

SEVARACZ LUCA*

Hogyan tovább, semleges állam?

*A közhatalmi szervek semlegességének múltja, jelene és jövője
a választási kampányban*

I. Bevezető gondolatok

1. A dolgozat témája

Ezen dolgozat egy aktuális kérdést jár körül, a szerző nézőpontjából és ismeretei szerint, azonban az OTDK szabályozás terjedelmi korlátai nem minden vonatkozás részletes kifejezését teszik lehetővé. A választási kampány – annak jogrendszerszintű különbözőségeivel és hasonlóságaival együtt – a modern demokráciák kiemelt közpolitikai és ezáltal közjogi jelentőségű időszaka, rendeltetése pedig nem más, mint az, hogy a választópolgár a szavazófülke magányában megalapozottan gyakorolhassa a választójogát. Azonban ezen alapjog aktív oldalának gyakorlásához hozzátartozik a döntés előtti tájékozódás a jelöltek, illetve jelölő szervezetek programjáról, valamint az adott várost, az országot vagy akár az európai közösséget érintő vízióiról, amelynek alapja pedig a „demokrácia tüdeje”, a lehető legszélesebb körben hozzáférhető információkon alapuló véleménynyilvánítás. E megközelítés másik oldalán pedig lehetőséget kell biztosítani a választáson indulóknak (passzív választójoguk gyakorlása kapcsán), hogy eljuttathassák az üzeneteiket a választópolgároknak. Mindebből szükségszerűen következik egy olyan szabályozási igény, amely egyenlő feltételekkel biztosítja a párbeszédet és a demokratikus vitát. Emellett a 21. században nem hagyható figyelmen kívül mindebben a média szerepe sem, így a kutatás annak vitathatatlanul meghatározó szerepére is figyelmet fordít.

A tanulmány célja elsősorban a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ve.) hatályba lépése¹ óta kialakult „választási kampány-

* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

¹ A Ve. 347. §-a értelmében a törvény a kihirdetését követő tizenötödik napon (2013. május 3-án) lépett hatályba. Lásd CSERNY ÁKOS–PÉTERI ATTILA: *Választójogi és népszavazási kommentárok*. (Továbbiakban: Ve.-kommentár) Wolters Kluwer. Budapest, 2017. 129. p.

joggyakorlat” értékelése a Nemzeti Választási Bizottság, a Kúria és az Alkotmánybíróság esetjoga mentén.

A vizsgálódás felett átívelő alapelv, amely a megállapítások és a kutatási irány meghatározó koncepciója is egyben: a közhatalmi szervekkel szemben támasztott semlegesség követelménye a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, az országgyűlési képviselők, valamint az Európai Parlament tagjainak választása során.

- i) A bevezető részt követően a „STOP plakátkampány” néven elhíresült ügy² elemzése kapcsán bemutatom, hogy az államot milyen intézményvédelmi kötelezettség terheli a választójoghoz kapcsolódóan, és hogy hogyan kapcsolódik a neutralitáshoz a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelménye mint alkotmányos érték.
- ii) Nem utolsó sorban pedig arra fogom keresni a választ, hogy mennyiben érvényesül a semlegesség elve a közhatalom-gyakorlók tekintetében, leegyszerűsítve: hogyan különböztethető meg a közhatalmi pozícióból eredő tájékoztatási kötelezettség és a kampánytevékenység.³

2. A semlegesség mint alkotmányos elv

Az állami semlegesség elve általánosságban *John Rawls* megfogalmazásában ismert, miszerint „*az állam nem foglalhat állást polgárainak a jó életre vonatkozó versengő felfogásai között.*”⁴ Ugyanez az állami semlegesség elve tükröződik – a rawls-i „jó étellel” kapcsolatos felfogásokon túl különböző alkotmányi szintű szabályokban vagy alkotmányos elvekben.

A semlegességi klauzula komplex kérdés, ugyan az Alaptörvény explicit módon nem mondja ki, „*mégis fontos szerepet játszik bizonyos alkotmányos szabályok értelmezésében, így joggal tekinthetjük azt alkotmányos gyakorlatunk egyik mögöttes értelmezési elvének.* [...] Ugyanakkor sem az elv tartalma, sem annak alkalmazási területe nem tisztázott egyik joggyakorlatban sem kellőképpen.”⁵ Győrfi Tamás a fentiekben idézett tanulmányában hangsúlyozza, hogy „*a semlegesség relációs ismérv, vagyis mindig tisztázandó, hogy mi a semlegesség alkalmazási területe.*”⁶ Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában számos jogterület vonatkozásában mondta ki a semlegesség követelményét, így exemplifikatív jelleggel a vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó

² Kvk.III.37.421/2018/8. számú határozat

³ Ezen vizsgálódási szempontok a kampányfinanszírozás kivételével összhangban állnak „*a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményével, a választási kérdésekben követendő jó gyakorlatok kódexével (Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Venice, 18–19 October 2002), CDL–AD (2002) 23 rev) a 2.3. pontjában az egyenlő választójog kapcsán a jelöltek esélyegyenlősége tekintetében kifejezetten rögzíti, hogy az esélyegyenlőséget kell garantálni a pártoknak és jelölteknek, mely az állami közhatalmi szervek általi semleges hozzáállást is magában kell foglalja, különösen: i. a választási kampány; ii. a médiamegjelenések, különösen a köztulajdonú média; iii. illetve a pártok és kampányok közfinanszírozása tekintetében.*” Lásd 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [44].

⁴ GYÖRFI TAMÁS: *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban.* Jogi Szemle 2003/3.

⁵ Uo.

⁶ Uo.

kérdésekben,⁷ a gazdasági verseny szabadságának biztosítása érdekében az alkotmányos alapjogokat érintően,⁸ valamint az ideológiát, világnézetet illetően.⁹

3. Mit jelent az állam semlegessége egy választási kampányban?

A „semleges állam” választási kampányban elfoglalt helyzetét *David Schultz* hétköznapi példájával¹⁰ érdemes bemutatni. Gyermekként mindannyian részt vettünk valamilyen játékban. A lényeg minden esetben az írott, illetve íratlan szabályokon volt, amelyek meghatározták annak az adott tevékenységnek a szabályszerű végzését. Ezen részrehajlástól mentes szabályokról okkal feltételezhetjük, hogy nem céljuk senkit előnyösebb helyzetbe juttatni a többi versenyzőhöz képest, emellett pedig biztosították, hogy mindannyian egyenlő esélyekkel és lehetőségekkel vessük bele magunkat a játékba. A választási kampányban hasonlóan kell értelmezni az állam szerepét annak „mélyiséges érintettsége”¹¹ mellett is, a szurkolók (vagyis a választópolgárok és a társadalom) azok, amelyek az egyik vagy másik félnek szurkolhatnak, ők szavaikkal, tetteikkel (akár szavazataikkal) támogatják.

A Kúria választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye (továbbiakban: Összefoglaló véleménye) szerint¹² az Alaptörvény meghatározott rendelkezéseiből levezethető ezen alkotmányos alapelv, egyebekben abból, hogy a pártok – mint az egyesülési jog alapján létrehozott speciális szervezetek¹³ – közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak [At. VIII. cikk (3) bekezdés], valamint az esélyegyenlőség alapelveiből [At. XV. cikk], illetve a pártok közreműködéséből a nép akaratának kialakításában és nyilvánításában [At. VIII. cikk (3) bekezdés].

A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat is utal az Alaptörvény ezen cikkeire, indokolásában kiemeli, hogy „a jelölő szervezeteknek az Alaptörvényen alapuló feladata [...] akkor működik, ha ez nemcsak a jelölő szervezeten belül, hanem a külvilág felé is hatékonyan megnyilvánul.”

A jelöltek közötti esélyegyenlőség a választópolgári szavazatokért való nyitott versenyt jelenti, amelyet az állam az egyenlő bánásmód érvényre juttatásával köteles garantálni a választási eljárásban.¹⁴

A Kúria elsősorban a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjába foglalt esélyegyenlőségből¹⁵ vezeti le a semlegesség követelményét.¹⁶ Az esélyegyenlőség a választójogi törvény

⁷ 4/1993. (II. 12.) AB hat. 2. pont.

⁸ 31/1994. (VI. 2.) AB hat. 2.1. pont.

⁹ 30/1992. (V. 26.) AB hat. 3. pont.

¹⁰ DAVID SCHULTZ: *Election Law and Democratic Theory*. Ashgate Publishing, Farnham, 2014. 119. p.

¹¹ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2014. 111. p. (Továbbá lásd Kúria – A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport, Összefoglaló vélemény, 132. p.

¹² https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2020. szeptember 20.)

¹³ ÁRVA ZSUZSANNA (szerk.): *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 128. p.

¹⁴ 3096/2014. ABH, Indokolás [45]–[46].

szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélyeknek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie.¹⁷ Ezt a következtetést később megerősíti a 13/2004. (IV. 20.) AB határozat is.

A Kúria egyébként joggyakorlatában rendszeresen hivatkozik a Kvk.IV.37.360/2014/2. számú végzésben lefektetett elvi megállapításra, amely a parlamenti demokráciára hivatkozva mondja ki, hogy a demokratikus működés előfeltétele a politikai pluralizmus és a pártok esélyegyenlősége a politikai küzdelemben. Ezen elvárás biztosítója a semleges szabályozás, amely feltételezi a közhatalmi szervek be nem avatkozását.

Ez a kúriai gyakorlat összhangban áll a 63/2008. (IV. 30.) AB határozatban foglaltakkal is, ahogy azt *Stumpf István* alkotmánybíró is kiemeli a 3154/2018. (V. 11.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. A Kúria Összefoglaló véleményében rögzíti,¹⁸ hogy ezen AB határozat a semlegesség követelményét immáron nemcsak az intézményi oldalra, hanem egyfajta (az államot kötelező) magatartási szabályként is meghatározza, kvázi kiterjesztve azt a választási eljárásokra.

A választási eljárás alapelvei¹⁹ között szerepel a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség is. A következetes alkotmánybírói gyakorlat értelmében a választási alapelvek az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következnek,²⁰ továbbá a jogállamiságból²¹ folyó jogbiztonság érvényesülését szolgálják.²² Ahogyan azt a Ve.-kommentár²³ is rögzíti, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényhez (továbbiakban: régi Ve.) képest tartalmukban az alapelvek nem változtak, így a régi Ve.-re épülő joggyakorlat a továbbiakban is fenntartható.

4. A Ve. választási kampányra vonatkozó szabályai

Rögtön az elején szeretném nyomatékosítani, hogy a választási eljárási ügyekben a Ve. az elsődlegesen alkalmazandó, más jogszabályt csak a Ve.-vel összhangban vagy annak felhatalmazásával lehet alkalmazni.²⁴

¹⁵ „A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket: esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között.” [Ve. 2. § (1) bekezdés c) pont]

¹⁶ Hangsúlyozandó, hogy a Ve. személyi hatálya nem zárja ki a kormányzati szervek tevékenységének vizsgálatát, v.ö. Kvk.III.37.305/2004/2. lásd MÉCS JÁNOS: *Az állami szervek kommunikációs semlegessége a kampányban – egy eltűnő alapelv?* MTA Law Working Papers 2020/29. 9. p., továbbá MÉCS JÁNOS: *Állami semlegesség a kampányban a 2019-es önkormányzati választások után.* jűblog <https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/08/allami-semlegesség-a-kampanyban> (Utolsó letöltés ideje: 2020. október 15.)

¹⁷ 3/1991. (II. 7.) AB hat. III. pont

¹⁸ Összefoglaló vélemény pp. 192–193.

¹⁹ Ve. 2. § (1) bekezdés

²⁰ 18/2008. (III. 12.) AB hat. III.3. pont

²¹ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

²² 18/2008. (III. 12.) AB hat., 32/2001. (VII. 11.) AB hat., 60/2003. (XI. 26.) AB hat., 338/B/2002. AB hat. (Lásd Ve.-kommentár)

²³ Ve.-kommentár

²⁴ Kvk.II.37.307/2014/3., megerősíti: 3096/2014. ABH, Indokolás [41].

A Kúria Összefoglaló véleménye alapján a választási kampány „a közéleti kommunikáció egyik formája, amely alapvetően a jelöltek, jelölő szervezetek programjának, ígéreteinek, politikai nézeteinek a megismertetését, népszerűsítését szolgálja, nem kizárt azonban a konkurens jelölt(ek) képességei, programja hibáinak felsorolása, felnagyítása, karikírozása sem (ún. negatív kampány). A „választási kampány a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formája, és kampányidőszakban különösen fontos a véleményszabadság érvényesülése.”²⁵ Mielőtt rátérnék a Ve. ismertetésére, a releváns alaptörvényi rendelkezés [Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés] értelmében „a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”²⁶

A választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart.²⁷

Kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a plakát, a jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, a politikai reklám és politikai hirdetés, a választási gyűlés,²⁸ viszont „az eszközöket a Ve. tételesen nem határozza meg, azokról csak példálódzó felsorolást ad.”²⁹ A nevesített példákra vonatkozó definíció, illetve szabályozás szintén a Ve.-ben található, így a plakátot a 144. §, a választási gyűlést a 145. §, a politikai reklámot és politikai hirdetést a 146–148. §-ok rendezik.

Kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából. A Ve. 142. § értelmében nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, független annak tartalmától és formájától, továbbá az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége. Ezen Ve.-szakasz joggyakorlat általi értelmezésével és az azzal kapcsolatos problematikával a dolgozat 4. része foglalkozik.

Kifogást a Ve. 208. §-a alapján a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással lehet benyújtani.³⁰ „A kialakult joggyakorlat alapján a választási eljárási alapelvi sérelemre – mint jogszabálysértésre – akkor alapozható határozat, ha nincs olyan tételes rendelkezés, amelyet a jogellenesnek minősített magatartás sért.”³¹

²⁵ Összefoglaló vélemény p. 147. (Kvk.IV.37.488/2014/3.).

²⁶ Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés.

²⁷ Ve. 139. § (1) bekezdés.

²⁸ Ve. 140. § a)–d) pontok.

²⁹ Kvk.I.37.469/2018/2., Indokolás [22].

³⁰ Összefoglaló vélemény, p. 147.

³¹ Ve.-kommentár.

II. A választási kampány alapjogi vetülete

A következőkben a választójog és a választójog érvényesülésének feltételeit biztosító jogok³² szerepét fogom bemutatni a választási kampányban, valamint az állami tevékenység korlátozásában. Az alapjogi vetület ismertetését követi a „STOP” plakátkampány néven elhíresült döntés értékelése.

A későbbiek könnyebb megértése végett fontos rögzíteni, hogy a jogirodalom, illetve az alkotmánybíróvási gyakorlat³³ szerint az alapjogoknak objektív és szubjektív oldalát különböztethetjük meg, azon az alapon, hogy milyen kötelezettség terheli az államot az adott alapjog kapcsán. Ez a dolgozat többnyire azt vizsgálja, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége miben merül ki a választójog és annak érvényesülését biztosító más alapjogok tekintetében a választási kampány idején. Hangsúlyozandó, hogy „*az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mérceje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkori alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik*”,³⁴ valamint „*a választójog esetében [...] az intézményvédelmi oldal erősebb,*³⁵ *mint más alapjogok esetében, az államnak ugyanis nemcsak a választójogot, mint alanyi jogot kell védenie, hanem a szabad választásokat, mint intézményt is.*”³⁶

1. A választási kampányidőszak alapjogvédelmi vonatkozásai

A következőkben arra keresem a választ, hogy milyen alapjogok érvényesülése korlátozhatja az állam tájékoztatási tevékenységét a választási kampány idején.

Az EJEB egy, a Hirst 2 ügyben kimondott híres tanulsága szerint „*a választási rendszerek megszervezésének és működtetésének számos útja van, és sok az olyan különbség Európában a történeti fejlődésben, kulturális diverzitásban, valamint politikai gondolkodásban, amelyeket minden az Egyezményben részes államnak saját demokratikus víziójába kell beágyaznia.*”³⁷

Ettől függetlenül, ahogyan az a dolgozat bevezető részéből már kiderült, általánoságban az állam semleges résztvevőként köteles belefolyni a választási kampányba a szabad választások biztosítása kapcsán. Bodnár Eszter szerint az állami szervek neutrális pozíciója az Alaptörvény új választási alapelvéből³⁸ is levezethető, nevezetesen a

³² Ezt a *terminus technicust* lásd BODNÁR ESZTER: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 128. p.

³³ Lásd például: 6/2007. (II. 27.) AB hat., 165/2011. (XII. 20.) AB hat., 30/1992. (V. 26.) AB hat., 64/1991. (XII. 17.) AB hat., 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

³⁴ 18/2008. (III. 12.) AB hat. 2. pont.

³⁵ Ezt megerősíti a 1/2013. (I. 7.) AB hat. indokolásának [40] pontjában felhívott EJEB-gyakorlat is, miszerint a választójog kapcsán éppen az államot terhelő olyan kötelezettség áll fenn, hogy pozitív intézkedéseket fogadjon el demokratikus választások rendezésének elősegítésére. (Mathieu Mohin és Clerfayt kontra Belgium, Application no. 27120/95).

³⁶ KURUNCZI GÁBOR: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében*. PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2019. 26. p.

³⁷ Hirst kontra Egyesült Királyság (No 2) (Application no. 74025/01) Judgment of 6 October 2005.

³⁸ Alaptörvény 2. és 35. cikke: a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választás. Az Alaptörvény mellett olyan nemzetközi egyezmények is tartalmazzák, mint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a

szabad választás alapelvéből, amely „biztosítja, hogy minden választójogosult a választójogát szabadon, vagyis kényszer vagy más – meg nem engedett – külső nyomás nélkül gyakorolhassa.”³⁹

Az Alaptörvény hatályba lépése óta egyetlen alkotmánybíróági határozat⁴⁰ foglalkozott a kérdéssel,⁴¹ hogy milyen konkrét kötelezettséget keletkeztet a szabad választások védelme az állam részére. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat szerint „a választójog gyakorlásának feltételei [...] nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. [...] A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenek felett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő.”⁴² Ezen AB határozat is többek közt abból indul ki, hogy a választói akarat szabad kifejezésének biztosítása azért garanciális jelentőségű, mert végsősoron ez „konstruálja, legalizálja és legitimizálja”⁴³ a közhatalmat gyakorló képviselői szerveket.⁴⁴ A szabad választás intézményének védelmi körébe tartozik, hogy az állam „minden választójogosultsággal rendelkező személy számára biztosítsa a választójogban kifejeződő döntési szabadság érvényre juttatását.”⁴⁵ Ezen megállapítások összhangban vannak a német alkotmánybíróági gyakorlattal⁴⁶ is.

A szabad választás alapelve mellett fontosnak tartom kiemelni, hogy az állam semlegessége nem a jelöltek passzív választójogának egyenlőségéből következik,⁴⁷ hanem az általános esélyegyenlőségi klauzulából. Ebben a tekintetben töretlen a bírói gyakorlat Magyarországon. A semleges állam az esélyegyenlőség biztosításából fakadó kötelezettségének megfelelően korlátozott mozgástérrel rendelkezik a választási kampányt illetően. A soron következő részben ennek az érvrendszernek a részletes kifejtése következik.

1. 1. A választási kampányt érintő jogalkotás

A dolgozat témájának figyelembevételével két szabályozási területet érdemes kiemelni. Az egyik a már sokat tárgyalt jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség biztosítása, a másik pedig a sajtóra vonatkozó szabályozás. Általános jelleggel rögzítendő, hogy „a jogalkotás feladata nemcsak akkor állapítható meg, ha erre vonat-

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyve, lásd BODNÁR, 2014. 122. p. (32. lj.).

³⁹ BODNÁR, 2014. 122. p. (32. lj.).

⁴⁰ 1/2013. (I. 7.) AB hat.

⁴¹ KÜHRNER LÁSZLÓ: *A választók szabad akarata és a választási rendszer*. jtiblog, A Jogtudományi Intézet blogoldala 2018. <https://jog.tk.mta.hu/blog/2018/11/a-valasztok-szabad-akarata-es-a-valasztasi-rendszer> (Utolsó letöltés ideje: 2020. 10. 02.).

⁴² 1/2013. (I. 7.) AB hat., Indokolás [58], lásd továbbá: 3141/2014. (V. 9.) AB hat.

⁴³ 39/2002. (IX. 25.) AB hat. III.4. pont.

⁴⁴ 1/2013. (I. 7.) AB hat., Indokolás [53], lásd továbbá: 39/2002. (IX. 25.) AB hat., 3211/2016. (X. 26.) AB hat., 30/1998. (VI. 25.) AB hat.

⁴⁵ 1/2013. (I. 7.) AB hat., Indokolás [80].

⁴⁶ Party Finance I Case, 20 BVerfGE 56, 97 (1966), Public Service Case, 44 BVerfGE 125, 139 (1977) Lásd a dolgozat 5. részében.

⁴⁷ A Kiemelés oka a 3096/2014. (IV. 11.) AB hat. indokolásának [44] pontja, amelyben pontatlan a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének fordítása. Az indokolás szerint „a választási kérdésekben követhető jó gyakorlatok kódexe [...] 2.3. pontjában [szerk.: Equality of opportunity] az egyenlő választójog kapcsán a jelöltek esélyegyenlősége tekintetében kifejezetten rögzíti, hogy...”

kozó kifejezett jogszabályi előírás van, hanem akkor is, ha valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból következik a jogalkotás szükségessége.”⁴⁸

i) Az összefüggések könnyebb megértése érdekében ismétlő jelleggel összefoglalom a jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségére vonatkozó jogalkotási kötelezettséget. Az alkotmánybíróági gyakorlatból az következik, hogy az esélyegyenlöltségek kiküszöbölésének kötelezettségéből fakadóan az állam köteles azonos feltételeket biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon.⁴⁹ Ez jogalkotási szempontból azt jelenti a 63/2008. (IV. 30.) AB határozat alapján, hogy az államnak semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelmében és a politikai verseny feltételit szabályozó jogszabályok megalkotása során. Közhatalmi jogosítványaiával visszaélve nem teremthet előnyösebb pozíciót a pártok egy jól körülhatárolható csoportjának. Eszerint, ha a választási eljárási törvény valamilyen megkülönböztetést tartalmaz a pártok között, annak alkotmányosan elfogadható indoka kell legyen.⁵⁰ Ezzel a megállapítással összhangban van a későbbiekben bemutatott „STOP” plakátkampány ügyben idézett kúriai gyakorlat⁵¹ is.

ii) Az esélyegyenlőség egyik speciális területének tekinthető a sajtóra vonatkozó szabályozás. „A sajtó feladata a közügyek alakulásában releváns körülmények bemutatása.”⁵² A jogalkotásra vonatkozó követelmények ismertetését megelőzően fontosnak tartom egy szempont rögzítését. A 6/2007. (II. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Dr. Kovács Péter az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) Bowman-ítéletére⁵³ hivatkozva⁵⁴ hangsúlyozta, hogy a választási kampány sajtóosságaira tekintettel elképzelhető a véleménynyilvánítási szabadság olyan korlátozása a választópolgárok véleményének kifejezése érdekében, amely egyébként nem állná ki az alkotmányossági próbát, így „a választási kampány időszakában követendő elveket [...] lex specialisnak tekinti.”⁵⁵

Ezzel hasonló megállapításra jut az Alkotmánybíróság a 3096/2014. (IV. 11.) AB határozatában is, amikor kimondja, hogy „a választási kampányban más időszakokhoz képest is különösen nagy jelentősége van a választópolgárok minél teljesebb körű tájékoztatásának.”⁵⁶ A demokratikus jogállamiság elve⁵⁷ ugyanis megköveteli a demokratikus közvélemény létét, amely garanciája lehet a megalapozott választópolgári döntéshozatalnak. Az Alkotmánybíróság szerint ezen feltételek a szabad és demokratikus választások biztosítékául is szolgálnak.⁵⁸ Véleményem szerint ebből az is következik,

⁴⁸ 60/2003. (XI. 26.) AB hat. III.2. pont, utalás a 22/1990. (X. 16.) AB határozatban foglaltakra.

⁴⁹ 3/1991. (II. 7.) AB hat., ezt megerősíti: 13/2004. (IV. 20.) AB hat., 63/2008. (IV. 30.) AB hat.

⁵⁰ 63/2008. (IV. 30.) AB hat. 2.3. pont.

⁵¹ Kvk.IV.37.360/2014/2.

⁵² 28/2014. (IX. 29.) AB hat., megerősíti: 19/2016. (X. 28.) AB hat., 3131/2018. (IV. 19.) AB hat.

⁵³ Bowman kontra Egyesült Királyság (Application no. 24839/94.) Judgment of 19 February 1998.

⁵⁴ Ezt a különvéleményt Bodnár Eszter is kiemeli a korábban hivatkozott könyvében, lásd 2014, p. 136.

⁵⁵ Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye a 6/2007. (II. 27.) AB határozathoz.

⁵⁶ 3096/2014. ABH. Indokolás [42]

⁵⁷ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független, demokratikus jogállam.

⁵⁸ 3096/2014. (IV. 11.) AB hat., Indokolás [42], ezt megerősíti a 3131/2018. (IV. 19.) AB hat., 3149/2018. (V. 7.) AB hat.

hogy a jogállami klauzulából, valamint a szabad választások alapelvéből az államnak a sajtószabályozásra vonatkozó kötelezettsége is származik. A szabad választásokkal foglalkozó 1/2013. (I. 7.) AB határozatban is utal arra a tényre, hogy az Alkotmánybíróság már a korábbi gyakorlatában is „*elismert olyan indokokat, amelyek a média működését (is) korlátozhatják*” a választási kampánnyal kapcsolatban.⁵⁹

A sajtó tevékenységének szabályozása több alapjogi kollízió feloldását igényli, a választási kampány speciális időszaka pedig ezt a feladatot tovább nehezíti. „*A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.*”⁶⁰ Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a véleménynyilvánítás szabadságának intézményvédelmi kötelezettsége nemcsak a sajtószabadságra, hanem a demokratikus közvélemény kialakítására és fenntartására is vonatkozik,⁶¹ amely nem kizárólag az állam kötelessége,⁶² hanem a sajtóé is.⁶³ A teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatáson alapuló demokratikus közvélemény kialakulásának biztosítása a sajtószabadság korlátozásának legitim indoka.⁶⁴ A demokratikus közvélemény kialakítását garantálja minden polgár számára a megfelelő tájékoztatáshoz való jog,⁶⁵ amelynek garanciális jelentősége van, különösen a választási kampány idején.

Elegendhetetlen az arra való figyelemfelhívás, miszerint a tájékozódáshoz való jog mellett legitim indoka lehet a sajtószabadság korlátozásának választási kampány idején a Ve. alapelvei is.⁶⁶ Ezen felül a sajtószabadsághoz szorosan kapcsolódó szerkesztési szabadság korlátozása a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelményének is engedni köteles.⁶⁷ A tájékozódáshoz való jog, a Ve. alapelvei (legfőképp a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség), valamint a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelményének összekapcsolásával⁶⁸ elmondható, hogy az állam a médiára vonatkozó jogszabályok megalkotása során is köteles garantálni az esélyegyenlőséget a jelöltek között. Ez elsősorban a sajtónak az állami szervektől való szabadságának biztosításával jár, vagyis a közhatalom tartalmi befolyásának kizárásával.⁶⁹

⁵⁹ 1/2013. (I. 7.) AB hat., Indokolás [95]

⁶⁰ 30/1992. (V. 26.) AB hat., III.2.1. pont, megerősíti: 165/2011. (XII. 20.) AB hat., 50/2003. (XI. 5.) AB hat., 29/2014. (IX. 30.) AB hat., 1/2013. (I. 7.) AB hat.

⁶¹ 30/1992. (V. 26.) AB hat., megerősíti: 165/2011. (XII. 20.) AB hat., 7/2014. (III. 7.) AB hat., 3264/2016. (XII. 14.) AB hat.

⁶² Örökös és véleménypluralizmus felett az állam kötelezettsége, hivatkozva a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban foglaltakra, ezt megerősíti a 165/2011. (XII. 20.) AB hat.

⁶³ „*A demokratikus közvélemény alakítása a sajtó mint intézmény jogaként, egyben felelőségeként jelentkezik.*” [165/2011. (XII. 20.) AB hat.].

⁶⁴ 37/1992. (VI. 20.) AB hat., 39/2002. (IX. 25.) AB hat., 7/2014. (III. 7.) AB hat.

⁶⁵ 165/2011. (XII. 20.) AB hat.

⁶⁶ 3096/2014. (IV. 11.) AB hat.

⁶⁷ 3131/2018. (IV. 19.) AB hat., 3149/2018. (V. 7.) AB hat., 1/2007. (I. 18.) AB hat.

⁶⁸ A választópolgárok tájékozódáshoz való jogának érvényesítése érdekében a törvényhozó hatalom köteles olyan törvényt alkotni, amely biztosítja a kiegyensúlyozott és valóság-hű tájékoztatást. Lásd 61/1995. (X. 6.) AB hat., megerősíti: 22/1999. (VI. 30.) AB hat.

⁶⁹ 564/E/2005. AB hat.

Az állami beavatkozás a szabályozás terén addig terjedhet, ameddig az a közügyek megvitatásának szabadságát,⁷⁰ valamint a jelöltek és jelölő szervezetek közötti nyitott versenyt garantálja a választópolgári szavazatokért. Ezért jelentős annak kiemelése, hogy a választási kampányra tekintettel indokolt lehet az állam bizonyos mértékű beavatkozása a sajtóba, amely az általános szabályozási koncepciónak ellentmond. Erre jó példa, hogy *„a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan.”*⁷¹

A lényegi kérdés a választói akarat szabad kifejezéséhez nyúlik vissza, ugyanis a demokratikus választások feltételezik a jelöltek és jelölő szervezetek üzeneteinek egyenlő esélyű eljutását a választópolgárokhoz akár közvetlenül, valamilyen kampánytevékenységgel, akár közvetetten, a sajtón keresztül. Az esélyegyenlőség nélkül *„a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy kire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.”*⁷² Az állam kötelessége ezen döntési folyamat zavartalanságának és szabadságának biztosítása.

1. 2. Az állami szervek általi tájékoztatás kampányidőszakban

A „STOP” plakátkampányról hozott döntés ismertetését megelőzően fontosnak tartom tisztázni, hogy a demokratikus közvélemény kialakulása érdekében elengedhetetlen, hogy az állami szervek rendszeres időközönként tájékoztassák a tevékenységükről a választópolgárokat, hiszen a közhatalom-gyakorlásra tőlük kapták a felhatalmazást. Az európai tradíciók azonban azt mutatják, hogy a választási kampány idején kiemelt jelentősége van annak, hogy a közhatalom gyakorlók kommunikációja kizárólag objektív, aktuális információkat tartalmazzanak. Ugyanis ezzel biztosítják az ellenőrizhetőséget, valamint a soron következő választásokon az elszámoltathatóságukat.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 854. számú ajánlása is hangsúlyozza, hogy *„a parlamenti demokrácia csak akkor működhet megfelelőképpen, ha az állampolgárok és választott képviselők teljeskörűen informáltak.”* Az ajánlás indokolásában a következőképpen fogalmaz a Közgyűlés: *„Csak egy informált társadalom lehet demokratikus társadalom. Ebből következik, hogy egy demokratikus társadalomban a kormány politikáját és annak megvalósítása módját érintő informáltság nemcsak egyéni jog, hanem a kormánynak is kötelessége a közvélemény tájékoztatása.”*⁷³

⁷⁰ A közügyek megvitatásának szabadságát az információszabadság, valamint a véleménynyilvánítás szabadsága hivatott biztosítani. [50/2008. (XI. 5.) AB hat., 19/2014. (IX. 30.) AB hat.].

⁷¹ 18/2008. (III. 12.) AB hat., 1/2013. (I. 7.) AB hat.

⁷² 5/2015. (II. 25.) AB hat., Indokolás [24].

⁷³ 32/2006. (VII. 13.) AB hat. IV.2.1. pont.

2. A „STOP” plakátkampány-ügy

2. 1. NVB: A Kormány véleménynyilvánítási szabadsága

A Kúria Kvk.III.37.421/2018/8. számú végzésében megváltoztatta a 647/2018. NVB határozatot. Az ügy alapjául szolgáló kérdés Magyarország Kormánya Facebook oldalán közzétett plakát volt 2018 márciusában, amelyet emellett országszerte hirdetőablákra is kihelyeztek. A plakáton a STOP felirat mögött tömött sorokban menetelő migránsok/menedékkérők láthatóak.

A Bizottság érvelésében két meghatározó érvet lehet elkülöníteni:

i) Először is nem a kérelmező által felhívott kúriai végzést,⁷⁴ hanem a Kvk.III.37.328/ 2014/6. számú végzésben⁷⁵ lefektetett összetéveszhetőségi mércét⁷⁶ vette alapul. A bírói fórum az alapul vett ügyben mondta ki, hogy a kormánypártok óriásplakátjával olyan mértékű egyezőséget mutat a TV2 által közzétett műsorszám üzenete, jelmondata, grafikái, vizuális kivitelezése, részben színhasználata, hogy az nyilvánvalóan alkalmas a Jelölő szervezetek népszerűsítésére – akár céljukat (rezsicsökkentés), akár a jelszóhasználatot (Magyarország jobban teljesít) tekintve –, hogy az sérti a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget.

ii) Másrészt az NVB a Kormány tájékoztatáshoz való jogára és kötelezettségére hivatkozik, amelyet implicite a testület véleménynyilvánítási szabadságából vezet le. Bemutatja, hogy a Kormány tájékoztató tevékenysége a migráció kapcsán 2015 nyarán kezdődött, ennek újabban szakaszaként értékeli a „STOP” plakátot. Ebből következően az NVB tájékoztató tevékenységként értékeli a plakátokat, rögzítve, hogy a kérelmező álláspontja szerinti korlátozás – miszerint a Kormánynak tartózkodnia kellene a választási kampányban minden olyan tájékoztató tevékenységtől, amely valamelyik jelölő szervezet véleményével, céljával egyező álláspontot képvisel – nem következik sem a Ve.-ből, sem az NVB által hivatkozott végzésből.⁷⁷ Az NVB az At. 15. cikk (1)–(2) bekezdéséből⁷⁸ vezeti le a Kormány tájékoztatói jogát, illetve kötelezettségét, megállapítva, hogy a választópolgárok irányában ez csak a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága keretében tud érvényesülni, így a tájékoztatói tevékenység korlátozása nem lehet indokolatlan és aránytalan.⁷⁹ Pár sorral lejjebb rögzíti, hogy a beadványozó jogértelmezése aránytalan korlátozó-

⁷⁴ Kvk.IV.37.360/2014., amiben a Kúria a felerősítő hatás mércéjét megalkotta, lásd dolgozat későbbi része, valamint SZILÁGYI EMESE: *A Kúria döntése a Kormány „STOP” plakátkampányáról*. Jogesetek Magyarzata 2018/3–4. 51. p.

⁷⁵ Ezzel megváltoztatta az NVB 745/2014. NVB határozatát, amely nem politikai reklámnak, hanem közérdekű közleménynek vagy társadalmi célú reklámnak minősítette a formaiság alapján.

⁷⁶ SZILÁGYI 2018, 74. lj.

⁷⁷ 647/2018. NVB hat. Indokolás [20]–[21].

⁷⁸ A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat-és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős [At. 15. cikk (1) bekezdés]. A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre [At. 15. cikk (2) bekezdés].

⁷⁹ 647/2018. NVB hat. Indokolás [23].

sát jelentené a Kormány véleménynyilvánítási szabadságának,⁸⁰ így a kifogás szerinti esélyegyenlőségi klauzula megsértése nem állapítható meg.

Mielőtt rátérnék a kúriai végzésre, fontosnak tartom azt tisztázni, hogy a Kormány tájékoztatáshoz való jogára hivatkozás nem a legszerencsésebb megfogalmazás, illetve megközelítés, inkább indokolt lett volna a választópolgárok tájékozódáshoz való jogából kiindulni. Az ún. kommunikációs alapjogoknak (melyeknek anyajoga a véleménynyilvánítás szabadsága) a lényegi rendeltetése annak biztosítása, hogy az egyén megalapozott részvételét biztosítsák a társadalmi és politikai folyamatokban, ezen jogegyüttesből külön nevesített alapjogok példaként a szólás- és sajtószabadság, informáltsághoz való jog/információk megszerzésének a joga vagy akár gyülekezési jog. Közös ezen szabadságokban, hogy a plurális, demokratikus társadalmak alapvető értékei közé tartoznak, így kitüntetett szerepük van a jogrendszerben.⁸¹ Az államnak, s így a Kormánynak mint közhatalmi szervnek joga van kommunikációs tevékenységet végezni választási kampányidőszakban is, azonban ez kizárólag tájékoztató jellegű lehet. Így például járványhelyzetben a kormányok kommunikálhatják azt a választópolgárok felé, hogy minden szükséges intézkedést meghoztak a járvány megfékezése érdekében. Ez nem minősül kampánytevékenységnek, csupán a kormányzásra való képesség igazolásának tekinthető, amely összefüggésbe hozható a választások valódi tétjével, nevezetesen azzal, hogy a következő ciklusra is megkapják-e a végrehajtó hatalom gyakorlására való felhatalmazást a választópolgároktól.

Ami a Kormány, illetve az Országgyűlés viszonyrendszerét illeti, a tájékoztatás mint szóhasználat itt sem helytálló, ebben az esetben a parlamentáris kormányformából következik, hogy az Országgyűlés ellenőrzi a Kormányt és jogosult annak politikai felelősségét érvényesíteni.

2. 2. Kúria: a Kormány általi tájékoztatás követelményei

A Kúria végzésében megváltoztatta az NVB határozatát. A bírói fórum, szemben a kvótanépszavazás plakátkampányáról szóló döntésével,⁸² rögzítette, hogy az Alaptörvényből nem következik, hogy a Kormány, mint az állam egyik közhatalmi szerve, rendelkezik a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságával, mint első generációs kommunikációs alapjoggal, ugyanis az elsősorban éppen az állami beavatkozással szemben biztosítja az egyén számára a megalapozott részvételt,⁸³ így a kormányzati kommunikáció korlátozása kapcsán nem alkalmazható a szükségesség-arányossági teszt.⁸⁴ (Ez a megközelítés az emberi jogok generációira vonatkozó általános és közismert tudományos irodalomból is egyenesen következik, hiszen a klasszikus politikai szabadságjogokat felölelő, *Karel Vašák*⁸⁵ által meghatározott első generációs jogok „mintapéldája” a véleménynyil-

⁸⁰ 647/2018. NVB hat. Indokolás [25].

⁸¹ 30/1992. (V. 26.) AB hat.

⁸² Knk.I.37.723/2016/3.

⁸³ Kúria itt az alkotmánybírói gyakorlatra hivatkozik: 30/1992. (V. 26.) AB hat., 50/2003. (XI. 5.) AB hat., 29/2014. (IX. 30.) AB hat.

⁸⁴ Kvk.III.37.421/2018/8., Indokolás [16].

⁸⁵ KAREL VASAK: *A 30-year Struggle: The Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*. UNESCO Courier 1977/11. 29-32. pp.

vánítás szabadsága, amelynek alapvető ismérve az állam be nem avatkozása, semlegessége – lásd pl. az Amerikai alkotmány I. kiegészítése alapján.)

A Kúria is a Kormány tájékoztatási joga és lehetősége szófordulatot használva mondja ki, hogy ezt a lehetőséget a Kormány választási kampányidőszakban a Ve. keretei között tudja csak gyakorolni, végzésében hivatkozva az állami szervek semlegessége és az esélyegyenlőségi alapelv közötti összefüggésre, amit az Alkotmánybíróság általános és kötelező alkotmányos mérceként határozott meg, amikor kimondta, hogy az államnak elkötelezettnek kell lennie a törvénynek olyan alkalmazása iránt, amely az egyenlő bánásmódot biztosítja minden érintettet illetően a választási eljárásban [3096/2014. (IV. 11.) AB határozat].⁸⁶ A Kúria kiemeli, hogy ebben az esetben a kormányzati és a kormánypárti kommunikáció grafikai, vizuális kivitelezésének az egyezősége nem állapítható meg. Fontos, hogy ezt eltérésként rögzíti az NVB által felhívott, Kvk.III.37.328/2014/6. számú végzés tényállásához képest.

Ebből következően a Kúria szerint az a kérdés, hogy a plakát alkalmas-e arra, hogy a kormánypárti kampányüzenetet felerősítse, ekként megbontva az esélyegyenlőséget a jelöltek és jelölő szervezetek között. A felerősítő hatás mércéjét a Kvk.IV.37.360/2014/2. számú végzésében dolgozta ki a Kúria, amelyben megállapította, hogy Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata fehér-narancs színkombinációjú, az önkormányzat sikerességét hirdető („közösen értük el” felirattal), a Jelölő szervezetek egyéni jelöltjének, szintén fehér-narancs színű plakátja mellett (illetve azzal vizuálisan érintkezve) kihelyezett plakátjai „összefolynak,” egymásra erősítő hatással bírnak.

A Kúria szerint a „STOP” plakátügyben azt kell vizsgálni, hogy a Kormány tájékoztató tevékenysége a kormánypártok kommunikációjával formai és/vagy tartalmi egyezősége okán felerősíti-e ezen jelölő szervezetek üzenetét. Ennek kapcsán rögzítette, hogy a formai megjelenés (színek, jelmondat) valóban eltérő, de a kormányzati plakátkampány időzítése (2018. március végén tették közzé országszerte), valamint tartalma alapján alkalmas volt arra, hogy ráerősítsen a kormánypártok központi kampányüzenetére. Ezt azzal indokolta a legfelsőbb bírói fórum, hogy vizuális megjelenítésében kormányzati tájékoztatást, illetve többletinformációt nem tartalmazott, de képességében megegyezett a Jelölő szervezetek azon kampányüzenetével, hogy míg az ellenzéki pártok a bevándorlást támogatják, addig a kormánypárt a bevándorlás megfékezésére törekszik.

A Kúria szerint ez új korlátozása a kampányidőszakban folyó kormányzati tájékoztatásnak, miszerint annak konkrét információtartalommal kell bírnia, szükségszerű eleme az információ aktuális jellege, amely a független, objektív, közérdekű és aktuális információközlés megállapításához szükséges lett volna. Így a Kúria szerint a Kormánynak olyan tény, körülményt kellett volna bemutatnia, amely miatt elkerülhetetlenül szükségessé vált az évek óta ismert migrációs válságot érintő kormányzati tevékenység választási kampányidőszakban történő folytatása.

A végzés hangsúlyozza, hogy a Kormány tájékoztatási tevékenysége kampányidőszakban is érinthet jelölő szervezetek által képviselt üzeneteket, amennyiben a tájékoztatásnak van a választási kampánytól független, attól eltérő, önálló (aktuális) és objektív

⁸⁶ Továbbá utal az általam már korábban ismertetett Velencei Bizottsági iránymutatásra, amit a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is kiemel.

indoka, és a kormányzati munka megfelelő ellátása, a kormányzati feladat kielégítő elvégzése más módon nem valósítható meg.

A fent ismertetettek értelmében megállapítható, hogy a Kúria szigorúbban értelmezte a 2014-ben kialakított felerősítő hatás mércéjét,⁸⁷ ugyanis már a tartalmában hasonló kormányzati, illetve kormánypárti kommunikációra is kiterjesztette azt. Összevetve ezt a kvótanépszavazás plakátkampányával hozott döntésével,⁸⁸ a Kúria hangsúlyozta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a Kormányt nem illetheti meg, választási kampányban a Kormány tájékoztató tevékenységét a Ve. keretei között teheti csak meg, a semlegesség követelményének megfelelően. Függetlenül attól, hogy a képviseleti vagy közvetlen demokrácia intézményeiről van szó, a döntés legitimitása minden esetben a néptől ered,⁸⁹ ez a folyamat a társadalom tagjaitól irányul az államhatalom felé. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ezt – *Szilágyi Emese* összefoglalása⁹⁰ alapján – úgy fogalmazta meg, hogy „a közvélekedés alakítása elsődlegesen az egyénektől kell, hogy kiinduljon. Az állami intézmények csupán az állampolgárok akaratképzése folytán válnak legitimé. Az állam nem vehet részt a demokratikus akaratképzés folyamatában, ennek az eljárásnak a lehető leginkább mentesülnie kell az állami befolyástól. Az állami intézmények olyan törekvése, hogy befolyásolják a demokratikus döntéshozatalt, nem fér össze a közvélekedés szabad és nyitott formálásának alapelveivel.”⁹¹

Összegezve az eddigieket, megállapítható, hogy az állami szervek választási kampány idején végzett tevékenységének korlátai kizárólag az ismertetett alapjogi kollíziók gondos mérlegelésével határozhatók meg. Minden esetben szükséges azon tény figyelembevétele, hogy a választási kampány egy alapjog megalapozott gyakorlását hivatott előkészíteni és elősegíteni.

III. Hogyan kapcsolódik az állami semlegességhez a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelménye a kampányidőszakban?

Ahogy arról már a sajtót érintő jogalkotásról szóló részben szó esett, a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelménye mint alkotmányos érték védelme érdekében a sajtószabadság, valamint az ahhoz kötődő szerkesztési szabadság a szükséges és arányos mértékben korlátozható.⁹² A kiegyensúlyozottság a közösséget érintő ügyekről szóló tájékoztatásban, valamint híradásban szembenálló nézetek megjelenítését igényli.⁹³

⁸⁷ SZILÁGYI, 2018: 74. lj.

⁸⁸ Knk.I.37.723/2016/3.

⁸⁹ At. B) cikk (3) bekezdés.

⁹⁰ SZILÁGYI 2018, 74. lj.

⁹¹ SZILÁGYI 2018, 74. lj., illetve 20 BVerfGE 56. In: KOMMERS, DONALD P.: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Duke University Press, London, 1997. 206–209. pp.

⁹² Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

⁹³ KOLTAY ANDRÁS: *A szólásszabadság alapvonalai – Magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Ph.D.-értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2017. 187. p.

A dolgozat ezen egysége figyelmet fordít a média véleményalkotásban- és formálásban vitathatatlanul meghatározó szerepére, górcső alá véve a közpénzből fenntartott sajtótermékek,⁹⁴ illetve médiaszolgáltatások⁹⁵ ezen követelménynek való megfelelését választási kampányidőszakban.

A kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelményének, valamint a semleges állam összefüggésének igazolására fontosnak tartom az alkotmánybírói, illetve a kúriai gyakorlat gyakran ismételt elvi megállapításainak ismertetését. A médiának az állami szervektől való szabadsága garanciális jelentőségű, mert a közhatalom gyakorlók ki vannak téve „*a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének.*” Ugyanez a követelmény vonatkozik az önkormányzatokra, illetve a pártokra is.⁹⁶ Ez a szempont különösen jelentős választási kampány idején, mert a választások végsősoron annak eldöntésére szolgálnak, hogy a választók újra bizalmat szavaznak-e az éppen kormányon lévő párt(ok)nak. Az Alkotmánybíróság szerint „*a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, mint amely azt a követelményt támasztja a műsorszolgáltatóval szemben, hogy az minden egyes álláspontot minden műsorszámban megjelenítsen.*”⁹⁷ Ez az értelmezés a legitim jogalkotói céllal ellentétes, a szerkesztési szabadság aránytalan korlátozásával járna, a műsorszolgáltatókat öncenzúrára kényszerítené.⁹⁸ A joggyakorlat fundamentális részét képezi az egyes tömegkommunikációs szolgáltatásoknak az emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásának a különbsége. Így a rádiós és televíziós műsorok⁹⁹ „*véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.*”¹⁰⁰ Ennél fogva a szerkesztési szabadság szélesebb körű korlátozása is elfogadható ezen szolgáltatások esetében.¹⁰¹

A kúriai gyakorlat szerint akkor érvényesül az esélyegyenlőség alapelve, „*ha a jelölt szervezetek és jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhoz.*”¹⁰² Ilyen eszköz lehet a

⁹⁴ 2010. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban: Mttv.) 203. § 60. pont: *Sajtótermék*: a napilap és más időszakos lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánosságához való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

⁹⁵ Mttv. 203. § 40. pont: *Médiaszolgáltatás*: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás, amelynek, illetve amely egy elválasztható részének elsődleges célja, hogy egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősségi körébe tartozó műsorszámokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánosságához eljuttassa valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

⁹⁶ 37/1992. (VI. 10.) AB hat. II.3. pont, megerősíti: 47/1994. (X. 21.) AB hat., 61/1995. (X. 6.) AB hat., 766/B/2002. AB hat., 1/2005. (III. 4.) AB hat., 20/2007. (III. 29.) AB hat.

⁹⁷ 1/2007. (I. 18.) AB hat. III.5. pont.

⁹⁸ Uo.

⁹⁹ Lásd A Ma reggel című műsorról hozott határozatokat: 510/2018. NVB hat., Kvk.I.37.353/2018/2., 3131/2018. (IV. 19.) AB hat.

¹⁰⁰ 1/2007. (I. 18.) AB hat. III.2. pont.

¹⁰¹ 165/2011. (XII. 20.) AB hat. 2.2.5. pont, megerősíti: 3096/2014. (IV. 11.) AB hat.

¹⁰² Kvk.IV.37.359/2014/2., megerősíti: Kvk.VI.37.468/2018/2., Kvk.III.37.482/2018/2., Kvk.II.37.714/2018/2., Kvk.I.37.435/2018/3., Kvk.IV.37.423/2018/2., Kvk.I.37.416/2018/3., Kvk.II.37.419/2018/2.

kampányüzenetek eljuttatására a helyi önkormányzat tulajdonában álló kiadvány.¹⁰³ Önmagában az önkormányzati lapban való többszöri szerepeltetése az aktuális hatalmon lévőknek nem alapozza meg az esélyegyenlőség megsértését,¹⁰⁴ sőt a sajtó kifejezett kötelezettsége a közérdeklődésre számot tartó eseményekről való beszámolás. A legfelsőbb bírói fórum szerint „*az önkormányzat sajtóterméke a helyi közhatalmat jeleníti meg,*” ezért annak a látszata is elegendő a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjának megsértéséhez, hogy a semlegességi pozícióját feladva tűnik fel valamely jelölő szervezet vagy jelölt mellett.¹⁰⁵

A két gondolatmenet összekapcsolásával megállapítható, hogy a médiaszolgáltatók szerkesztési szabadságának korlátozására felhozott érvek nem alkalmazhatók a sajtótermékekre vonatkozóan.¹⁰⁶ A sajtó befolyásoló ereje ugyanis lényegesen kisebb, mint a médiaszolgáltatóké. „*Kivételt jelenthetnek azonban ez alól a közhatalmi szerv által fenntartott, közpénzből működtetett sajtótermékek.*”¹⁰⁷ Ugyanis a közhatalom gyakorlás, illetve a közpénz felhasználása összefüggésbe hozható a tájékozódáshoz való joggal.¹⁰⁸ Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság nem tesz különbséget az önkormányzati lapok és az állami sajtóorgánumok között, választási kampányban az előbbinek azonos mércének kell megfelelnie.¹⁰⁹ A választópolgár minél megalapozottabb döntéshozatalához szükséges bizonyos követelmények előírása, amelyek a kiegyensúlyozott, elfogulatlan tájékoztatást biztosítják. Ezt az összefüggést ismeri el *Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró az 1/2013. (I. 7.) AB határozathoz fűzött különvéleményében.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is hivatkozik az Európa Tanács Velencei Bizottságának választási ajánlásaira,¹¹⁰ ezért szükségesnek tartom az ezekre való kitérést is. A kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelménye és az állami semlegesség kapcsán az általam legfontosabbnak tartott dokumentum az úgynevezett „Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns”.¹¹¹ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: EJEE) a véleménynyilvánítás szabadságát kimondó 10. cikkére hivatkozással az ajánlás általános elveket határoz meg.¹¹² Az ajánlás szerint a nyomtatott sajtóra általánosságban nem alkalmazhatóak ugyanazon szerkesztést érintő korlátozások, mint a médiaszolgáltatókkal szemben, azonban választási kampányidőszak során „*a közhatalmi szervek által fenntartott kiadványok kivételt jelentenek ez alól.*”¹¹³

¹⁰³ Lásd a dolgozat 4. részében.

¹⁰⁴ Kvk.L37.394/2014/2., megerősíti: Kvk.L37.435/2018/3., Kvk.L37.417/2018/2., Kvk.L37.416/2018/3., Kvk.VI.37.468/2018/2.

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ 3096/2014. (IV. 11.) AB hat., Indokolás [35].

¹⁰⁷ 3096/2014. ABH, Indokolás [36].

¹⁰⁸ Uo.

¹⁰⁹ SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR: *Az Alkotmánybíróság határozata a választási kampányban a képviselőjelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség értelmezéséről.* Jogesetek Magyarázata 2018/3–4. 19. p.

¹¹⁰ Lásd részletesebben BODNÁR ESZTER: *A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és a bírósági gyakorlatban.* Jogtudományi Közlöny 2018/3. 141-154. pp.

¹¹¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b (Utolsó letöltés ideje: 2020. október 19.).

¹¹² 60/2003. (XI. 26.) AB hat. III.1. pont, megerősíti: 3096/2014. (IV. 11.) AB hat.

¹¹³ I.2. pont (*Print media outlets owned by public authorities*) az ajánlásban, továbbá 3096/2014. (IV. 11.) AB hat.

Nem utolsó sorban, ahogyan az Alkotmánybíróság is utalt rá határozataiban,¹¹⁴ az Mttv., valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (továbbiakban: Smtv.) is tartalmaz rendelkezéseket a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelményéről. Az Smtv. 13. §-a szerint „a tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kiegyensúlyozottan tájékoztatni. E kötelezettség részletes szabályait törvény az arányosság és a demokratikus közvélemény biztosítása követelményeinek megfelelően állapítja meg.” Az Mttv. ezen szakaszra utaló szabályozást alkalmaz,¹¹⁵ emellett kimondja, hogy „a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsorszámok jellegétől függően – az egyes műsorszámokon belül, vagy a rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában kell biztosítani.”¹¹⁶

1. Aránytalan alapjog-korlátozás a kúriai jogértelmezésben?

A Kúria a Kvk.III.37.236/2018/4. sz. határozatával megváltoztatta az NVB 151/2018. sz. határozatát és megállapította, hogy Csepel Önkormányzatának hetilapja, a Csepeli Hírmondó című sajtótermék lapszáma megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontját azzal, hogy semleges pozícióját feladva a Jelölt szervezetek közös országgyűlési Képviselőjelöltjét népszerűsítette.

A tényállás szerint a 2018-as országgyűlési képviselők kampányidőszakában megjelent önkormányzati hírlapban a Jelölt neve összesen tizenkilenc alkalommal jelent meg, róla a lapszámban tíz fotó található. A cikkek egy része jelenlegi országgyűlési képviselői minőségével kapcsolatos munkájáról szólt, a másik része a közeledő választásokkal összefüggésben jelöltként tüntette fel, a harmadik, illetve negyedik része általános közéleti, valamint bulvárbá hajló szereplésekkel függ össze.

Az NVB – hivatkozva a saját, valamint a Kúria joggyakorlatára¹¹⁷ – megállapította, hogy a „*meghatározott tartalmú műsorszámokat – jelen esetben a lapfolyamot – az adott ügy szempontjából irányadó teljes időszakban, összességében kell vizsgálni.*” Ezt figyelembe véve – gondosan mérlegelve a Jelölt megjelenítésének indokait – megállapította, hogy három olyan cikkben szerepelt kizárólag, amely a jelenlegi képviselői munkájához nem kapcsolódik. Ezzel összefüggésben rögzítette, hogy „*a semlegesség követelményének való megfelelés nem vizsgálható egyetlen lappéldány alapján.*” Az NVB továbbá azt is figyelembe vette, hogy a választási kampány elején került sor egyetlen egy lapszám vizsgálatára, így „*a hátralévő időben a többi jelölt tevékenységéről is megjelenthetnek tájékoztatók.*”

¹¹⁴ 3264/2016. (XII. 14.) AB hat., 16/2020. (VII. 8.) AB hat.

¹¹⁵ Mttv. 12. § (1) bekezdés.

¹¹⁶ Mttv. 12. § (2) bekezdés.

¹¹⁷ Pl. 137/2014. NVB hat., 960/2014. NVB hat., 1106/2014. NVB hat., Kvk.IV.37.214/2006/2., Kvk.III.37.375/2015/3., Kvk.III.37.376/2015/3.

A terjedelmi korlátok miatt a Kúria döntéséből csak a fontosabb érveket ismertetem. A Kúria kifogásolta az NVB által használt lapfolyam fogalmát, aminek a meghatározásával az NVB adós maradt.¹¹⁸ A Kúria fő állítása – szemben az NVB-vel – a lapszám vizsgálatának a szükségessége volt, nem pedig a lapfolyamé, ugyanis az utóbbinak nincs jogszabályi alapja.¹¹⁹ A kettő között azonban nincs kauzális viszony, ugyanis a lapszám vizsgálatára sem volt a felülvizsgálati kérelem elbírálásának időpontjában konkrét jogszabályi rendelkezés.¹²⁰ A Kúria szerint abban az esetben, ha az esélyegyenlőségi alapelv sérelmét kizárólag a lapfolyam egészében lehetne vizsgálni, az az alapelv kiüresedését eredményezné. Ennek hangsúlyozása mellett pedig megállapította, hogy a Jelölt ilyen túlzott mértékű szerepeltetése alkalmas arra, hogy megbontsa a jelöltek, illetve jelölő szervezetek egyenlő esélyét, ami azzal járna, hogy „a közhatalmat gyakorló szervek a nemzeti vagyion kezelése és a közpénz felhasználása során gyakorlatilag korlátlan versenyelőnyt biztosíthatnának egyik vagy másik jelölt, illetve jelölő szervezet számára.”¹²¹

A legfelsőbb bírói szerv választópolgári szempontú érvelést alkalmaz, miszerint az újság átlapozása során a szavazó elsősorban a szalagcímekeket és fényképeket nézi át, tehát a tartalmat méri fel, nem az aktuális megjelenítés okát (pl. képviselői tevékenységének eredményeit) mérlegeli. *Melles Marcell* szerint „a Kúria érvelése ahhoz vezet, hogy az országgyűlési képviselőjelölti státusz megszünteti a településhez kötődő országgyűlési képviselők szerepeltetésének lehetőségét az önkormányzati sajtótermékben.”¹²² Ez pedig felveti a szerkesztői szabadság aránytalan korlátozását.¹²³

Az ügy jelentőségét az ezt követő jogalkotói tevékenység¹²⁴ is igazolja.¹²⁵ A Ve. 152. § (4) bekezdése¹²⁶ értelmében az esélyegyenlőségi klauzula megsértése időszaki kiadvány esetén akkor állapítható meg, ha az legalább két egymást követő lapszám együttes vizsgálata alapján fennállt a megjelölt bizonyítékok alapján.

2. Kettő az egyben: a polgármester cikkei az önkormányzati lapban

A Kúria Kvk.III.37.482/2018/2. sz. határozatában a 750/2018. NVB határozatot helyben hagyta. Mohács város polgármestere a Mohács Város Önkormányzatának tulajdonában lévő Mohácsi Önkormányzati Hírek című hetilapjában nagy terjedelemben és nagyobb betűmérettel hívta fel a választópolgárokat arra, hogy a Jelölő szervezetek és azok helyi képviselőjére szavazzanak a 2018-as Országgyűlési képviselők választásán.

Ahogy az a tényállás rövid összefoglalásából is kiténik, két elem vizsgálata szükséges. (i) Egyrészt a közhatalmat gyakorló polgármester tevékenysége, amely az NVB

¹¹⁸ MELLES MARCELL: *A Kúria határozata a szerkesztői szabadság alapvető korlátjáról*. Jogesetek Magyarázata 2018/3–4. 45. p.

¹¹⁹ Uo.

¹²⁰ Uo.

¹²¹ Indokolás [28].

¹²² MELLES 2018, 118. lj.

¹²³ Uo.

¹²⁴ Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény.

¹²⁵ MELLES 2018, 118. lj.

¹²⁶ Hatályos 2018. szeptember 1-jétől.

és a Kúria szerint is kampánytevékenységnek minősül. A tájékoztatás és a kampánytevékenység elválasztásával részletesebben a dolgozat 4. része foglalkozik, ezért itt annyit tartok szükségesnek kiemelni, hogy a polgármester hivatali minőségét felhasználva kifejezetten egy Jelölt támogatására ösztönözte a választópolgárokat, ezzel megsértve az esélyegyenlőségi alapelvet. (ii) Másrészt ezt a polgármester egy önkormányzati hetilapban tette meg. A Kúria megállapítása szerint „*az esélyegyenlőség csak akkor valósulhat meg, ha az önkormányzat, illetőleg a polgármester sem fejt ki kampánytevékenységet.*”¹²⁷ Azzal, hogy az önkormányzati lap – aki a helyi közhatalmat jeleníti meg¹²⁸ – megjelentette a polgármester nyilatkozatait, szintén semleges pozícióját feladva megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontját.

A polgármester és az önkormányzati hetilap felelős vezetője és kiadója alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. A testület a határozatában kizárólag a helyi önkormányzatok tulajdonában álló lapok kampányidőszakban betöltött szerepére koncentrált,¹²⁹ figyelmen kívül hagyva a polgármester tevékenységére irányuló egyértelmű alapjog-korlátozó döntését a Kúriának.¹³⁰

3. Elemzés, tudósítás, nyilatkozatok: kampány Józsefvárosban?

A Kúria Kvk.III.38.223/2019/4. sz. határozatával megváltoztatta a 432/2019. NVB határozatot.

Az NVB határozatában több beadványozó kifogását bírálta el a VIII. kerületi önkormányzat időszaki lapjának két lapszámával szemben a 2019-es helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választási kampányában. A beadványozók által megfogalmazott kifogásokból négy érdemi kérdés különíthető el: (i) tudósítás a hivatalban lévő polgármester – aki egyben polgármesterjelölt is a közelgő választásokon – részvételéről kerületi rendezvényeken, (ii) különböző cikkek a leköszönő félben lévő polgármesterről és a jövőbeli terveiről (iii) riport a kerület egyik országgyűlési képviselőjével, aki azonos párt színeiben politizál a jelenlegi polgármesterrel, (iv) „Politikai helyzet-elemzés” címmel megjelent cikk egy politikai elemzővel az önkormányzati lapban.

A (i) pontban megjelölt tudósítások¹³¹ három önkormányzat által szervezett rendezvényt érintettek. Az NVB határozatában egyesével, részleteiben foglalkozott az eseményekről szóló cikkekről, megállapítva, hogy azokról való tudósítás nem sérti az esélyegyenlőségi alapelvet. A Kúria átfogó, mindhárom eseményre kiterjedő megállapítása szerint „*nem volt kampányelemnek tekinthető, már a konkrétsága okán sem volt a választással szoros összefüggésbe hozható megnyilvánulás.*”¹³²

¹²⁷ Indokolás [9].

¹²⁸ Kvk.I.37.394/2014/2.

¹²⁹ Az általam korábban ismertetett joggyakorlatára hivatkozott: 3096/2014. (IV. 11.) AB hat., 3131/2018. (IV. 19.) AB hat.

¹³⁰ SZENTGÁLI-TÓTH 2018, 109. lj.

¹³¹ „Szabadságkoncert a rendszerváltozás évfordulóján”, „Rendelő és közösségi szolgáltatások is lesznek a százados negyedi irodaparkban”, „Nyárutó-piknik a tisztas utcai játszótéren”.

¹³² Kúria, Indokolás [46].

A (ii) pontban feltüntetett cikkek közül a „Hosszú volt az út nyóckertől a Józsefvárosig” címmel ellátottal foglalkozott az NVB és a Kúria is részletesen, eltérő álláspontra jutva. Az interjú a polgármesterrel, valamint a vele azonos pártban politizáló kerületi országgyűlési képviselővel készült a városrészben lezajlott fejlesztésekről és egyéb változtatásokról. A polgármester az interjút a következő mondatával zárta: *„Folytatjuk a rendteremtést, ami elengedhetetlen feltétele a további fejlődésnek.”*¹³³ Az NVB szerint ez a kijelentés *„semmi esetre sem értékelhető jelölti minőségben történő felszólalásként.”*¹³⁴ A Kúria szerint többek közt azért állapítható meg, hogy a polgármester közhatalmi pozícióját felhasználva kampánytevékenységet végez, mert a cikknek nincs úgymond „közjogi” aktualitása. Ezzel tulajdonképpen hasonló mércét alkalmazott, mint a „STOP” plakátkampány ügyében.

A Kúria által is kiemelve, az NVB téves logika mentén bírálta el a (ii) pontban is megjelenő kerületi országgyűlési képviselővel készített riportot, amiben az országgyűlési képviselő kifejtette a véleményét a jelenlegi városvezetésről (tehát a párttársa tevékenységéről), valamint az ellenzékéről is. Az NVB érvelése szerint a kerület más párt tagjának országgyűlési képviselője nem jelezte szereplési szándékát az önkormányzati lapban, a korábban hivatkozott egyik eseményen sem vett részt, a szerkesztőségnek pedig nem kötelessége a képviselő felkeresése. A legfelsőbb bírói fórum megállapította, hogy *„kizárólag a jelenlegi polgármestert támogató országgyűlési képviselővel készült riportot közölték (nincs adat arra, hogy ezt ő kérte volna), tehát a szerkesztőség fakultatív döntése volt, miközben a kerület ellenzéki országgyűlési képviselője nem kapott teret. Ezen szerkesztési megfontolások választási kampány idején ugyancsak felvetik az esélyegyenlőség sérelmét.”*¹³⁵

A „Politikai helyzetelemzés” (iv) értékelését az NVB teljes egészében elmulasztotta. A Kúria rámutat, hogy Ad 1: a közvélemény-kutatási eredmények publikálása belefér a tájékoztatási kötelezettségébe, továbbá a szerkesztői szabadság részét képezi annak eldöntése, hogy melyik intézet adatait publikálja. Ad 2: az adatok szolgáltatása mellett az elemző a tőle megkívánt semleges pozícióját feladva politikai véleményt fogalmazott meg a jelöltek alkalmasságának, valamint alkalmatlanságának kapcsán.¹³⁶ Ezzel szintén sérült az esélyegyenlőségi klauzula.

4. Összegzés

Napjainkban demokratikus választások elképzelhetetlenek a média részvétele nélkül. A szabad és tisztességes választás a megalapozott döntéshozatal érdekében feltételezi a választópolgárok aktív részvételét a folyamatban.¹³⁷ Ezenfelül az Alkotmánybíróság által is sokat emlegetett „watchdog” szerepét¹³⁸ is betölti, ennek keretében garantálja az

¹³³ Kúria, Indokolás [44].

¹³⁴ NVB, Indokolás [51].

¹³⁵ Kúria, Indokolás [46].

¹³⁶ Politikai elemzővel készített interjúról lásd továbbá 93/2019. NVB hat., Kvk.III.37.607/2019/4.

¹³⁷ ACE Electoral Knowledge Network, Media and Elections: <https://aceproject.org/ace-en/topics/me/onePage> (Utolsó letöltést ideje: 2020. október 24.).

¹³⁸ Pl. 7/2014. (III. 7.) AB hat., 3264/2016. (XII. 14.) AB hat.

átláthatóságot.¹³⁹ Ez a szerepfelfogása a médiának kizárólag a semlegesség jegyében biztosítható, a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelményének érvényesítésével, amely a Ve. választási alapelveinek integráns részét képezi. A közhatalmi szervek semlegességi klauzulájával összhangban a követelmény érvényesülését ezen szervek tulajdonában álló sajtótermékek, illetve médiaszolgáltatások vizsgálatával végeztem. Emellett azonban hangsúlyozandó, hogy „a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő alapelvet valamennyi médiaszolgáltatónak tiszteletben kell tartania és érvényre kell juttatnia, amelyik választási kampányban részt vesz.”¹⁴⁰ Így a kereskedelmi médiaszolgáltatók is kötelesek ennek az alapelvnek eleget tenni.¹⁴¹ A magánkézben lévő sajtótermékek megítélésével a judikatúra még adós maradt.

IV. Tájékoztató vagy kampányol? – A semlegesség kérdése a pártpolitikusok kapcsán

Ezt a kérdést kell feltennünk minden esetben, amikor egy közhatalmat gyakorló szerv kommunikációját szeretnénk megítélni kampányidőszakban. Ahogyan arról már Mohács város polgármestere kapcsán szó esett,¹⁴² a pártpolitikusok sok esetben a közhatalmi pozíciójukat felhasználva szállnak be a kampányba, így megbontva a jelöltek, valamint jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget. A Velencei Bizottság és az EBESZ szerint ez „az egyik legfontosabb és visszatérő probléma Európában és máshol.”¹⁴³ Egy másik EBESZ-dokumentum szerint a hivatali pozíciók felhasználása olyan jogtalan előny, aminek a célja a választások kimenetelének befolyásolása.¹⁴⁴ Mivel a szabad választás alapelve feltételezi a jelöltek, valamint jelölő szervezetek közötti szabad versengést, így garanciális jelentősége van annak, hogy a hatalmon lévők ne arra használják az erőforrásaikat, hogy „bebetonozzák magukat”.¹⁴⁵ Tehát „a szabad verseny előfeltétele az állami intervenció hiánya.”¹⁴⁶ A dolgozat már több olyan határozattal foglalkozott,¹⁴⁷ amelyeknek kifejezetten a közhatalmi szervek általi közvetlen kampányba való beleszó-

¹³⁹ ACE Electoral Knowledge Network.

¹⁴⁰ 3119/2019. (V. 29.) AB hat., Indokolás [44].

¹⁴¹ 1094/2014. NVB hat., Kvk.V.37.540/2014/3., 73/2015. NVB hat., Kvk.III.37.375/2015/3., 556/2018. NVB hat., Kvk.I.37.388/2018/2., 719/2018. NVB hat., Kvk.I.37.469/2018/2.

¹⁴² Lásd a dolgozat 3.3. pontja, Kvk.III.37.482/2018/2.

¹⁴³ Venice Commission, OSCE: Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, 2016: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e) (Utolsó letöltés ideje: 2020. október 31.), fordítás: MÉCS JÁNOS: *Az állami szervek kommunikációs semlegessége a kampányban – egy eltűnő alapelv?* MTA Law Working Papers 2020/29. 6-7. pp.

¹⁴⁴ OSCE: Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2.G. pont, 2015: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf> (Utolsó letöltés ideje: 2020. október 31.).

¹⁴⁵ „Self-perpetuation”: SAJÓ ANDRÁS: *Government Speech in a Neutral State*. In: Dorsen, Norman – Gifford, Prosser (eds.): *Democracy and the Rule of Law*. CQ Press, Washington D. C., 2001. fordítás: MÉCS 2020, lj. 145.

¹⁴⁶ MÉCS, 2020: lj. 143.

¹⁴⁷ Kvk.III.37.328/2014/6. (Magyarország jobban teljesít), Kvk.III.37.421/2018/8. számú határozat („STOP” plakátkampány), Kvk.III.37.482/2018/2.

lást kellett megítélni. A továbbiakban a judikatúra azon részéről lesz szó, amely hozzájárult a semlegességi klauzula erodálódásához a választási kampányban.¹⁴⁸

1. Ki az a „Nekünk”?

2018 márciusában országszerte különböző méretű plakátok kerültek elhelyezésre. Valamennyi plakát háttérében a magyar zászló volt, a jobboldalon *Orbán Viktor* miniszterelnök – aki emellett a Jelölő szervezetek közös országgyűlési képviselőjelöltje –, a baloldalon sötétkék keretezett mezőben a következő felirat fehér betűkkel: „Nekünk Magyarország az első!” Az országos megjelenés mellett azonban hangsúlyozandó, hogy az NVB-nek, a Kúriának, valamint az Alkotmánybíróságnak¹⁴⁹ is csupán egyetlen autópálya mellett kihelyezett óriásplakátról kellett döntenie.¹⁵⁰ Az ügyben két fontos alkotmányjogi kérdést kellett volna elbírálnia a jogalkalmazó szerveknek: (i) sérül-e a választás tisztasága, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye¹⁵¹ azzal, hogy az autópályán elhelyezett plakát impresszuma közvetlen közletről is alig olvasható ki, így az autóból nyilvánvalóan nem látható. (ii) Sérül-e az esélyegyenlőségi klauzula azzal, hogy a plakát egyrésztől szoros vizuális egyezést (színvilág, tipográfia, kompozíció) mutat a kormányzati kommunikációval, másrésztől a plakáton megjelentetett szlogent a miniszterelnök kormányzati szerepében is használta. Így merül fel az a kérdés, hogy tulajdonképpen ki is az a „Nekünk”? Az (i) pontban megjelölt kérdés nem tartozik a kutatás tárgya alá, ugyanakkor kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság ezen döntése beleillik abba a tendenciába, amely nem veszi figyelembe a Ve. alapelveinek hézagpótló jellegét.¹⁵²

A (ii) pontban megjelölt kiemelt jelentőségű alkotmányjogi kérdésre nem sikerült megnyugtató választ adni.¹⁵³ Az NVB elismerte az egyezőséget a plakát külseje, üzenete, valamint a kormányzati kommunikáció között. Azonban arra hivatkozva elutasította az esélyegyenlőségi alapelv sérelmének megállapítását, hogy a kampányban a Jelölő szervezetek már széleskörben használták mind a vizuális megjelenítést, mind a szlogent, „*így a választópolgárok részéről [a] kormányzati üzenetként való érzékelése lényegében kizárható.*”¹⁵⁴ Emellett az NVB érvelése szerint a választópolgárok megtevesztése abban az esetben állna fent, ha „*a jelölt támogatására ösztönző tartalmat valóban a kormányzati kommunikáció keretében, egy valóságosan nem igazolható közfeladat ellátására hivatkozva tették volna közzé.*”¹⁵⁵ A Bizottság szerint a szlogen egy „*egyszerű értékítélet,*” amely a jelölt karakterét igyekszik pozitív színben feltüntetni. A Kúria szerint a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pont megsértésének megállapítása szükségtelen, mert

¹⁴⁸ MÉCS, 2020: lj. 143.

¹⁴⁹ 599/2018. NVB hat., Kvk.VI.37.414/2018/2., 3130/2018. (IV. 19.) AB hat.

¹⁵⁰ SZILÁGYI EMESE: *Egyetlen plakát és a helyrehozhatatlan hátrány.* Közjogi Szemle 2018/2. 65–66. pp.

¹⁵¹ Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjai.

¹⁵² MÉCS 2020, 143. lj.

¹⁵³ KAZAI VIKTOR ZOLTÁN: *A józan ész beteget jelentett – a választási plakátok alkotmányjogi megítélése.* arsboni.hu: <https://arsboni.hu/jozan-esz-beteget-jelentett-valasztasi-plakatok-alkotmányjogi-megitelese/> (Utolsó letöltés ideje: 2020. október 31.).

¹⁵⁴ 599/2018. NVB hat.

¹⁵⁵ 599/2018. NVB hat.

a jogsértést objektív alapon látta fennállni a (i) pontba foglalt alapelvek megsértésével. Az Alkotmánybíróság testületi szinten nem foglalkozott a semleges pozíció feladásának értékelésével, kizárólag *Dr. Stumpf István* alkotmánybíró utalt a közhatalmi szervek semlegességének követelményére a határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában.¹⁵⁶ *Kazai Viktor* szerint ez az ügy remek lehetőség lett volna arra, hogy német mintára¹⁵⁷ a magyar joggyakorlatban is érvényt szerezzenek a semlegességi követelménynek. Ehhez viszont annak kimondása kellett volna, hogy a Kormány tartózkodjon minden olyan kommunikációs tevékenységtől, „*amely nem szükséges az alkotmányos funkciójának teljesítéséhez és amely alkalmas lehet a választók politikai véleményének befolyásolására.*”¹⁵⁸

2. Polgármester vagy magánszemély?

A Kúria Kvk.V.37.466/2018/2. sz. határozatával helybenhagyta a 714/2018. NVB határozatot. Az ügyben Székesfehérvár polgármestere polgármesterként aláírt levelet küldött egy adott OEVK-hoz tartozó laccímekre. A levél fejléce nem a polgármesteri hivatal fejléce volt, a hivatal ehhez anyagiakban nem járult hozzá, azt a Jelölő szervezetek helyi szervezete finanszírozta.¹⁵⁹ A levélben a polgármester a Jelölő szervezetek jelöltjét támogatta, polgármesteri tapasztalatai alapján megfogalmazta, hogy a jelölt megválasztása esetén mit nyerhet a város, ugyanakkor aggodalmát fejezte ki a jövőbeni beruházások kapcsán.

Az NVB a Kúria már általam korábban ismertetett elvi megállapításaira¹⁶⁰ hivatkozva állapította meg, hogy a levél kampányeszköznek minősül, amely alkalmas arra, hogy megbontsa az esélyegyenlőséget azzal, hogy „*ésszerű indok nélkül privilegizál egy képviselőjelöltet.*”

A Kúria külön kiemelte, hogy az alkotmányjogi kérdés annak eldöntése volt, hogy a polgármester magánszemélyként vagy a közhatalom gyakorlójaként írta meg és küldte el a levelét.¹⁶¹ A legfelsőbb bírói fórum szerint helyesen járt el a Bizottság, amikor megállapította a hivatali pozíció felhasználását. Az érvei a következők voltak: (i) feladóként a polgármester megjelölte a közhatalmi pozícióját (ii) ugyanígy írta alá a levelet (iii) a levélben meghatározta, hogy a jelenlegi polgármester („Engem 2010-ben azzal bíztak meg Önök, hogy városunk ügyeit intézzem. [...] Polgármesterként azt kérem Öntől...”) (iv) A fejlécben a jelölt mellett a saját fényképét is feltünteti.¹⁶² A Kúria megállapította, hogy a polgármester egy egyszemélyes önkormányzati szerv. Ezt követően áttekintette a közhatalmi szervek (így az önkormányzat és polgármester) semlegességére vonatkozó követelmény érvényesülését a joggyakorlatban,¹⁶³ valamint az Alaptörvény egyes rendelkezéseit, amelyekből a Kúria Összefoglaló véleménye szerint levezet-

¹⁵⁶ Lásd részletesebben a dolgozat 4.3. pontjában.

¹⁵⁷ Lásd részletesebben a dolgozat 4.3. pontjában.

¹⁵⁸ KAZAI 2018, 153. lj.

¹⁵⁹ MÉCS JÁNOS: *Az Alkotmánybíróság határozata a polgármester országgyűlési választási kampányban való részvételének és az állami semlegességnek a kapcsolatáról.* Jogesetek Magyarázata 2018/3–4. 3. p.

¹⁶⁰ Kvk.IV.37.359/2014/2., lásd a dolgozat 3. pontja.

¹⁶¹ Kvk.V.37.466/2018/2., Indokolás [31].

¹⁶² Uo., Indokolás [27].

¹⁶³ 63/2008. (IV. 30.) AB hat., Kvk.IV.37.360/2014/2., lásd a dolgozat 1.3 pontja.

hető a semlegességi klauzula a választási kampányban.¹⁶⁴ Végezetül ezekre hivatkozva, valamint a fent ismertetett (i)–(iv) pontokra hivatkozva megállapította, hogy a polgármester ezen tevékenysége túlmutatott a közhatalomból eredő, általános és semleges tájékoztatáson, így kampánytevékenységnek minősül.

A polgármester alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a testülettől, hogy állapítsa meg a határozat alaptörvény-ellenességét. Arra hivatkozott, hogy a döntés aránytalanul korlátozza az ő véleménynyilvánításhoz való jogát.¹⁶⁵ Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az alkotmányjogi kérdés szintén annak megítélése, hogy mi az állami és önkormányzati szervek szerepe a kampányban. Ebből kiindulva szükséges vizsgálni a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságát.¹⁶⁶ A testület amellet, hogy a vizsgálat kereteit helyesen rögzítette,¹⁶⁷ egymásnak ellentmondó érvekkel téves következtetésre jut: (i) Idézi a Kúria STOP plakátkampányban hozott döntését,¹⁶⁸ miszerint egy közhatalmi szervet nem illet meg a véleménynyilvánítás szabadsága. A határozat ezt követő bekezdésében pedig megállapítja, hogy „*kampányidőszakban az állami és önkormányzati szervek véleménynyilvánítási szabadsága korlátozás alá eshet.*”¹⁶⁹ (ii) Helyesen határozza meg¹⁷⁰ a polgármester tevékenységének határait a választási kampányban attól függően, hogy a választási eljárás aktív vagy passzív résztvevője. Ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy ha nem polgármesteri minőségében jár el, akkor megilleti az alapjogok védelme, ezzel tulajdonképpen fenntartva az (i) pontban foglalt ellentmondást. Az Alkotmánybíróság szerint jól elkülöníthetőnek kell lennie a pártpolitikus, illetve a polgármesteri minőségben történő véleménynyilvánításnak, ugyanis az utóbbi korlátozás alá eshet a semlegességi követelmény miatt. Ez az elhatárolás kizárólag több szempont együttes mérlegelésével állapítható meg. Végül hangsúlyozza, hogy a polgármester véleménynyilvánítási szabadsága arra az esetre vonatkozhat, amikor nem aktív szereplője a választási eljárásnak. (iii) Erre a gondolatmenetre rácsatlakozva – és figyelmen kívül hagyva az alapelvek hézagpótló jellegét¹⁷¹ – levezeti, hogy a Kúria a polgármester véleménynyilvánítási szabadságát aránytalanul korlátozza. Mindezt arra alapozza, hogy „*a Ve. szabályai között nem található olyan előírás, amely ténylegesen arról rendelkezne, vagy arra engedne következtetni, hogy egy polgármester az Alaptörvény szerinti választott tisztségénél fogva nem nyilvánulhatna meg.*”¹⁷² Véleményem szerint az érvelés problematikájának gyökere továbbra is az (i) pontban megfogalmazott ellentét fel nem ismerésében áll. A közhatalmi szervek véleménynyilvánítási szabadságára mint első generációs alapjogra¹⁷³ való hivatkozás teljes mértékben figyelmen kívül hagyja ezen alapjog-csoport rendeltetését, így teret engedve

¹⁶⁴ Lásd a dolgozat 1.3. pontja.

¹⁶⁵ Alaptörvény IX. cikk.

¹⁶⁶ 3154/2018. (V. 11.) AB hat., Indokolás [26].

¹⁶⁷ MÉCS, 2018: 159. lj.

¹⁶⁸ Kvk.III.37.421/2018/8.

¹⁶⁹ 3154/2018. (V. 11.) AB hat., Indokolás [28].

¹⁷⁰ MÉCS 2018, 159. lj., továbbá Dr. Stumpf István alkotmánybíró határozathoz fűzött különvéleménye, Indokolás [40].

¹⁷¹ MÉCS 2020, 143. lj.

¹⁷² 3154/2018. (V. 11.) AB hat., Indokolás [31].

¹⁷³ Ezzel kapcsolatban megemlítendő a 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. § ellentmondásos megítélésű szabályozása, amely biztosítja a közhatalmi szervek indítványozási jogát panasz eljárásban.

a választási eljárási alapelvek kiüresítésének. A Ve. alelvei pedig a korábbi alkotmánybírói gyakorlat értelmében a jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményét szolgálják,¹⁷⁴ ezen alapelvek érvényesülése nélkül nem képzelhető el a választói akarat szabad kifejezését biztosító, demokratikus választások.

3. „Kormányinfó és megállapodás”

3. 1. Egy kis kitérő: a Ve. 142. §-a és annak első alkalmazása

2019-ben a kúriai joggyakorlat aggodalomra okot adó fordulatot vett az időközben hatályba lépett¹⁷⁵ Ve. 142. §-ának köszönhetően. Ezen szakasz szerint „nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától, továbbá az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége.” A rendelkezés alkalmazására elsőként az európai parlamenti képviselők kampányában került sor. Ezt azért tartom fontosnak kihangsúlyozni, mert a dolgozat 4.3.2. pontjában vizsgált NVB, valamint kúriai határozat is hivatkozik ezen korábbi döntésre.¹⁷⁶

Az ügyben a Kúria megváltoztatta a 109/2019. NVB határozatot és nem állapította meg egyik választási eljárási alapelv megsértését sem. A tényállás lényege, hogy 2019 májusában az Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: IM) honlapján megjelent egy közlemény, amely egy EP képviselőjelölt mentelmi jogának büntetőügyben való fenntartását jóváhagyó NVB határozatot kritizált: „A magyar demokrácia történetében példátlan, hogy egyes politikai körök megpróbálják ellehetetleníteni az igazságszolgáltatás működését. Felszólítjuk az ellenzéki pártokat, hogy a törvények adta lehetőségekkel ne éljenek vissza, ne akadályozzák a bíróságokat a munkájukban.” A Kúria a Statútumrendeletre,¹⁷⁷ valamint az igazságügyi politikáról szóló 1710/2014. (XII. 5.) Korm. határozatra hivatkozva állapítja meg, hogy a közlemény „kormányzati tevékenységnek minősül, és mint ilyen, a Ve. 142. § értelmében nem része a választási kampánynak.” Nem értek egyet a döntéssel az alábbi indokok szerint: (i) A Kúria által is hivatkozott Statútumrendelet szakasz¹⁷⁸ valóban kimondja, hogy az igazságügyi miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a Kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért. Ugyanakkor (ii) az igazságügyi politika konkretizálása már egy kormányhatározatra hivatkozással történik, amely nem jogszabály, hanem közjogi szervezetszabályozó eszköz.¹⁷⁹ Ekként nem vehető figyelembe, ugyanis a Ve. 142. §-a csak a jogszabályban meghatározott feladatot zárja ki. (iii) Továbbá az NVB független, kizárólag a törvénynek alárendelt, pártatlan szerv,¹⁸⁰ így az IM mint a végrehaj-

¹⁷⁴ Lásd a dolgozat 1.3. pontja.

¹⁷⁵ Hatályos 2018. december 28-ától.

¹⁷⁶ Kvk.V.37.637/2019/6.

¹⁷⁷ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (továbbiakban: Statútumrendelet).

¹⁷⁸ 112. § (1) bekezdés.

¹⁷⁹ 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 1. § (1) bekezdés a)–b) pontok

¹⁸⁰ Ve. 14. § (1)–(2) bekezdés a) pont

tó hatalmi ág egyik szerve tartózkodni köteles az NVB tevékenységének értékelésétől, jelen közlemény tartalmában semmi esetre sem tekinthető együttműködésnek.

3. 2. Vissza a Kormányinfóra

A tényállás szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019-es választási kampányidőszakában a Miniszterelnökséget vezető miniszter (továbbiakban: MvM) a Kormány képviseletében, a Kormányinfó elnevezésű sajtótájékoztatón az alábbiakat nyilatkozta: *„Aki alkalmas főpolgármesternek, az együttműködést keres a Kormánnyal, aki alkalmatlan, mint Főpolgármester-jelölt, az pedig elutasítja az együttműködés lehetőségét és hadállásának tekinti a főpolgármesteri tisztséget. (...) megállapodás, az egy politikai megállapodás. Az kettejük [Jelenlegi főpolgármester, aki egyben a másik főpolgármester-jelölt, valamint a Miniszterelnök – szerző] között érvényes.”*

Az NVB nem állapította meg¹⁸¹ az esélyegyenlőségi klauzula megsértését a Ve. 142. §-ára hivatkozva. A Bizottság szerint azt a kérdést kell eldönteni, hogy az MvM kijelentései kampánytevékenységnek minősül, avagy a Ve. 142. §-a alapján kizárt annak megállapítása. A Bizottság által fontosnak tartott érvei a következők: (i) a Statútumrendelet alapján az MvM a Kormány Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős tagja,¹⁸² (ii) e feladat- és hatáskör vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül az említett megállapodás, (iii) mert az ahhoz kapcsolódó tevékenységet (Fővárosi Közfejlesztések Tanácsában betöltött szerep, városfejlesztési tevékenység) a főpolgármesterrel együttműködve látja el.

A Kúria az NVB döntését helybenhagyta.¹⁸³ A legfelsőbb bírói fórum elismerte, hogy ezen kormányzati álláspont hátrányos a Főpolgármester-jelölt számára, valamint *„a szavak hétköznapi, általánosan elfogadott jelentése szerint ugyan a választói akarat befolyásolására alkalmas kampánytevékenységként is értelmezhető.”* Ezzel ellentétben két kúriai megállapítást emelnék ki: (i) a Kúria szerint a Ve. 142. §-ának hatályba lépését követően a továbbiakban nem tartható fenn *„a politikai pártok küzdelmében megkövetelt állam semlegességére vonatkozó kúriai joggyakorlat.”* A határozat ezen pontja kellően aggályos, úgyszintén nincs összhangban az ezen konkrét szakaszhoz fűzött részletes miniszteri indokolással, amelynek figyelembevételét pedig az Alaptörvény hetedik módosítása szerinti 28. cikk¹⁸⁴ ír elő. A 142. §-hoz fűzött indokolás¹⁸⁵ szerint a jogalkotói szándék pont a 2014-es kúriai joggyakorlat törvényben való megjelenítése volt. Mindezek alapján véleményem szerint a Kúria nem Alaptörvény-konform módon ér-

¹⁸¹ 394/2019. NVB határozat

¹⁸² Statútumrendelet 14. § (1) bekezdés 3. pont

¹⁸³ Kvk.III.38.043/2019/2.

¹⁸⁴ Alaptörvény 28. cikk: *„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”*

¹⁸⁵ *„A Kúria a 2014-es választások során több eseti döntésében kimondta, hogy nem minősíthető kampánytevékenységnek a választási kampány időszaka alatt állami, kormányzati vagy önkormányzati alaptervevényesség végzése. [...] Ennek a bírói gyakorlatnak szükséges a Ve.-ben való megjelenítése.”*: <https://www.parlament.hu/irom41/02941/02941.pdf> (Utolsó letöltés ideje: 2020. november 3.)

telmezi a Ve. 142. §-át. (ii) Másrészt a Kúria az alkotmánybírói gyakorlat áttekin-
tése kapcsán megjegyzi, hogy abból nem olvasható a semlegességi doktrína alkalmazá-
sa, inkább annak nem létére lehet következtetni. Sőt, az Alkotmánybíróság „*engedi a
párt és kormánykommunikáció keveredését.*”¹⁸⁶ Ezen állításánál a Kúria megjelöl egy
konkrét AB döntést is, ez nem más, mint a dolgozat 4.1. pontjában feldolgozott
3130/2018. (IV. 19.) AB határozat. Itt emlékeztetőül hangsúlyozom, hogy a testület
ebben a határozatában sem mondta ki, hogy a semlegességi klauzula nem létezik.¹⁸⁷
Ezenfelül Dr. Stumpf István alkotmánybíró a határozathoz fűzött párhuzamos indokolá-
sában kifejezetten kiemeli, hogy az állami szervek semlegessége a választási kampány-
ban „*következik mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria állandó joggyakorlatából.*”
Így véleményem szerint a Kúria érvelése több ponton kifogásolható, a 2019-es joggya-
korlati fordulat aggályosnak tekinthető, ugyanis teret enged egy alkotmányos demokrá-
ciában nem elfogadható kampánystratégiának.

V. *Hogyan tovább, semleges állam?*

A dolgozat utolsó részében szükségesnek tartom egy olyan értelmezési keretrendszer
felállítását, amely a semlegességi klauzula érvényesülését hivatott biztosítani a választá-
si kampány során.

(i) A Kúria a Kvk.III.38.043/2019/2. sz. határozatában figyelmen kívül hagyta¹⁸⁸ az
Alaptörvény azon rendelkezéseit, amelyekből az Összefoglaló vélemény szerint közve-
tetten következik a közhatalmi szervek semlegessége a választási kampányban. Ilyen a
VIII. cikk (3) bekezdése, miszerint a pártok egyrésztől közhatalmat közvetlenül nem
gyakorolnak, másrészt pedig közreműködnek a nép akaratának kialakításában és ki-
nyilvánításában. Ezen rendelkezések mellett levezethető az általános esélyegyenlőségi
klauzulából is (XV. cikk). A következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint a választá-
si eljárási alapelvek (mint például az esélyegyenlőség) a jogállamiságból folyó jogbiz-
tonság érvényesülését szolgálják, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből is leve-
zethető a semlegesség követelménye.

(ii) Az előzőkhöz szorosan kapcsolódik a Ve.-alapelvek hézagpótló jellegének figye-
lembe vétele. Ezen alapelvek nélkül ugyanis nem képzelhetők el a választói akarat szabad
kifejezését biztosító, demokratikus választások. Továbbá ezen generálklauzuláknak azért
is nagy jelentősége van, mert a Ve. konkrét tiltó normájának hiányában az esélyegyenlő-
ségi alapelvekből is levezethető az állami beavatkozás tilalma a választási kampányba. Sőt,
az alkotmánybírói gyakorlat szerint a Ve. alapelveinek érvényre juttatása legitím indo-
ka lehet egyes alapjogok korlátozásának, például a sajtószabadságnak.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Kvk.III.38.043/2019/2., Indokolás [23]

¹⁸⁷ MÉCS 2020, 143. lj.

¹⁸⁸ „*Ezért a Kúria álláspontja szerint Magyarország Alaptörvénye nem írja elő – az egyébként nem semleges természetű – állami szervek semlegességét a választási kampányban.*”: Indokolás [23]

¹⁸⁹ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

(iii) Javaslatom élek a jogalkalmazó szervek felé a szabad választás alapelveinek német mintára történő alkalmazása iránt.¹⁹⁰ Az Alkotmánybíróság eddig részletesebben csak az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban foglalkozott a szabad választás alapelveinek értelmezésével, amelyben megállapította, hogy a választói akarat legitimizálja a közhatalmat gyakorló képviselői szerveket, így az állam kötelessége ennek szabad kifejezését szavatolni. Véleményem szerint ezt szükséges összevetni a Ve. kampánytevékenységet definiáló szakaszával. E szerint a kampánytevékenység minden esetben a választói akarat befolyásolására törekszik. Ennek ismeretében egyértelműen következik, hogy a szabad választói akarat kifejezést biztosító alapelvből is levezethető a semlegesség követelménye a közhatalmi szervekkel szemben. Ugyanis, ha valamely szerv olyan tevékenységet fejt ki választási kampányidőszakban, amely a választói akarat befolyását célozza, ezzel egyrészt kampánytevékenységet folytat, másrészt a befolyásmentes választói döntéshozatalt akadályozza, amelynek biztosítása egyébként a kötelezettsége lenne. Ezen érvelésemet a magyar Alkotmánybíróság által figyelemmel kísért és mintául szolgáló¹⁹¹ Német Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlata is alátámasztja. A Bundesverfassungsgericht szerint demokratikus legitimitáció nem képzelhető el a választások szabadsága nélkül, amely viszont feltételezi a választók szabad akaratának kifejezését, azonban az állam beavatkozása a kampányba sérti a szabad akarat kinyilvánításának integritását.¹⁹²

(iv) Végezetül további kérdésként merül fel, hogy vajon elismerhető-e az állami semlegesség mint alkotmányos érték? Milyen érvek szólnak emellett? Egyrésztől megkönnyítené az alapjogi kollíziók feloldását, ugyanis alkotmányos érték az Alaptörvény szerint is legitim indoka lehet az alapjogok korlátozásának.¹⁹³ Véleményem szerint az állami semlegesség magában hordoz egy közbizalom-erősítő hatást, így a közhatalom gyakorlásába vetett bizalom, valamint az arra való felhatalmazás erősebb legitimitással bírna, ha alkotmányos értéknek ismernénk el az állami semlegességet. Ezen kérdés mérlegelésénél érdemes figyelembe venni az Alkotmánybíróság által is gyakran hivatkozott Velencei Bizottság választási kérdésekben követendő jó gyakorlatok kódexét, amiben kiemeli a Bizottság, hogy az esélyegyenlőséget garantálni kell: (i) a választási kampányban, (ii) különösen a köztulajdonban álló médiában, valamint (iii) a kampányfinanszírozás terén.¹⁹⁴

¹⁹⁰ KLIEGEL, THOMAS: *Freedom of Speech for Public Officials vs. the Political Parties' Right to Equal Opportunity: The German Constitutional Court's Recent Rulings Involving the NPD and the AfD*. German Law Journal 2017. 192. p. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/DACAB3E5E47B074F2F19E73C00A9EA57/S2071832200021908a.pdf/freedom_of_speech_for_public_officials_vs_the_political_parties_right_to_equal_opportunity_the_german_constitutional_courts_recent_rulings_involving_the_npd_and_the_afd.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2020. november 3.)

¹⁹¹ ERDŐS, CSABA – TANÁCS-MANDÁK, FANNI: *Use of Foreign Law in the Practice of the Hungarian Constitutional Court – With Special Regard to the Period between 2012 and 2016*. In: Ferrari, Giuseppe Franco (ed.): *Judicial Cosmopolitanism*. Brill, Nijhoff, 2019. 618. p.; SZENTE ZOLTÁN: *A nemzetközi és külföldi bíróságok ítéleteinek felhasználása a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 1999-2008 között*. Jog – Állam – Politika 2010/2. (2) 59. p.

¹⁹² Party Finance I Case, 20 BVerfGE 56, 97 (1966), Public Service Case, 44 BVerfGE 125, 139 (1977); KLIEGEL, THOMAS 2017, (l.j. 190) p. 4.

¹⁹³ At. I. cikk (3) bekezdés

¹⁹⁴ Lásd 3. l.j.

Az állami semlegesség alkotmányos értéké emelése átfogó védelmet nyújtana valamennyi területre nézve. Emellett megerősítene egy olyan jogalkalmazási irányt, amely az alapjogok és a semlegesség mérlegelésével biztosítaná az esélyegyenlőséget.

Nekem már csak egy kérdésem maradt: hogyan tovább, semleges állam?

LUCA SERAVACZ

WHICH WAY TO GO, NEUTRAL STATE? – THE PAST, PRESENT AND FUTURE OF THE NEUTRALITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE ELECTION CAMPAIGN

(Summary)

In this essay I examined the effectiveness of the public authorities in the election campaign. The scope of the research can be divided into two main parts: (i) on one hand, the relevant fundamental rights protection in the election campaign regarding the legislation and the public information throughout the election period. In connection with legislation, I differentiated between guaranteeing general equal opportunity and its special field: the provision of the press. (ii) On the other hand, this essay aimed to assess the jurisprudence of the Hungarian Constitution Court, the Curia and the National Election Committee under the new Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure (hereinafter: Ve.). This part of the research can be split into two parts: (ii)/i. the connection between state neutrality and the requirement of balanced and impartial reporting; furthermore (ii)/ii. the differentiation between informing constituents as a public authority during electoral period and campaigning with the use of this position.

On the latter, the jurisprudence of the Curia took an unexpected turn due to the amendment of the Ve., thus the question arises whether the guarantees, which were developed in the earlier case-law, can be upheld after the amendment. In order to prove the necessity of upholding, I established a framework for interpretation, taking into account the consistent jurisprudence of the German Federal Constitutional Court. Finally, the question arises whether state neutrality can be interpreted as a constitutional value and what arguments are there for this way of interpretation.