta, hogy egyértelműen azonosítható-e a társadalmi célú reklám legfőbb jellemzőjének mondható *közérdekű cél* a kérdéses műsorszámokban.

Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint „[a] közhatalom forrása a nép”, a (4) bekezdés értelmében pedig „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” A testület hangsúlyozta: a demokratikus jogállam működésének alapja a hatalomgyakorlás legitim módon történő megvalósulása, tehát az országos népszavazás, vagyis a kivételesen alkalmazott közvetlen hatalomgyakorlási forma alkalmazása esetén elsőrendű közérdek, hogy az állampolgárok részt vegyenek a népszavazáson, és a népszavazás érvényes legyen. A vizsgált műsorszám semmilyen formában nem utalt a népszavazáson eldöntendő kérdés mikénti megválaszolására és nem irányult a népszavazás során megnyilvánuló választói akarat befolyásolására. A műsorszám a népszavazáshoz való jog gyakorlására, a választópolgári részvételre biztatott, amivel a döntés legitimitását, mint közérdekű célt kívánta elősegíteni.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint minden közérdekű céllal szemben megfogalmazhatóak ellenérvek és ellenvélemények. Egy társadalmi célú reklám közzététele előtti vizsgálat során azonban nem várható el a műsorszolgáltatótól az Mttv. előírásain túl olyan többlettartalom vizsgálata, ami alapján egy kampány pillanatnyi állásából következtetve esetlegesen valamilyen mögöttes politikai tartalom állapítható meg. Ez ugyanis könnyen eredményezheti azt is, hogy egy közérdekű céllal ellentétes politikai vélemény megakadályozza a közérdekű cél elérését szolgáló társadalmi célú reklám közzétételét.

A testület megállapítása szerint a Kúria végzésével az Mttv. által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra. A Kúria döntése alkalmas arra, hogy – mintegy öncenzúráként – a műsorszolgáltatót visszatartsa társadalmi célú reklámok közzétételétől. A Kúria a végzésében foglalt jogértelmezésével mindezek alapján megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát.

## 6.2 A társadalmi célú reklámmal és a politikai reklámmal kapcsolatos elvi tételek

A fent felvázolt problémakör, amelyben a Kúria és az AB álláspontja is eltért egymástól, alapvetően a politikai reklám fogalmában ragadható meg. Még tovább menve, az alapvető kérdés a politikai reklám és a társadalmi célú reklám elhatárolásáról szól, amely korántsem újkeletű a választási kampány körül felbukkanó kérdések sorában. Az új választójogi szabályok – a korábbi szabályozással megegyezően – nem tartalmaznak rendelkezéseket a választási kampányban közzétett politikai reklámok és politikai hirdetések, valamint a Kormány hirdetései, egyéb társadalmi célú hirdetések, és civil szervezetek kampányai viszonyának rendezésére. Számos érv szól amellett, hogy ezek a kérdések jelentik a politikai részvételi jogok gyakorlásának egyik neuralgikus pontját.<sup>26</sup>

A szabályozás elégtelensége a népszavazási kampányban is szembeűnő volt, ebben az esetben a műsorszolgáltató felelősségének kérdésével kapcsolatban vezetett eltérő értelmezésekre. Míg a Kúria szerint a társadalmi célú reklám törvényi definícióját adott esetben felülírhatja a népszavazási kampány tartalma és iránya, addig az AB szerint a választási eljárás – ebben az esetben a Kormány által kezdeményezett népszavazási kampányidőszakban – alatt sem lehetséges a társadalmi célú reklámok esetén a Kúria által megfogalmazott többlettartalom vizsgálata. Érdemes hozzátenni: a Kúria korábbi gyakorlata is abba az irányba mutat, hogy a politikai reklámok esetén nem a megrendelő személye, hanem a műsorszám tartalma dönti el a minősítést.<sup>27</sup>

Az AB álláspontjával kapcsolatban megjegyezhető: valóban nehezen várható el egy műsorszolgáltatótól ilyen összetett alkotmányos kérdések mérlegelése a közzétételt megelőzően. A társadalmi célú reklámnak létezik egzakt törvényi fogalma, a kontextustól függő többlet-jelentéstartalom értelmezése pedig kétségtávolú összetett jogalkalmazói feladat.

Az Mttv. egyébként tartalmaz a műsorszolgáltató felelősségére, valamint a vitás esetek eldöntésére vonatkozó szabályt is. Az Mttv. alapján a megrendelő a közzététel időpontja kivételével nem gyakorolhat szerkesztői befolyást a médiaszolgáltatásra.<sup>28</sup> A médiaszolgáltató kérelmére a Médiatanács hatósági határozatában dönt, hogy a kérelem tárgyát képező közlemény közérdekű közleménynek, társadalmi célú reklámnak vagy politikai reklámnak minő-

<sup>26</sup> A szabályozás kritikájával kapcsolatban lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: „Alapjogok az új választójogi szabályozásban” *MTA Law Working Papers* 2014/16. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_16\\_Pozsar-Szentmiklosy.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf) 5.

<sup>27</sup> Vö. Kvk.III.37.328/2014/6. számú végzés

<sup>28</sup> Mttv. 32. § (2) bekezdés

sül-e.<sup>29</sup> Egyértelműnek látszik tehát a médiaszolgáltató minősítésben fennálló felelőssége és mozgásteret. Az AB döntés következtében mégis az a gyakorlat látszik kirajzolódni, amely nem várja el a médiaszolgáltatóktól a Médiatanács megkeresését vagy az önálló jogértelmezést, attól tartva, hogy az ilyen esetek öncenzúrához vezetnének. Az AB érvelése egyebekben egybecseng a korábbi, a szerkesztői szabadságot kiemelt értéként kezelő állásfoglalásával<sup>30</sup> – a szerkesztői szabadság alapjogi védelme azonban semmiképpen nem jelent mechanikus jogalkalmazást.

Álláspontunk szerint fentiekhez hasonló, kétségkívül bonyolult kérdések megnyugtató rendezése a jövőben tudatos, az alkotmányos követelményekre és az eset kontextusára figyelemmel lévő jogalkalmazás útján is lehetséges. Ha azonban a jogalkalmazó szervektől nem várható el a kiszámítható és tartalmi érvek alapján igazolható gyakorlat, a releváns politikai szereplőktől (jelen esetben a Kormánytól) pedig az alkotmányos és politikai kultúra tiszteletben tartása, úgy megkerülhetetlen a jogszabályi háttér módosítása. Nem tekinthető alkotmányosnak az a gyakorlat, amelyben a Kormány a politikai verseny egyik alanyaként versenytársaihoz képest lényegében semmilyen korlátozással nem szembesül a kommunikáció alakítása során – ebben a vonatkozásban egyértelmű garanciákra van szükség. Egyetértünk azzal az alapvetéssel, amely szerint a véleményszabadság és az információszabadság a demokrácia előfeltételei<sup>31</sup> – ehhez azonban a vélemények közlésének piacán egyenlő feltételeket szükséges biztosítani, amelyek jelenleg nem adóttak.

## 7. Általános megállapítások

Az elemzésben vizsgált esetek rávilágítanak arra, hogy *a kampánnyal kapcsolatban felmerülő jogviták alapjogi vonatkozásait komplex módon szükséges vizsgálni*. Az egyes jogviták eldöntése során részleges, és nem kellőképpen megalapozott válaszokhoz vezet, ha az eljáró bírói fórum a kérdéses jogvitában csak egy szempontra van figyelemmel. Erre lehet példa, ha az adott fórum a Kormány népszavazás során folytatott kampánytevékenysége jogszerűségének vizsgálata során nem elemzi körültekintően a politikai verseny kereteit, azaz azt a körülményt, hogy abban a Kormány mellett más politikai szervezetek is részt vehetnek; a politikai hirdetés megrendelőjének felismerhetőségével összefüggésben mindössze formai vizsgálatot végez; a választási gyűlésekkel összefüggésben nem szentel kellő figyelmet a gyűlekezési jognak; vagy a társadalmi célú reklámok és politikai reklámok elhatárolása során nem értékeli a kontextust.

Az elemzés elején jelezett kérdéssel, a Kormány és a helyi önkormányzatok kampányban történő részvételével kapcsolatban a következőket érdemes hangsúlyozni.

A Kormány az általa kezdeményezett népszavazással összefüggésben a népszavazás alanya, ennek megfelelően igényt tarthat arra, hogy a népszavazási kampány alakítója, résztvevője legyen. Ez a jogi pozíció azonban nem alapjogi: *a Kormány a közhatalom gyakorlójaként* (közelebbről a központi hatalom képviselőjeként) *nem lehet alapjogok alanya*, amelyek funkciója éppen az, hogy a közhatalommal szemben állítsanak korlátot. A Kormány a népszavazás kezdeményezőjeként és az általa kezdeményezett népszavazásban a kampány résztvevőjeként közfeladatot lát el, olyan hatáskört gyakorol, amelyet az Alaptörvény kifejezetten biztosít számára. Éppen ebből a jogi pozícióból következik, hogy az olyan népszavazások ese-

<sup>29</sup> Mttv. 32. § (8) bekezdés

<sup>30</sup> A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozatában a testület kimondta, hogy a sajtószerkesztés szabadságának korlátozása meg kell, hogy feleljen az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek, azaz az arányossági tesztnek. Lásd: 3096/2014. (IV. 11.) AB hat. [34]

<sup>31</sup> SMUK Péter: „The constitutional guarantees of democratic political discourses” in: KOLTAY András (ed): *Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression* (Budapest: Wolters Kluwer 2015) 99.

tében, amelyeknek nem a Kormány a kezdeményezője, valamint valamennyi választás esetében a Kormánynak tartózkodnia kell a kampányban való részvételtől – ebben a vonatkozásban mindenképpen bővítendő a jogalkotási úton meghatározott garanciák.

A *helyi önkormányzatok* szintén a közhatalom képviselői, pozíciójuk ebben a vonatkozásban csak abban különbözik a Kormányétól, hogy nem a központi, hanem a helyi közhatalmat képviselik – hasonlóképpen *nem lehetnek tehát klasszikus alapjogok alanyai*.<sup>32</sup> Nem fér tehát össze a helyi önkormányzatok alkotmányos funkciójával, ha a helyi közhatalom gyakorlóiként a választópolgárok politikai részvételi jogainak gyakorlására, valamint a politikai szervezetek eredményességére kívánnak hatást gyakorolni – ebben a tekintetben is szükség lehet a jövőben jogalkotási útján meghatározott garanciákra.

---

<sup>32</sup> Természetesen ide nem értve a központi kormányzattal szemben meglévő, alkotmányos *autonómiából* következő jogokat.

**© Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklós Zoltán**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor,**

**Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**