

KOLTAY ANDRÁS

(kutatóprofesszor, NKE; egyetemi tanár, PPKE JÁK)

SZIKORA TAMÁS

(doktorandusz, NKE)

Véleménynyilvánítási szabadság a választási kampányban

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzése

Absztrakt

A választási kampányidőszak a demokratikus közvélemény kialakulása szempontjából az egyik, ha nem a legmeghatározóbb terminusnak tekinthető. A képviseleti demokrácia választott tisztségeinek betöltésére jelöltek személyéről való szabad és tisztességes eljárás keretében való döntéshozatal nélkülözhetetlen feltétele az egyes vélemények szabad, korlátozásoktól mentes kifejezésének biztosítása. A 2013-as választási eljárási törvény hatálybalépését követően lezajlott választásokat megelőző kampányokkal összefüggésben született alkotmánybírósági döntések túlnyomórészt hozzájárultak a véleményszabadság széles körű érvényesüléséhez, a nyílt és szükségtelen korlátozásoktól mentes közéleti vita kibontakozásához. Noha egyes döntések érvelésével, a garanciális szempontok maradéktalan kibontásával néhol adós maradt a taláros testület, összességében jól látható az az irány, ami a választópolgárok mint a kampányüzeneteket befogadó közönség érdekeinek szem előtt tartása mellett a versengő jelöltek egyenlő esélyeinek biztosítására törekedve, csak a legszükségesebb esetekben tartja indokoltnak a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozást.

Kulcsszavak: véleménynyilvánítási szabadság, választási kampány, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás, tényállítások és vélemények

I. Bevezetés

A választási kampány a közéleti viták lefolytatásának igen rövid, de annál intenzívebb időszakaként jelenik meg a közvélemény számára. A különféle választott tisztségek elnyeréséért folytatott küzdelmet nemritkán éles, a jelöltek egymás vélt vagy valós sérelmeit felszínre hozó megnyilvánulásokkal fűszerezett kommunikációs eszköztár jellemzi. A választópolgárok felelős döntéseinek meghozatalát elősegítendő, a jogalkotónak és a jogalkalmazó szerveknek olyan módon kell meghatározniuk a jelöltek megszólalásainak kereteit, hogy az kizárólag a legszükségesebb esetekben, arányos módon állítson korlátokat a kampány során véleményüket, álláspontjukat kifejezni kívánó szereplők elé, egyúttal egyenlő feltételeket

biztosítva a versengő jelöltek, jelölőszervezetek számára. Ebben kiemelt feladat hárul az Alkotmánybíróságra, különösképpen a választási kampány során hozott bírósági döntésekkel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálásával összefüggésben tett megállapításai révén.

A tanulmány a 2013-as választási eljárási törvény hatálybalépése óta eltelt időben hozott bírósági, alkotmánybírósági döntések bemutatásán keresztül kíván bepillantást nyújtani a véleménynyilvánítási szabadság választási kampányban kijelölt határaival kapcsolatos releváns kérdésekről. Az elemzés egy általános jogszabályi ismertetést követően a választási kampányban leggyakrabban alkalmazott felületek, illetve kampányeszközök (média, plakát) igénybevételevel összefüggésben a közelmúltban felmerülő ügyek és azokkal kapcsolatos alkotmányossági kérdések bemutatására fókuszál. Külön pontban foglalkozunk a tényállítás és a vélemények közötti – a polgári és a büntetőbíróságoknak is komoly fejtörést okozó – elhatárolás problematikájával, valamint a véleményszabadság abszolút határát képező emberi méltóság kérdésével és gyakorlati értelmezésével. Az egyes választott tisztséget betöltött személyek választási kampány során tett közléseivel összefüggésben mérlegelendő főbb alkotmányossági szempontok bemutatása mellett az írás a tulajdonhoz való jog és a véleményszabadság összeütközése során felmerülő garanciális szempontokra, illetve azok jelenlegi szabályozásból eredő hiányosságaira is igyekszik rávilágítani. Végezetül szót ejtünk a 2022-es választási kampány során a háborús helyzet okozta speciális körülményeknek a kormányzati kommunikáció alkotmányosan igazolható határaival összefüggően értelmezendő kérdéseiről.

II. Jogszabályi rendelkezések

A választási kampány időszakában a jelöltek és a jelölőszervezetek kampánytevékenységét a választási eljárási törvény¹ mellett – a médiában megjelenő üze-

¹ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.).

netek tekintetében – az Mttv.² és az Smtv.³ rendelkezései, illetve egyéb ágazati jogszabályok⁴ szabályozzák. A Ve. és a médiaszabályozás előírásai közötti alapvető eltérés, hogy míg az előbbi kizárólag a választási kampány idejére vonatkozik,⁵ addig az Mttv. és az Smtv. irányadó rendelkezéseit az NMHH Médiateanácsa kampányidőszakon kívül is ugyanúgy felügyeli. Az előzőekből következik, hogy a választási kampányidőszakon kívül fogalmilag nem is folytatható kampánytevékenység; a választási kampány időszakában kampányeszköznek minősülő eszközök igénybevétele a kampányidőszakon kívül nem minősül a Ve. szerinti kampánytevékenységnek. Éppen ezért a választási bizottságok hatásköre is kizárólag a választási kampány időszaka alatti tevékenységekre terjed ki, az ezen időszakon kívül folytatott tevékenység választási szabályoknak való megfelelését nem vizsgálhatják.⁶

A választási eljárási törvény az egyes kampánytevékenységekre vonatkozó speciális előírások (Ve. 139–150. §) mellett a Ve. alapelvein, így elsődlegesen a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség, valamint a jóhiszemű és a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvein [Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontok] keresztül szabályozza a kampányban részt vevők tevékenységét. A médiaszabályozás a Ve. előírásai mellett alapvetően két területen állít korlátokat a médiaszolgáltatók szerkesztési szabadsága elé. Egyfelől, összhangban a Ve. rendelkezéseivel, tiltja a politikai reklámok kampányidőszakon kívül történő közzétételét [Mttv. 32. § (3) bekezdés], másfelől a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményén (Smtv. 13. §) keresztül megköveteli a médiaszolgáltatóktól, hogy az egyes közéleti kérdésekről szóló tájékoztatások során adjanak tájékoztatást a nyilvánosságban elérhető releváns és eltérő álláspontokról (ez utóbbiról részletesebben lásd még a IV.1. pont alatt írtakat). A politikai reklámok közzétételére vonatkozó szabályok érvényesülése, valamint a jelentős befolyásoló erejű és a közszol-

gálati médiaszolgáltatók tekintetében felmerülő kiegyensúlyozottsági ügyekkel kapcsolatban a Médiateanács, míg az e körön kívül eső médiaszolgáltatók vonatkozásában – országos illetékességgel – első fokon az NMHH Hivatala jár el.

A választási eljárási szabályok betartását felügyelő hatóságok hatásköre – hasonlóan a médiaszabályozáshoz – szintén megosztottan működik az egyes választási bizottságok tekintetében. A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével kapcsolatos kifogást főszabály szerint a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) bírálja el. A Ve. viszont speciális hatásköri szabályt fogalmaz meg, amikor rögzíti, hogy körzeti és helyi, illetve lekereshető médiaszolgáltatóval vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást az országgyűlési képviselők választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, míg az Európai Parlament tagjainak választásán, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes területi választási bizottság bírálja el [Ve. 151. § (1) bekezdés].

Végezetül érdemes említést tenni a hatáskörrel rendelkező szervek eljárására vonatkozó szabályokról. A médiahatóság az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt⁷ az Mttv.-ben foglalt speciális előírásokkal összhangban alkalmazza, az Ákr. hatálya pedig nem terjed ki a választási szervek eljárására [Ákr. 8. § (1) bekezdés b) pont]. A két eljárási szabályrendszer közti egyik leglényegesebb különbség az eljárási határidőkben érhető tetten: míg a jogszabály a választási kampány időszakában mind a kifogások benyújtására [Ve. 209. § (1) bekezdés], mind a választási szervek döntéshozatalára [Ve. 214. § (1) bekezdés] háromnapos határidőt állapít meg, addig a Médiateanács (és a Hivatal) előtt az eljárás megindítására három [Mttv. 149. § (4) bekezdés], illetve a vélelmezett jogsértésről való későbbi tudomásszerzés esetén hat hónapig [Mttv. 149. § (4) bekezdés] van lehetőség, a hatóság ügyintézési határideje pedig főszabályként hatvan nap [Mttv. 151. § (1) bekezdés]. Látható tehát, hogy amíg a választási bizottságok eljárásával szemben – a kampányidőszak rövid és intenzív jellegéből adódóan – alapvető elvárás a kifogások minél gyorsabb elbírálása, addig a médiahatóság eljárása nincs ehhez hasonló időbeli keretek közé szorítva.

III. Tényállítások és vélemények

A Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a jóhiszemű és a rendeltetésszerű joggyakorlás

² A médiaszolgáltatókról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

³ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

⁴ Lásd például a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt, aminek 24. § (3) bekezdése szerint a „nevelési-oktatási intézmény helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium ellátja a gyermekek, tanulók felügyeletét, párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható.” A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeitől és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 20. § (1) bekezdés c) pontja pedig a politikai pártok rendezvényéhez vagy tevékenységéhez a dohánytermékekre vonatkozóan nyújtható szponzorálást tilalmozza.

⁵ A Ve. 139. § (1) bekezdése értelmében a „választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart”.

⁶ CSERNY ÁKOS – PÉTERI ATTILA: Nagykommentár a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényhez. A Ve. 139. §-ához írt magyarázat, Elektronikus kommentár, Wolters Kluwer.

⁷ Az általános közigazgatási eljárásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.).

alapelvét. A választási kampányokban elhangzó tényállítások és vélemények e szakasz, és nem a Polgári Törvénykönyv vagy a Büntető Törvénykönyv személyiségvédelmi rendelkezései alapján ítélandók meg, pontosabban a kérelmező dönthet arról, hogy a gyorsabb és a kampánycélok szempontjából hatékonyabb eljárást választja-e, esetleg emellett kezdeményez-e hírnév- vagy becsületvédelmi pert, illetve tesz-e feljelentést rágalmozás vagy becsületsértés miatt. A Ve. megsértésének megítélése tekintetében a 7/2014. (III. 7). AB határozat a kiindulópont, amely rögzíti, hogy a szólásszabadság kiterjed a közügyekkel összefüggő vélemények kinyilvánítására is, és a közügyek megvitatásának lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások.⁸

A 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat alapjául szolgáló ügy kérelmezőjének politikai reklámfilmjét a médiaszolgáltató nem tette közzé. A filmben „egy katonai egyenruhába bújt majomnak öltözött ember szerepel, aki korábbi magyar miniszterelnökök hangjára tátog” (Indokolás [2]). A Kúria álláspontja szerint „az állattal való azonosítás mindenkor dehumanizálja az érintett személyt, és ez az adott esetben alkalmas lehet az emberi méltóság megsértésére” (Indokolás [3]). Az Alkotmánybíróság – és a Kúria – szerint „[a]z Alaptörvény által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél, az emberi méltóságuknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, amelyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani. A jelen választási ügyben az érintetteknek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat – és ezzel az Alaptörvény II. cikkét és a IX. cikk (4) bekezdését – sérti meg” (Indokolás [17]).

Álláspontunk szerint vitatható az ügy alapját képező ábrázolás emberi méltóságot sértő volta. Sem a Kúria, sem az Alkotmánybíróság nem tért ki arra a kérdésre, hogy a szatíra, paródia mennyiben élvezi a véleményszabadság védelmét. Kétséges, hogy önmagában az, hogy közéleti szereplőket képletesen állatok bőrébe bújtatnak, „állattal való azonosításként” értelmezendő, ami pedig az ügy lényege, ezért indokolt lett volna bővebben kifejteni. A választási kampány időszakában a közéleti szereplőknek tűniük kell a kemény, olykor szélsőséges kritikát. Józan ésszel senki nem gondolhatja, hogy az érintett kiemelt közéleti szereplőket a film készítői nem tekintik a *homo sapiens* fajhoz tartozóknak, így a film, bár szó szerinti értelmezéssel valóban állatokként ábrázolt közszereplőket, paródiajellege miatt nem valósíthatta meg „az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsúrló tagadását” (Indokolás [62]).

A tényállítások és a vélemények elhatárolásához is fontos adalékuul szolgál a választási kampányokban közzétett megszólalásokkal kapcsolatban formálódó bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat, amely ráadásul összefügg a Ptk. vonatkozásában kialakuló alkotmányos értelmezéssel. A 31/2014. (X. 9.) AB határozatban a testület magától értetődően vette alapul a közszereplők személyiségvédelme kapcsán kialakult gyakorlatát: „Választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait” (Indokolás [28]). Azonban ez a megközelítés vitatható: a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja „jóhiszemű és rendeltetésszerű” joggyakorlást ír elő, azaz a szóban forgó ügyekben ennek mércéjét szükséges megtalálni (mikor lehet jóhiszeműen valótlannal állítást tenni, elvben lehetséges-e szélsőséges, bántó véleményt jóhiszeműen közzétenni, illetve melyek a rendeltetésszerű joggyakorlás keretei egy választási kampány-időszakban).

A személyiségi jogok védelmének mércéi más tényállításokkal függenek össze, így nem magától értetődő, hogy a Ve. kontextusában is irányadók, illetve hogy mindazon szempontokat tartalmazzák, amelyekre a választási kampány kontextusában tekintettel kell lenni. Nem meglepő, hogy a Kúria és az Alkotmánybíróság is ezekhez nyúlt, ugyanis a tényállításokban több analógia fedezhető fel, pl. ami a közszereplők érinthetőségét, a tényállítások és vélemények szükséges elhatárolását és a közügyek megvitatását illeti. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság lényegében felülbírált az ítéletet: „A bírói döntés azt sem vette figyelembe, hogy a panaszos véleményként fejtette ki mondanóját. Az értékítélet és a tényállítás közötti különbségtételnek úgyszintén lehet alkotmányossági relevanciája. [...] A véleménynyilvánítás szabadsága tehát fokozottan érvényesül olyan értékítéletekkel kapcsolatban, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzók és felfokozottak” {31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]–[30]}. Az Alkotmánybíróság döntésében meghatározhatta volna a tényállítások és a vélemények elhatárolásának alkotmányos kereteit, ráadásul a választék nem szűkül le a tényállítás és a vélemény kettősére, ezért ennél differenciáltabb megközelítésre van szükség: el kellene határolni egymástól a tényállításokat (ezek lehetnek valóságok és valótlankok), a vizsgálható ténybeli alappal bíró véleményeket (amelyek ténybeli alapja lehet valóság vagy valótlankok), valamint a teljesen szubjektív, ténybeli alappal nem bíró véleményeket, értékítéleteket.

Az 5/2015. (II. 25.) AB határozat indítványozója egy, a budapesti Kossuth téren tartott demonstráción magát egy időközi országgyűlési választás egyedüli baloldali jelöltjének nevezte. Szó szerint azt mondta: „A Fidesznek van 11 jelöltje, 11 különböző mezben. Kamu jelöltekkel és az ellenzéki szavazók megosztására készülő kalandorokkal állt fel a Fideszes csapat.

⁸ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45], [48].

[...] Február 22-én le fogom győzni a Fidesz jelöltjeit Veszprémben.” Az ügy eldöntésének alkotmányos hátterét itt is a közszereplők hírnév- és becsületvédelmére vonatkozó 36/1994. (VI. 24.) AB határozat és 7/2014. (III. 7.) AB határozat adta. Az Alkotmánybíróság ezúttal is a bíróságtól eltérően ítélte meg az elhangzottak tényállítás vagy vélemény jellegének kérdését: „A jelen ügyben vizsgált bírói döntés ugyanakkor, megragadva a kijelentés direkt tartalmánál, nem vette figyelembe, hogy az indítványozó véleményként fejtette ki mondandóját” (Indokolás [27]). Az Alkotmánybíróság helyesen ítélte meg azt, hogy a kifogásolt kijelentés vélemény, és a leírtakat nem szó szerinti jelentésük alapján kellett értelmezni: nyilvánvaló, hogy egy párt nem állíthat 11 különböző – egymással is versengő – jelöltet egyazon választóközvetben. De az Alkotmánybíróság döntése ez esetben sem határozta meg a tényállítások és a vélemények elhatárolásának szempontjait.

Egy másik ügyben egy jelölőszervezet a közösségi oldalán osztott meg egy videót, amely szerint az országgyűlési időközi választás egyik rivális jelöltje, aki a MAL Zrt. felügyelőbizottságának tagja volt a vörösiszap-katasztrófa bekövetkeztekor, felelős lehet a bal esetért. A videó szerint a „cég vezetői között ott ült P. F.”, továbbá „P. F. dolga az lett volna, hogy megakadályozza a katasztrófát, de ő semmit sem tett” {9/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [3]}. A Kúria valótlan tényállításként minősítette az elhangzottakat, részletesen, jogszabályi hivatkozások kíséretében kifejtve, hogy egy felügyelőbizottsági tag nem tekinthető az adott cég „vezetőjének”. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság véleménynek minősítette a videóban elhangzottakat (Indokolás [43]).

Az 5/2015. (II. 25.) AB határozatra vonatkozó kritika itt is érvényes. A tényállítások és a vélemények elhatárolásának alkotmányos szempontjait a határozat nem azonosítja, és az sem érthető teljesen, hogy miért tekint a bíróság az Alkotmánybíróság az adott kijelentést (megítélésünk szerint tévesen). Kétségtelen, hogy bizonyos esetekben nehéz elhatárolni a tényállításokat és a véleményeket, sőt szükségszerűen szubjektív döntést is feltételez, de az Alkotmánybíróságnak magyarázatot kellett volna adnia a bíróságokétól eltérő értelmezésre, annál is inkább, mert ebben a döntésében a Kúria igyekezett kellően indokolni az elhangzottak tényállításként való értelmezését.

A 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat egy olyan választási szórólap ügyében született, amelyen a következő állítás szerepelt: „Az Ön képviselője, T. B. 2014 óta egyszer ejtette ki Fót nevét az Országgyűlésben.” A kijelentés tényállítás, vagy vélemény jellegével kapcsolatban az indokolás ezúttal részletes és megalapozott elemzést tartalmazott, kifejezetten a választási kampánybeli kommunikáció jellegzetességeire tekintettel. E szempontrendszer azonosításával az Alkotmánybíróság mintegy pótolta a korábbi, hasonló ügyekben született döntéseiben tapasztalható hiányosságot, és meg-

határozta a választási kampányban figyelembe vendő sajátos körülményeket, amelyek elválasztják a közéleti tények és vélemények megítélését az általános személyiségvédelmi ügyekben alkalmazottól. A testület megállapítása szerint a kampány során elhangzó kijelentéseket, állításokat nem szabad pusztán szövegszerűen értékelni, és csupán arra figyelemmel lenni, hogy egyes kifejezéseinek valósága bizonyítható-e, ugyanis „a politikai vitának a választási kampány során különösen felfokozott körében a tényállítások meghatározása nem történhet önmagában a bizonyíthatósági teszt köznap értelemben vett automatikus alkalmazásával, azaz nem szorítkozhat kizárólag a vizsgált kijelentés szó szerinti tartalmának értékelésére. A közügyek intenzív vitájában részt vevők jogi felelősségre vonásához nem elegendő annak kimutatása, hogy a vizsgált megszólalás bizonyos elemei ténylegesen, objektív módon cáfolhatók. A vitatott kijelentés értékelését arra is figyelemmel kell elvégezni, hogy a kijelentés a választási kampány speciális szituációjában milyen valódi jelentést hordoz a kampányüzenetek címzettjei, a választópolgárok számára. Ennek az értékelésnek a szemléletét az határozza meg, hogy a közügyek demokratikus vitája során a vita érintettjei a politikai történéseket a maguk összefüggéseiben értelmező polgárok, akik tisztában vannak a pártpolitikai véleménynyilvánítások, különösképpen a kampányolás figyelemfelkeltésre és túlzásokra hajlamos jellemzőivel. [...] Mindezzel összhangban kell döntenie arról, hogy az egyébként kijelentő módon megfogalmazott kijelentés az alkotmányjogi mérlegelésben valóban tényállításként minősül-e. Ha a megnyilatkozásnak a közügyek vitája, kiváltképp a kampány sajátosságaira tekintettel észszerűen tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a közlést a választók az érintett múlt- vagy jövőbeli politikájára vagy a jelölt alkalmasságára vonatkozó politikai véleményként (nem pedig szó szerinti) értelmezik, akkor a közéleti vita legintenzívebb szférájának szabad alakulása érdekében ebből kell kiindulni” (Indokolás [28]–[29]).

E döntéssel teljes összhangban áll a 3240/2019. (X. 17.) AB határozat, amely szintén elutasította az alkotmányjogi panaszt. Egyértelmű, hogy a közügyek vitájának szabadsága a tényállítások és a vélemények elhatárolása rugalmas, a közbeszéd állapotát figyelembe vevő, az elhangzott kijelentés kontextusára is figyelt döntést igényel az egyes ügyekben.

IV. A médiában folytatott kampánytevékenység alkotmányos keretei

A televízióban és a rádióban folytatott kampánytevékenység releváns kérdései – az előző pontban írtakkal összefüggően – az utóbbi években politikai reklámok közzétételével, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség követelményével, valamint a hírolvasók véleménynyilvánítási szabadságával kapcsolatban merültek fel.

IV.1. A jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség – a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye választási kampányok idején

A választási kampány időszakában a lineáris médiaszolgáltatások kiegyensúlyozott tájékoztatásának médiaszabályozásbeli követelménye sajátos és némi-képp eltérő módon a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség, illetve a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelveként érvényesül. Az Alkotmánybíróság egy 2018-as határozatában – megerősítve a korábbi gyakorlatát – kifejtette, hogy választási kampány során: „[m]inden jelöltnek alapvetően azonos lehetőségek kell, hogy a rendelkezésére álljanak a választási kampányban, vagyis a szavazatokért való verseny nyitott kell, hogy legyen. Ez azt jelenti, hogy az »államnak« elkötelezettnek kell lennie a törvények olyan alkalmazása iránt, amely az egyenlő bánásmódot biztosítja minden érintettrel illetően a választási eljárásban.”⁹

Kampányidőszakban a hír- és a tájékoztató műsorok „elfogultságára” irányuló kifogásokat nem a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményére vonatkozó jogszabályok, az Mttv. vagy az Smtv. alapján kell megítélni, hanem a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőséget megfogalmazó eljárási alapelv alapján. A választási bizottságok és a bíróságok kialakult, következetes gyakorlata szerint: „az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség betartása csak a műsorfolyam egészének, de legalább átfogó részének ismeretében vizsgálható. Az alapelv sérelme akkor állapítható meg, ha a médiaszolgáltató valamennyi műsorszámát a választási eljárás időszakában, de legalább átfogó részében vizsgálva bizonyítható, hogy valamely jelölő szervezet indokolatlanul kevesebb megjelenési lehetőséget kap más, azonos jogi helyzetben lévő jelölő szervezetekkel szemben” (Kúria Kvk.III.37.465/2014/2. és Kvk.V.37.540/2014/3. sz. végzése).

Nyilvánvalóan esetileg dönthető el, hogy milyen terjedelmű műsorfolyam, mennyi és milyen tematikájú konkrét műsorszám vizsgálata alapján állítható megalapozottan, hogy egy adott médiaszolgáltató az említett alapelveket sértve folytatja tevékenységét.

A Kúria több döntésében is kifejtette, hogy a műsor-szolgáltató számára törvény biztosítja a szerkesztői szabadságot, a Ve. alapelvi szabályainak pedig a műsorszámok összességében kell érvényesülni. Az 1/2007. (I. 18.) AB határozatra hivatkozva, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, hogy az azt a követelményt támasztja a műsorszolgáltatóval szemben, hogy minden egyes álláspontot minden műsorszámban megjelenítsen. Ha a műsorszolgáltató a kiegyensúlyozottsági követelmény

érvényesülésére minden esetben kizárólag egy műsorszámon belül keríthetne sort, az a média – azon belül a szerkesztési szabadság – olyan fokú sérelmét jelentené, amelyet a legitim jogalkotói cél, a véleménypluralizmus elérése nem igazol (ld. pl. Kvk.I.37.353/2018/2.).

Az esélyegyenlőség sérelméhez tehát nem elegendő egyetlen műsorszámot értékelni, ugyanakkor arra vonatkozóan csak a joggyakorlat tud iránymutatást adni, hogy miként értelmezendő a választási szervek és a bíróságok (elsősorban a Kúria) „műsorfolyam egészére, de legalább átfogó részére” utaló terminológiája. A vizsgálandó műsorfolyam hossza, a műsorok száma mellett hasonlóan releváns tényező azok műfaja, illetve az azokban megszólaló személyekkel folytatott beszélgetés tárgya, mondanivalója. A joggyakorlat szerint nem irányulnak a választói akarat befolyásolására – és így kampánytevékenységnek sem tekinthetők – a műsorokba akár választási témákban megszólaló szakértők, politikai elemzők megnyilvánulásai, vagy akár a kormányzat tájékoztató tevékenysége, így ezeket nem kell számításba venni az egyes jelölőszervezetek számára biztosított esélyegyenlőség érvényesülésének vizsgálatakor (ld. pl. 510/2018., 556/2018. és 683/2018. sz. NVB határozatok).

Ilyen módon, a joggyakorlat alapján kizárólag az egyes jelöltekhez, jelölőszervezetekhez köthető megszólalások alapján értékelhető az esélyegyenlőség alapvető követelményének érvényesülése. Így egy 29 napos időszak alatt értékelhető 12 műsorszám (556/2018. NVB határozat), illetve a 14 napos időszak alatt értékelt 5 műsorszám (510/2018. NVB határozat) vizsgálata alapján a gyakorlat szerint megalapozottan lehet vizsgálni az esélyegyenlőség érvényesülését. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott 2018-as döntésében e követelmény előírása kapcsán nem emelt kifogást, de arra nem adott választ, hogy milyen terjedelmű műsorfolyam vizsgálata, illetve milyen értékelési szempontok figyelembevétele mellett tekinthető a szabály a szerkesztési szabadság alkotmányosan igazolható korlátjának.

Említést érdemel, hogy az esélyegyenlőség megvalósulása nem értelmezhető pusztán matematikai számításként, arra egyéb tényezők, körülmények is hatással lehetnek. Ilyen tényezőként kell számításba venni a kampányidőszakból hátralévő idő, illetve az adott médiaszolgáltató által korábban folytatott – és jogerősen megállapított – huzamosabb tartamú jogsértő tevékenységet. Ennek következtében akár ötnapos műsorfolyam vizsgálatára is alapozható a jogsértés ténye, figyelemmel arra, hogy a médiaszolgáltató korábbi jogsértő gyakorlatán nem változtatott, illetve a választásokig hátralévő négy nap már nem volt elegendő a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség megteremtésére (556/2018. és 683/2018. sz. NVB határozatok).

Amennyiben például a kifogás egy olyan tematikus műsorszámot érint, amelynek témája nem általában az országgyűlési képviselők választása, hanem egy

⁹ 3131/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [32].

konkrét egyéni választókerületi választás bemutatása, annak vizsgálata nem végezhető el a műsorfolyam egészét vizsgálva, és „az egyes választókerületi választások bemutatásával foglalkozó műsorszámoknak egyedi jellegüknél fogva önmagukban kell kiegyensúlyozottnak lenniük.” Ugyanis „ha a műsorfolyamban való megjelenés lehetősége valamely, a médiaszolgáltató oldalán felmerült okból, indokból egyetlen adásra korlátozódik, akkor az ebből való kimaradás (kihagyás) a kiegyensúlyozottságot, illetve az esélyegyenlőséget önmagában sérti” (ld. az 663/2018. NVB határozatot és az azt helybenhagyó Kvk.VI.37.432/2018/2. sz. kúriai végzést).

Azaz bizonyos speciális esetekben, így elsődlegesen egy adott műsor témájára, szerkesztési módjára figyelemmel előírható, hogy az esélyegyenlőség követelményét a médiaszolgáltató egyetlen műsoron belül teljesítse. A fentiekben hivatkozott ügy megítélése alapján ez vélhetően azért nem jelenti a szerkesztői szabadság indokolatlan és aránytalan korlátozását, tiszteletben tartva az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban foglaltakat, mert a megjelenés lehetőségét ez esetben maga a médiaszolgáltató (szerkesztési gyakorlata) korlátozza egyetlen adásra, ilyen esetben pedig a szerkesztői szabadság sérelmére való hivatkozás nem tekinthető megalapozottnak.

Megjegyzést érdemel, hogy a médiaszabályozás szerinti kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének értelmezése kapcsán született döntésében az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Smtv. szerinti kiegyensúlyozottság érvényesülése szempontjából – a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség alapelvétől eltérően – a tájékoztatás három konjunktív feltétel teljesülése esetén minősül kiegyensúlyozottnak: 1. ha a műsorból egyértelműen kiderül, hogy az érintett kérdésben több, egymással ellentétes álláspont is létezik; 2. azonosítható, hogy az egyes álláspontokat mely személyek vagy csoportok képviselik; 3. a műsorból egyértelművé válik, hogy az abban – a szerkesztői szabadság jogával élve – részletesebben kifejtett állásponthez képest az azzal ellentétes vélemények miben térnek el (függetlenül attól, hogy azt a műsorvezető, a riportalanyok vagy az adott álláspontot képviselők ismertetik).¹⁰

Végül érdemes szót ejteni az egyes sajtótermékekben megvalósuló kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményéről is. Jóllehet a sajtótermékek esetében a szerkesztési szabadságba való szűkebb körű beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, a választási kampány során az állami, önkormányzati fenntartásban álló lapok tekintetében bizonyos tartalmi előírások nem kifogásolhatók. Éppen ezért, ha egy közpénzből fenntartott sajtótermékben valamely jelölt vagy jelölőszervezet számára a vetélytársainál aránytalanul nagyobb megjelenési lehetőség biztosított, akkor alkotmányosan igazolható a jelöltek és a jelölőszervezetek

közötti esélyegyenlőség alapelveire való hivatkozással a szerkesztői szabadság korlátozása.¹¹ A szerkesztési szabadság lehetséges korlátozásának mértéke mellett ugyanakkor említést érdemel, hogy a fenti alkotmányos indoknak köszönhetően eltérő megítélés alá esnek az egyes sajtótermékek a mögöttük álló tulajdonosi szerkezetük, illetve a finanszírozásuk jellege (közpénz vs. magántőke) alapján. A fenti értelmezéssel igazolható, hogy egyes sajtótermékek esetén a „kiegyensúlyozottság” megkövetelhető, míg mások tekintetében ilyen jellegű követelmény alkotmányosan nem igazolható; a nyilvánosság objektív tájékozódása mint alkotmányos céllal szemben tehát a sajtótermékek szerkesztési szabadsága bizonyos körülmények esetében előnyt élvezhet.

Megjegyzést érdemel, hogy a 2018-as országgyűlési választásokat követő időszaktól, szemben a korábban kialakult bírói gyakorlattal, amely szerint egyetlen lapszám vizsgálata lehetővé tette az említett alapelv sérelmének megállapítását, a Ve. egyértelműen rögzíti, hogy ehhez az időszaki kiadványok tekintetében legalább két egymást követő lapszám vizsgálata szükséges [Ve. 152. § (4) bekezdés]. Jogos felvetés, hogy az 50 napos kampányidőszakra tekintettel a havonta megjelenő időszaki kiadványok esetében a jogszabályi előírás kikényszerítése könnyen nehézségekbe ütközhet.¹²

IV.2. A hírolvasói véleménynyilvánítás korlátozhatósága

Egyetlen műsorszámon belül is a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség alapelveinek sérelmét eredményezheti az Mttv.-ben rögzített, a tájékoztatási tevékenység kereteit meghatározó előírás figyelmen kívül hagyása. Az NVB megállapítása szerint éppen a hírszolgáltatás, illetve a tájékoztató tevékenység, valamint az Mttv. 12. § (2) bekezdésének a „műsorszámok jellegétől függően” fordulata adott okot arra, hogy a testület önmagában, a műsorfolyamból kiragadva vizsgálhatja a hírolvasói megnyilvánulásokat.

A vizsgált hírműsorban a közéleti személyiségek mellett az öt, az adott televíziós csatornához köthető műsorvezető megnyilatkozása – különös tekintettel arra, hogy egyikük maga a hírműsor bemondója, aki a bejátszás után közvetlenül feltűnt – minden kétséget kizáróan csak egy jelölőszervezet, illetve annak listavezetője támogatására irányult. Emellett a videó-összeállításban olyan vélemények hangzottak el, amelyek egy másik jelölőszervezet támogatása ellen hívtak fel. Az országgyűlési képviselők választása előtti

¹¹ Ld. 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat és 3149/2018. (V. 7.) AB határozat. Ez utóbbi határozat érvelésének kritikája kapcsán ld. SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár Artúr: Az Alkotmánybíróság határozata a választási kampányban a képviselőjelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség értelmezéséről, *Jogesetek Magyarázata* 2018/3–4.

¹² MELLES Marcell: A Kúria határozata a szerkesztői szabadság alapelvei korlátjáról, *Jogesetek Magyarázata* 2018/3–4.

¹⁰ 22/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [43].

nap estéjén sugárzott hírműsor végén a műsorvezetők megszólalása és pártpreferenciájának kinyilvánítása az Mttv. 12. § (3) bekezdésében foglalt tilalom megsértését valósította meg (719/2018. NVB határozat). A döntést felülvizsgáló bírói döntés megerősítette a választási szerv határozatában foglaltakat, kifejtve, hogy: „[N]em tévedett az NVB akkor sem, amikor az Mttv. 12. § (3) bekezdésében foglalt tilalom megsértését is a kérelmező terhére róta. Nyilvánvalóan nem ok nélkül szerepel a jogszabályban a tiltás, hiszen a műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként szereplő személyek a média által nagy közismertségre tesznek szert, akiknek véleménye, állásfoglalása, meggyőződése befolyással bír a polgárok szemléletének alakítására.”¹³

Megjegyzendő e körben, hogy miután az Mttv. előzőekben hivatkozott előírása csak médiaszolgáltatókra vonatkozik, e szabály (internetes) sajtótermékben – beágyazott videóként – megjelenő ugyanezen tartalomra való alkalmazhatósága kizárt (731/2018. sz. és 268/2022. NVB határozat).

Az Mttv. 12. § (3) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság egy médiahatósági ügyben született kúriai határozat Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta. A testület döntésében nyilvánvalóvá tette, hogy a törvényi előírás a hírösszefoglalókhoz történő véleményűzessel szemben nem fogalmaz meg teljes tilalmat, a „tudósítás az abban megjelenő vélemény közvetítése mellett is lehet tárgyilagos, ha a hír hallgatói számára nyilvánvalóvá válik, hogy az mint médiatartalom nem azonos a hír közlőjének véleményével”, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.¹⁴ Az Alkotmánybíróság döntésével egyet tudunk érteni, a jogszabályi előírás ugyanis nem differenciál „negatív” és a „pozitív” tartalmú vélemények között, hanem általános értelemben korlátozza a véleményeknek, értékelő magyarázatoknak a közzétett hírekhez való hozzáfűzését. A rendelkezés nem a közzétett vélemény valós tényeken való alapulását követeli meg, illetve nem a valós ténybeli alapokat nélkülöző vélemények közzétételét korlátozza, hanem bármifajta vélemény közlését tiltja, illetve a közzététel megfelelő módját határozza meg egy meghatározott személyi kör (a hír- és politikai tájékoztató műsorszámok műsorvezetői, tudósítói), illetve a híreket közlő műsorszámok esetében. Az érdemi kérdés tehát nem a jogszabályi előírás rendelkezéseiben, hanem az egyedi ügyek megítélésében rejlik: a jogalkalmazónak (hatóság, bíróság) minden esetben figyelembe kell venni a jogszabály célját és a védendő értékeket, azaz a hiteles és tárgyilagos tájékoztatás követelményének érvényesülését.

Megjegyzendő, az említett ügyben az indítványozó médiaszolgáltató a strasbourgi bírósághoz fordult, amely végül az Emberi Jogok Európai Egyezményében

foglalt véleménynyilvánítás szabadságának (10. cikk) sérelmét állapította meg.¹⁵

IV.3. A politikai reklámok elhatárolási kérdései

A politikai reklámok közzétételével kapcsolatban alapvetően két tekintetben merült fel alkotmányos relevanciával is bírói kérdés. Egyfelől a politikai reklám mint üzenet más közérdekű információt tartalmazó közleménytípustól (így elsősorban a médiaszabályozás szerinti közérdekű közleménytől és társadalmi célú reklámtól) való elhatárolásának, másfelől a politikai reklámban megjelenő üzenetért viselt felelősség kérdése.

A politikai reklám társadalmi célú reklámtól való elhatárolása a Ve. hatálybalépését követő első országgyűlési választás során merült fel.¹⁶ A magyar kormány megbízásából készült, „Magyarország jobban teljesít” jelmondatot tartalmazó üzenet kapcsán az volt az eldöntendő kérdés, hogy a kormány megrendelésére készült üzenet alkalmas lehetett-e az említett jelölőszervezetek (pártok) népszerűsítésére, a róluk alkotott kép befolyásolására. Az NVB határozatában az említett kérdésre nemleges választ adott, álláspontja szerint ugyanis az érintett műsorszám megtekintése alapján egyértelműen megállapítható, hogy az a kormány megbízásából készült, és abban jelölőszervezet (párt) neve nem szerepelt, így nem is minősülhetett politikai reklámnak (745/2014. sz. NVB határozat). A bírósági felülvizsgálati eljárás során a Kúria azonban nem kizárólag formai szempontból, az elhangzott (illetve vizuálisan megjelenített) szöveget és a megrendelő személyét vizsgálta, hanem a közlemény tartalmát és annak a közönségre gyakorolt hatását, célját is. Ennek eredményeképpen megállapította, hogy: „a műsorszám fő üzenete, jelmondata, grafikai, vizuális kivitelezése, részben színhasználata oly mértékben egyezőséget mutat a kormánypártok mint jelölőszervezetek saját népszerűsítésüket szolgáló fő üzenetével, jelmondatával, vizuális megjelenésével és részbeni színhasználatával, hogy az nyilvánvalóan alkalmas a Fidesz-MPSZ és KDNP mint jelölőszervezetek népszerűsítésére, támogatására való ösztönzésre, továbbá egyértelműen ezen jelölőszervezetek célját (rezsicsökkentés) és jel-szavát („Magyarország jobban teljesít”) népszerűsíti, és reklámhoz hasonló módon jelenik meg.”¹⁷

A Kúria tehát a közlemény tartalmát annak fényében vizsgálta, hogy az nagyfokú hasonlóságot mutatott a kormánypártok által korábban alkalmazott kam-

¹⁵ EJEB, ATV Zrt. kontra Magyarország (61178/14.), 2020. április 28.

¹⁶ A szabályozási és elhatárolási kérdésekkel kapcsolatosan ld. még SZIKORA Tamás: Politikai reklámok a rádiós és televíziós médiaszolgáltatásban. Kísérlet a politikai reklámok tartalmi és formai jellemzőinek azonosítására a hazai és a strasbourgi gyakorlat tükrében, in KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 2* (Budapest: Wolters Kluwer, 2015) 321–376.

¹⁷ Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. sz. végzés.

¹³ Kúria Kvk.II.37.469/2018/2. sz. végzés, Indokolás [29].

¹⁴ 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [53].

pányüzenetekkel, és úgy ítélte meg, hogy függetlenül attól, hogy a vizsgált szpotban Magyarország Kormánya jelent meg megrendelőként, a jelmondat „előléte” alkalmassá tette az üzenetet a kormánypártok tevékenységének népszerűsítésére, választási sikereik elősegítésére. A Kúria nem kizárólag a közleményben megjelent szöveg alapján történő értékelésre szorítkozott, hanem mélyebb összefüggésben, valamennyi releváns körülményt, a közönségre gyakorolt vélhető (népszerűsítő, ösztönző) hatást figyelembe véve foglalt állást a kérdésben. Így helytálló megállapításra jutott akkor is, amikor az adott műsorszám tartalmának vizsgálatát a megrendelő személyénél fontosabb tényezőnek minősítette,¹⁸ leszögezve, hogy ellenkező esetben: „bármely magánszemély, civil szervezet vagy gazdasági társaság által közzétett jelölőszervezet népszerűsítő, annak támogatására ösztönző reklám nem lenne politikai reklámnak minősíthető, mivel azok jogi státusza, funkciója teljes mértékben eltér a jelölő szervezetekétől.”¹⁹

A fentiekben követett érvrendszert helytállónak tartjuk, tekintettel arra, hogy egyes – „reklámhoz hasonló módon megjelenő” – közlemények abban az esetben minősülnek politikai reklámnak, ha tartalmukat tekintve alkalmasak politikai párt népszerűségének, társadalmi támogatottságának növelésére. Ugyanakkor nem szűkíthetjük le a vizsgálatot csupán az elhangzott üzenet szövegére, hanem kontextusában, a befogadó közönség szemszögéből, a számukra értelmezendő üzenet felől kell vizsgálni annak vélhető hatását és célzatát, illetve adott esetben a megrendelő személye is befolyásoló tényezőként értékelendő. Így nem tartjuk helytállónak azon megállapítást sem, hogy politikai reklámnak csak olyan közlemény minősül, amelyben valamely párt vagy politikai mozgalom felismerhetően megjelenik.²⁰ A társadalmi célú reklám alapvető rendeltetése, hogy közérdekű kérdésekben igyekezzen hatást gyakorolni a közönségre, azonban fontos, hogy – azon túl, hogy nem szolgálhat reklám-célokat – semmilyen módon nem állhat pártpolitikai célkitűzések szolgálatában. Igaz ez akkor is, ha végső soron maguk a politikai szervezetek is a „köz érdekében”, közhatalmi tevékenységük révén folytatják tevékenységüket, lényegi különbség azonban, hogy esetükben ehhez a hatalom gyakorlására irányuló törekvés társul, ezért a politikai pártok (mozgalmak) népszerűsítését szolgáló üzenetek nem tekinthetők a „klasszikus” értelemben vett közérdekű üzeneteknek.

Némiképpen eltérő megítélés alá esik a politikai reklám definíciója a népszavazással összefüggésben

¹⁸ A döntéssel kapcsolatosan ld. még TÖRÖK Bernát: A politikai reklámozás magyar szabályozásáról. Érvek a médiakampány nagyobb szabadsága mellett, in CSERNY ÁKOS (szerk.): *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015) 168–170.

¹⁹ Uo.

²⁰ KÓCZIÁN Sándor: A politikai reklámok szabályozása a magyar jogrendszerben. *Médiakutató* 2014/1. 36.

megjelenő üzenetek tekintetében. A 2016. októberi ún. kvótanépszavazás kampányában társadalmi célú reklám formájában Magyarország Kormánya megbízásából több médiaszolgáltató is közzétette azon üzenetet, amely a népszavazáson való részvételre igyekezett rábírni a választókat, a referendumon feltett kérdés eldöntésében azonban nem gyakorolt befolyást a befogadókra. Az NVB a hozzá érkezett kifogásokat, amelyek a szpotot politikai reklámnak tartották (és így az eltérő közzétételi szabályok sérelmét vélelmezték), elutasította (111/2016. és 120/2016. sz. NVB hat.).

A döntésekkel szemben a beadványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, a testület pedig mindkét esetben – lényegében azonos indokolással – megváltoztatta az NVB határozatait,²¹ megállapítva egyúttal a politikai reklámok közzétételére vonatkozó szabályok sérelmét. A Kúria megállapításai szerint a népszavazási kampányban a politikai diskurzus részét képezte a részvételre és a népszavazástól való távolmaradásra ösztönző kampánytartalom. Ebben a kontextusban a kormány megbízásából készült, a részvételre ösztönző reklám nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától. Ezáltal a közlésben megjelent a kormány támogatására való ösztönzés, ami azonban a politikai reklám ismérve. Mivel a műsorszám akkor minősül társadalmi célú reklámnak, ha az nem politikai reklám, ezért a műsorszám önmagában vett közérdekű célját a tárgyi népszavazási kampány tartalma és iránya felülírta.

A Kúria végzéseivel szemben a (szpotokat egyébként közzetevő) médiaszolgáltatók alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, kezdeményezve a kúriai végzések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A testület a kérelmeket elfogadva a Kúria mindkét említett végzését megsemmisítette, tekintettel arra, hogy azok az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleményszabadság alapjogába ütköznek.²² A testület megállapítása szerint a vizsgált műsorszám nem volt alkalmas a választói akarat befolyásolására, az mindössze a népszavazáson való részvételre buzdított, elősegítve ezzel a döntés legitimitását mint közérdekű célt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „egy társadalmi célú reklám közzététele előtti vizsgálat során nem várható el a műsorszolgáltatótól az Mttv. előírásain túl olyan többlettartalom vizsgálata, ami alapján egy kampány pillanatnyi állásából következtetve esetlegesen valamilyen mögöttes politikai tartalom állapítható meg.”²³ A testület a legfelső bírói fórum által a mediaszolgáltatóktól megkövetelt vizsgálat és az ehhez kapcsolódó felelősség kapcsán megállapította, hogy az „az Mttv. által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra”.

²¹ Kvk.IV.37.934/2016/2. és Kvk.IV.37.935/2016/4. sz. végzések.

²² 19/2016. (X. 28.) AB határozat és 20/2016. (X. 28.) AB határozat.

²³ 19/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [49].

tóra,²⁴ ami végső soron öncenzúraként hatva a társadalmi célú reklámok közzétételétől való tartózkodás irányába orientálja a médiaszolgáltatókat.

Az Alkotmánybíróság döntését értékelve helytálló lehet az a megállapítás, hogy a „politikai reklám olyan közlés, amelynek lényeges tartalma a jelöltek, jelölő szervezetek, illetve népszavazási kérdés esetén az »igen« vagy »nem« válaszok közötti választás”,²⁵ a népszavazási eljárásban a kezdeményező céljainak népszerűsítésére más lehetőségek is rendelkezésre állnak, amelyek egyúttal szükségesek is számára az elvárt eredmény eléréséhez (lásd részvételi arány). A határozat érvelésének e pontja úgy tűnik, hogy a választások esetében érvényesülő politikai reklám megközelítését veszi alapul, és pusztán abból indul ki, hogy kampány során csupán a különféle vélemények közötti választás tekintetében kívánják befolyásolni a szavazókat. A testület ebben a körben maradt, és egyfajta negatív megközelítéssel jutott arra, hogy miután a felhívás gyakorlatilag nem versengő álláspontok közötti választásra ösztönzött, nem lehetett politikai reklám. Nem vette tehát figyelembe, hogy a népszavazási eljárásban a részvételnek legalább akkora jelentősége lehet, mint például a parlamenti választásokon az egy adott jelöltre leadott érvényes szavazatoknak.

Az érvelés egy másik kritikus pontja, hogy éppen a kampány „irányát és tartalmát” determináló véleményt nem, csupán az arra reagáló ellenvéleményt tekintti politikai tartalmúnak; ezzel arra a kérdésre sem ad választ, hogy az ellenreakció hatására az eredeti álláspont politikai jellege megváltozik-e (hiszen fordítva ez történik: a később megjelenő üzenet minősítését a korábbi befolyásolja). Ha erre a kérdésre „igen” lenne a válasz, akkor az azzal a következménnyel járhat, hogy amíg az elsőként megjelenő vélemény *egyedülként* van jelen a közbeszédben, addig más minősítés alá esik, mint amikor versengő álláspont is megjelenik a nyilvánosság számára, azaz a kampány egyik hetében más besorolást kap, mint egy későbbi időpontban. Ha a kérdésre „nem” a válasz, akkor az okozhat jelentős problémát, hogy az ellenérdekű feleket ez arra is ösztönözheti, hogy az e téren érdekeiknek megfelelő álláspontot mielőbb jelenítsék meg a kampányban, ugyanis az az üzenet, amelyik *elsőként* jut el a nyilvánossághoz e téren, nem minősül politikai reklámnak.²⁶ Végezetül az a következtetés is levonható az indokolásból, hogy amennyiben a részvétel-távolmaradás kérdésében pusztán egyféle nézet jelenik meg, az nem rendelkezik politikai tartalommal.

A testület döntései értelmében továbbá egy társadalmi célú reklám közzététele előtti vizsgálat során nem várható el egy médiaszolgáltatótól, hogy az Mttv. előírásain túl az olyan lehetséges többlettartalomra is

tekintettel legyen, amely alapján egy kampány pillanatnyi állása alapján esetleges valamilyen mögöttes politikai tartalom állapítható meg, ez ugyanis könnyen azt eredményezheti, hogy egy közérdekű céllal ellentétes politikai vélemény megakadályozza a közérdekű cél elérését szolgáló társadalmi célú reklám közzétételét. Az a körülmény pedig, hogy a részvételre ösztönzés a népszavazás érvényességét szolgálja, nem ad alapot arra az értelmezésre, hogy az Alaptörvény értelmében a közlés a kérdésnek a kormány – mint kezdeményező – által kívánt módon való megválaszolására irányulna. Ugyanakkor kritikaként az is felvethető, hogy az érvelés nem érinti a részvétel népszavazási eljárásban felmerülő jelentőségének kérdését.²⁷

IV.4. A politikai reklámokért viselt felelősség kérdése

A politikai reklámok közzétételének kötelezettsége tekintetében kétféle álláspont is kiolvasható a joggyakorlatból. Az Mttv. 32. § (3) bekezdéséből az következik, hogy a törvényi előírások alapján a médiaszolgáltató a formai követelményeknek megfelelő politikai reklám közzétételekor nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel a közlemények tartalma tekintetében: nem módosíthatja azt, és a jelölőszervezetektől sem kérheti azok módosítását, illetve nem kötheti feltételhez a közzétételt. Ugyanez áll az esetlegesen alapjogot sértő tartalomra is. Az NVB a 114/2019. sz. határozatában, amelyet a jogorvoslati eljárás során a Kúria is helyben hagyott,²⁸ rögzítette, hogy: „a politikai reklámok mintegy átadott felületen közzétett médiatartalmak, amelyek tartalmáért, az esetleges alapjogsértő megnyilvánulásokért a jelölő szervezet olyan felelősséget visel, amely magában hordozza a jelölő szervezetre vonatkozó általános felelősségi szabályok mellett a szerkesztői szabadságból adódó felelősség egyes elemeit. Így a politikai reklámok esetében a tartalom kifogásolása esetén nem a médiaszolgáltató, hanem a jelölő szervezet ellen nyújtható be eredményes jogorvoslati kérelem.”

Azonban a fentebb már említett 2014-es ügyben ezzel ellentétes értelmezés látott napvilágot. Az eljárás alapjául szolgáló ügyben a médiaszolgáltató visszautasította a jelölőszervezet kampányfilmjének közzétételét arra való hivatkozással, hogy az sérti a szolgáltató és a jelölt(ek) relációjában érvényben lévő Választási Etikai Kódex rendelkezéseit, mert a kampányfilmben politikusok szavai egy majom szájából hangzottak el. Az NVB a médiaszolgáltató magatartását jogszerűnek ítélte arra hivatkozva, hogy a kampányfilm egyértelműen sértette az abban érintett személyek emberi méltóságához való jogát, amely így túlmutat a negatív kampány, illetve a szélsőséges vélemény-

²⁴ Uo., Indokolás [52].

²⁵ Uo., Indokolás [50].

²⁶ És ebből következően kevesebb – elsősorban időbeli – korlát lesz alkalmazandó velük szemben, ami döntő tényező lehet a kampányban.

²⁷ E gondolatmenetről lásd Mécs János: Az Alkotmánybíróság határozata a népszavazáson való részvételre buzdítás politikai reklámként való minősítése tárgyában, *Jogesetek Magyarzata* 2017/1–2, 25–26.

²⁸ Kúria Kvk.IV.37.658/2019/5. sz. végzés.

nyilvánítás határán is. A közzétenni kívánt kampányfilmet a választási szerv a tartalmi értékelés alapján az Alaptörvény II. cikkébe és IX. cikk (4) bekezdésébe, és ezáltal a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választójogi alapelveibe ütközőnek találta (908/2014. NVB határozat). Az ennek nyomán hozott kúriai döntés az NVB határozatának minden megállapítását helybenhagyta, majd később az Alkotmánybíróság is elutasította az alkotmányjogi panaszt.²⁹

Ez utóbbi ügyből az olvasható ki, hogy az emberi méltósághoz való jogot a választási kampányidőszakban is – ahogy egyébként általánosan, feltétel nélkül – tiszteletben kell tartani, az ilyenfajta megnyilvánulások elé alkotmányosan akár abszolút korlátok is állíthatók (értsd: teljes közzétételi tilalom), vagyis az Alaptörvény szellemiségével teljes mértékben összhangban áll az, ha az emberi méltóságot sértő vélemények széles nyilvánosságához való eljuttatását megakadályozzák. (Hangsúlyozandó, e helyütt nem a konkrét tartalom emberi méltóságot sértő jellegével értünk egyet, amiképpen arra a III. pont alatt is utalni kívántunk, hanem arra a körülményre kívántunk utalni, hogy az ilyen fajta közlemények megjelenése választási kampány alatt is korlátozás alá tartozik.)

Nem elvitatható ugyanakkor, hogy a kampányban részt vevő médiaszolgáltatók a politikai reklámokért viselt felelősség terén nem teljesen világos alkotmányos követelmények mentén végzik a közvélemény tájékoztatását szolgáló tevékenységüket. A jogszabályi előírásoknak formai szempontból megfelelő politikai üzenetek „mechanikus”, erre irányuló igény nyomán történő közzététele esetén a médiaszolgáltatók tevékenységük során alappal hivatkozhatnak a jogszabályi előírások (azaz a közzétételi kötelezettség) érvényesítésére. Ellenkező esetben maguk is felléphetnek a jogsértőnek ítélt tartalom közzétételeének megfelelő (így elsődlegesen a választási szervek előtt kezdeményezett) jogi eljárások megindításán keresztül megakadályozására.

A jelenlegi szabályozás, illetve az erre épült ellentmondásos joggyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a médiaszolgáltatók választhatnak egy számukra könnyebbnek ígérkező (értsd: bármiféle tartalmi vizsgálatot nélkülöző) irány, illetve egy akár – a médiakampány tényleges hosszát tekintve különösképpen – hosszadalmas jogi procedúrát magában rejtő göröngyösebb út között. A helyes megoldást ugyanakkor mégsem a médiaszolgáltatók, de nem is a jelölőszervezetek oldaláról kell keresni. A demokratikus közvélemény kialakulása érdekében mind a jogszabályi környezetnek, mind pedig a jogalkalmazásnak olyan nyilvánosság megteremtését kell(ene) biztosítani, amely kiszámítható módon lehetővé teszi a szükséges információk birtokába kerülő – de egyúttal a jogsértő tartalmaktól távol tartott – választópolgár felelős és tudatos döntéshozatalát. A politikai reklámokért viselt fele-

lősség kérdését illetően meglátásunk szerint a jelenlegi környezet ehhez nem nyújt kellően biztos alapokon nyugvó támpontot.

V. (Köz)tulajdonvédelem kontra véleményszabadság

A választási plakátok kihelyezése, illetve annak esetleges korlátozása már a 2014-es országgyűlési választások idején komoly alkotmányossági kérdést vetett fel,³⁰ ekkor elsődlegesen a villanyoszlopokra való kihelyezésük jogszerűsége eredményezett elbírálásra váró jogeseteket. Az Alkotmánybíróság a 2018-as országgyűlési választások kapcsán hozott döntésében rögzítette, hogy „választási plakát elhelyezésének a megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor. A Ve. a plakátra vonatkozóan önálló szabályokat tartalmaz. E szabályozás lényeges tartalma szerint plakát a kampányidőszakban – a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.”³¹ A plakátok kihelyezésével kapcsolatos törvényi korlátok véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésével való összhangjának kérdését a 2019-es önkormányzati választások kampányidőszakában a testület két további döntésében is értelmezte.

Az első ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszra indult eljárásában a Ve. azon előírásának Alaptörvénnyel való összhangjáról foglalt állást, amely szerint „[p]lakátot elhelyezni [...] állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dologon a vagyronkezelői jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet” [Ve. 144. § (4) bekezdés b) pont]. A konkrét esetben Szekszárdon egy helyi lakos a villanyoszlopokra a törvényben nevesített szervezet engedélye nélkül helyezett ki plakátokat, aminek eredményeképpen mind a helyi, mind a területi választási bizottság, majd végül a bírósági felülvizsgálati kérelem eredményeképpen a Pécsi Ítéltábla is megállapította a jogsértést.

Az eldöntésre váró kérdés alkotmányjogi relevanciája a tulajdonhoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti összeütközés feloldását érintette. A döntés az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében megfogalmazottak szerint a nemzeti vagyon kezelésének (és védelmének) célját, nevezetesen annak közérdek szolgáltatába való állítását tekintette kiindulópontnak, amely körbe nyilvánvalóan beletartozik az alapvető jogok, így a véleményszabadság védelme is. Ebből következően önmagában legitim érdek a tulajdonkorlátozás előzetes, írásbeli hozzájáruláshoz kötése, ugyanakkor a tulajdonvédelem nem élvezhet automatikus elsőbbséget más alapvető joggal szemben. A szabályozásból tehát nem következhet, hogy az „a jogosultat a véleménynyilvánítási szabadság alaptörvény-ellenes,

²⁹ 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat.

³⁰ Ezzel kapcsolatosan összefoglaló jelleggel ld. TÉGLÁSI András: A választási plakát mint kampányeszköz elhelyezésével kapcsolatos alkotmányossági problémák a 2014. évi választások során, in CSERNY: *Választási dilemmák* 131–149.

³¹ 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [30].

az alkotmányosan elfogadható indokot meghaladó, aránytalan korlátozására is feljogosítja.”³² A testület erre tekintettel a Ve. hivatkozott előírásának az „előzetes, írásbeli” szövegrésze, valamint a Pécsi Ítéltábla végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a szabályozás kapcsán mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, tekintettel arra, hogy a vizsgált törvény: „a nemzeti vagyon körébe tartozó tulajdon esetén is egyoldalúan a tulajdonhoz való jog védelmét garantálja; nem biztosítja ezzel együtt azonban azt, hogy a plakát elhelyezését, s ezáltal a véleménynyilvánításhoz való alapvető jog érvényesülését korlátozni a közérdek szolgálatára kötelezett nemzeti vagyonba tartozó dolog vagyongazdálkodója csak indokoltan és arányos módon legyen jogosult. E hiányos jogi szabályozás így a 144. § (4) bekezdés b) pontja szerinti előzetes, írásbeli hozzájárulás kapcsán az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által biztosított véleménynyilvánításhoz való jog sérelmére vezet.”³³ Megjegyzendő, az Alkotmánybíróság döntéséből nem derül ki világosan, hogy milyen jellegű jogi szabályozás hiánya vezetett az alapvető jog sérelmére, és valójában erre az indokolásban sem találunk érdemi magyarázatot.

A második ügyben az indítványozó választási plakátok kihelyezése céljából a helyi önkormányzathoz fordult közterület-használati megállapodás megkötésére irányuló kérelmével, ugyanis a Ve. 144. § (6) bekezdése értelmében a „választási kampányt szolgáló önálló hirdetőberendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni”. Az önkormányzat a kérelemre nem válaszolt, amiért az indítványozó a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában előírt jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlásra vonatkozó választási alapelv sérelmét vélelmezte. A kérelmet a helyi választási bizottság elutasította, amely döntést a területi választási bizottság helybenhagyta, és végül a Debreceni Ítéltábla sem tartotta megalapozottnak a kérelmet.

Az előző ügyben hozott érveléshez nagyban hasonlóan az Alkotmánybíróság a Ve. 144. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította, mondván, a szabályozás „önmagában véve nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának sem, hiszen e rendelkezés alapján nem, hanem csak a közterület-használatról szóló konkrét jogszabályok tartalma alapján vizsgálható, illetve dönthető el, hogy nem valósítanak-e meg a legitim céllal összhangban nem álló, aránytalan korlátozást.”³⁴ Ugyanakkor ez nem vezethet olyan jogértelmezés és olyan jogalkalmazói gyakorlat kialakulásához, amely a véleménynyilvánítás szabadságának

szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezné. Ezt felismerve a testület alkotmányos követelményként állapította meg, hogy: „a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelemről észszerű időn belül kell döntenet. A jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségét biztosítva alkotmányos garancia, hogy legalább a közterület egy kijelölt részén az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezése lehetővé váljék a kampányidőszakban. Kampányidőszakban a véleményszabadsággal összemérhető súlyú okból tagadható meg az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelem teljesítése.”³⁵

Megjegyzést érdemel Czine Ágnes alkotmánybírónak a határozathoz fűzött különvéleménye, miszerint a szabályozás kapcsán mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani. Álláspontját arra a körülményre alapozta, hogy a szabályozásból kiolvasható, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának legitim célja, illetve arányos jellege nem a Ve. szabályain, hanem egyedi esetekben, jellemzően önkormányzati rendeletekben lefektetett szabályokon alapulnak, márpedig az alapjog korlátozására kizárólag törvényben kerülhet sor. Ez pedig valóban igen könnyen a véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvény-ellenes korlátozását eredményező helyzet kialakulásához vezethet.

VI. Közhivatal (választott tisztséget) viselő személy véleményszabadsága

Közhivatali tisztséget betöltő személlyel kapcsolatban alapvető kérdés, hogy a választási kampány alatt milyen minőségében szólal meg.³⁶ Az Alkotmánybíróságnak a 2018-as országgyűlési választás kampányidőszaka során arról kellett állást foglalnia, hogy miként értékelhető, ha egy polgármester, ilyen minőségében aláírt levélben, arra kéri egy választókerület polgárait, hogy a vele azonos pártszövetség támogatásával induló jelölteket támogassák. Az NVB az első fokon eljáró választási bizottság döntését megváltoztatva megállapította a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek esélyegyenlőségét rögzítő alapelv sérelmét, amely határozatot a Kúria helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság határozatában leszögezte, hogy abban az esetben, ha a polgármester: „nem polgármesteri minőségében, azaz nem hatáskörével vagy

³⁵ Uo., Rendelkező rész, 1. pont.

³⁶ Fontos körülmény e körben, hogy a Ve. 141. §-a alapján kampánytevékenységnek minősül „a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából”, amely általános szabály alól a 142. § kivételként fogalmazza meg, hogy „[n]em minősül választási kampánynak a [...] az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége.”

³² 27/2019. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [22].

³³ Uo., Indokolás [25].

³⁴ 30/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [19].

feladatköre teljesítésével összefüggésben jár el, ugyanúgy magánszemélynek tekinthető, akit megillet az alapjogok védelme, így többek között a véleménynyilvánítás szabadsága is, amelyet magától értetődő módon kampányidőszakban, politikai kérdések vonatkozásában is gyakorolhat. Abban az esetben azonban, ha a polgármester pártpolitikai szereplőnek is tekinthető, [...] pártpolitikai és polgármesteri szereplésének jól láthatóan el kell válnia egymástól.³⁷

Ilyenkor a közvélemény számára nyilvánvaló kell legyen: a véleménynyilvánítás nem az érintett közhivatali (jelen esetben: polgármesteri) tisztségéhez kapcsolódik, hanem magánszemélyként, illetve pártpolitikusként fogalmazza meg véleményét. Ennek megállapítására csak az eset összes körülményének értékelésével kerülhet sor, aminek egyik fontos eleme például az, hogy a megszólaló jelöltként indul-e az adott választáson, avagy sem, mert az előbbi esetben a véleménynyilvánítási szabadsága csak igen szűk körben korlátozható. A testület a kúriai határozat alapjogi mérlegelésével összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy: „ha egy tilalmi rendelkezés egy alapjog (jelen esetben a véleménynyilvánítás szabadsága) korlátozásához vezet, és ennek alapja nem egy konkrét jogszabály tiltó rendelkezése, akkor ezen alapjogot korlátozó szabály alapelvekből történő levezetése során a jogalkalmazónak arra kell törekednie – ha az eldöntendő helyzet több lehetséges megoldást is kínál –, hogy az érintett alapjog gyakorlását (megfelelő indok nélkül) a lehető legkisebb mértékben korlátozza.”³⁸

Az Alkotmánybíróság végül az adott ügyben releváns szempontok alapos mérlegelésének hiányára és a Ve. alapelveire hivatkozással történő alapjog-korlátozás miatt a kúriai döntést megsemmisítette.³⁹

A határozatban kifejtett alkotmányos elvekből következően az is minden esetben egyedileg mérlegelendő körülmény, hogy a hivatalban lévő és a választáson magát jelöltként megmérettető polgármester közfeladatellátása során tett megnyilvánulásai megmaradnak e minőségükben – azaz a Ve. 142. §-ában rögzítettek szerint a helyi önkormányzatok jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenységének számítanak – vagy már a választási kampány mint politikai tevékenység részeként értékelhetők. Ha ugyanis a közfeladatellátás a jelölt saját kampányának részévé válik, még a Ve. 142. §-ában nevesített körbe tartozó esemény is minősülhet (tiltott) kampánytevékenységnek. Ilyen esetben is fontos a körülmények alapos mérlegelése, „mert a Ve. alapelveinek tág értelmezése oda vezethet, hogy kampányidőszakban semmilyen feladatot nem lehet a nyilvánosság előtt elvégezni, mert az választási kampánynak minősül, így viszont fennáll a ve-

szélye a Ve. 142. §-a kiüresítésének”.⁴⁰ E körben érdeemes lehet a 3107/2018. (IV. 9.) AB határozatban kifejtett szempontrendszert figyelembe venni, és az egyes megnyilvánulások kapcsán a választási kampányidőszak sajátos helyzetére figyelemmel a kampányüzenetek címzettjei, azaz a választópolgárok számára értelmezhető üzenetként értékelni az egyes megszólalásokat, végső soron pedig ennek fényében döntenet az elfogadható vagy jogsértő jellegéről.

A fenti elvek természetesen nem kizárólag polgármesterek, hanem bármely választott tisztség, így az országgyűlési képviselők tekintetében is irányadónak tekinthetők. E tisztsége(ke)t aktuálisan betöltő személyeknek – ha jelöltként indulnak a választáson – a kampány során kellő körültekintéssel kell eljárniuk, számolva azzal, hogy „a választópolgárok szemében a hivatalos minőségben történő megjelenés és a jelölti minőség nem minden esetben választható el egymástól, az szükségképpen összekapcsolódhat.”⁴¹ Az eset értékelésénél a döntő szempont az, hogy az adott személy aktuálisan betöltött hivatali tisztsége, illetve jelölti minősége egymástól elhatárolható legyen; önmagában a választáson való indulás és a jelölti minőség „nem lehet akadály a annak, hogy mandátuma utolsó időszakában is ellássa hivatali tevékenységét”.⁴²

VII. A kormányzati kommunikáció határai háborús helyzetben

A 2022-es országgyűlési választási kampányidőszak során az orosz–ukrán konfliktusra tekintettel merült fel annak kérdése, hogy háborús helyzetben hol húzódnak a kormány választópolgárokkal folytatott kommunikációjának jogszerű határai. Az adott ügyben a Kormányzati Tájékoztatási Központ az állampolgároknak küldött elektronikus tájékoztatása végén szerepelt az, hogy a kormány „felelőtlennek tartja] és nem támogatja] azt az ellenzéki álláspontot, hogy Magyarország katonákat és fegyvereket küldjön Ukrajna területére”. A Ve. alapelveinek sérelmét vélelmező kifogást az NVB részben érdemi vizsgálat nélkül, részben pedig érdemben elutasította. A határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria a döntést megváltoztatta, és megállapította, hogy sérült a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti esélyegyenlőség és az e) pontja szerinti rendeltetésszerű joggyakorlás elve, miután a kormányzati tevékenységről szóló tájékoztatás nem különült el egyértelműen a jelölőszerkezetek alkalmasságát vitató, tevékenységét minősítő kampánytól.

Az Alkotmánybíróság szerint a kormányzati kommunikáció a választások idején fennálló háborús helyzetben sajátos megítélés alá eshet, és „az aktuálpolitikai helyzetről történő és első kézből adódó hiteles tájékoztatás, amelynek szükségszerűen az ellenzék ál-

³⁷ 3154/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [29].

³⁸ Uo., Indokolás [31].

³⁹ A döntés kritikájával kapcsolatosan ld. Mécs János: Az Alkotmánybíróság határozata a polgármester országgyűlési választási kampányban való részvételének és az állami semlegeségnek a kapcsolatáról, *Jogesetek Magyarázata* 2018/3–4.

⁴⁰ 3256/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás, [29]; 3257/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [27].

⁴¹ 3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [32].

⁴² Uo., Indokolás [34].

laspontját is tartalmaznia kell.⁴³ Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésére is hivatkozva a kormánynak tájékoztatási kötelezettsége körében a saját álláspontja mellett az eltérő véleményeket is bemutatva kell el látnia feladatát. E körbe esik az „ellenzék” kifejezés használata is, amely a testület értelmezésében nem egy meghatározott politikai pártra vagy jelölőszervezetre utalt, hanem a kormány álláspontjához képest, attól különböző álláspont, vélemény gyűjtőfogalmaként értelmezendő.⁴⁴ A tájékoztatás nem a választási kampány lényegét érintően fogalmazott meg üzeneteket, a hírlevélben semmilyen utalás nem volt a választásokra, a kampányidőszakhoz való kapcsolódás egyetlen ponton érhető tetten, nevezetesen, hogy arra éppen a háborús időszakokkal egy időben került sor.

A pusztán közérdekű célt szolgáló kormányzati közléssel összefüggő releváns értékelési szempontok mérlegelését a legfelső bírói fórum elmulasztotta, aminek eredményeképpen az Alkotmánybíróság szerint „a Kúria támadott döntésében a vizsgált esetben nem vette kellő súllyal figyelembe az adott cselekmény összes körülményét, így nem értékelte azt, hogy az állampolgárok tájékoztatását célzó, jogszabályon alapuló, a Kormány feladatkörét közvetlenül érintő, a Ve. ben kifejezetten nevesített kampányeszköznek nem minősülő, aktuálpolitikai kérdést érintő kommunikációs közlésre (tájékoztatásra) sajátos körülmények között, rendkívüli háborús helyzetben, összességében és elsődlegesen az állampolgárok tájékoztatása érdekében került sor.”⁴⁵ Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a hivatkozott kúriai végzést – annak alaptörvény-ellenessége okán – megsemmisítette.

⁴³ 3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [38]–[39].

⁴⁴ Uo., Indokolás [43].

⁴⁵ Uo., Indokolás [45].

VIII. Összefoglalás

Amint a fentiekben láthattuk, az Alkotmánybíróság érintett döntései a választási kampány időszakában a közéleti viták szabadságát támogató, a véleménynyilvánítási szabadságnak a választópolgárok döntéshozatalát elősegítő alkotmányos keretet igyekeznek biztosítani. Noha egyes döntések megítélésünk szerint – még ha azok végső megállapításait többnyire támogatható kimenetelűnek tartjuk – esetenként adások maradtak az adott ügyben alkalmazott kiérlelt értelmezési, illetve elhatárolási kérdések maradéktalan kifejtésével, ideértve elsődlegesen a tényállítás és értékelés elhatárolása, illetve a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség érvényesülése körében született határozatokat. Ugyanakkor erre a hiányérzetre magyarázatul szolgálhat akár a testület számára a választási kampányidőszakban a döntések meghozatalára rendelkezésre álló igen rövid, három munkanapos törvényi határidő is.

A választási plakátok kihelyezésével, illetve a kihelyezés lehetséges korlátozásával összefüggésben elmondható, hogy az Alkotmánybíróság által feltárt hiányosságok kiküszöbölése esetén a szabályozási környezet szintén alkalmas lehet a szabad véleménykifejezést támogató környezet megteremtésére. Ehhez azonban nélkülözhetetlen, hogy a véleménynyilvánítás korlátozására minden esetben kizárólag indokolt és arányos módon, a lefektetett alkotmányos garanciák tiszteletben tartásával kerüljön sor. A testület e veszélyekre felhívta a figyelmet, azonban a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet jogalkotó általi orvoslása, valamint a megállapított alkotmányos követelmény jogalkalmazó szervek általi jövőbeli érvényesítése szükséges a közéleti viták szabadságát a lehető legszélesebb körben támogató feltételrendszer kialakításához.

SZABADON SZÓLNI, DEMOKRÁCIÁBAN

A szólásszabadság magyar doktrínája
az amerikai jogirodalom tükrében

SZERZŐ: Török Bernát

ÁRA: 5000 Ft



orac.hu → Alkotmányjog