

## **A Kúria döntése a Kormány „STOP” plakátkampányáról\***

### **A kormányzati tájékoztató tevékenység esélyegyenlőséget torzító hatásának vizsgálata országgyűlési választásokat megelőző kampány során**

**Hivatalos hivatkozás:** Kúria Kvk.III.37.421/2018/8. számú határozat

**Tárgyszavak:** esélyegyenlőség, kormányzati tájékoztató tevékenység, Nemzeti Választási Bizottság, politikai hirdetés, „STOP” plakátkampány, véleményszabadság,

**Értelmezett jogszabályhely:** Ve. 2. § (1) bekezdés c) pont

#### **1. Tények és a Nemzeti Választási Bizottság határozata**

A 2018. évi országgyűlési választások kampányidőszakában a kérelmező – a Lehet Más a Politika Párt miniszterelnök-jelöltje Szél Bernadett –arra vonatkozó kérelmet terjesztett elő a Nemzeti Választási Bizottságnál, hogy az állapítsa meg a kormány „STOP” feliratú plakátokkal folytatott kampányának jogellenességét, valamint tiltsa el a további jogsértéstől. Kérelmét az választási eljárási törvény<sup>2</sup> (a továbbiakban: Ve.) esélyegyenlőséget kimondó alapelvének sérelmére<sup>3</sup> alapozta.

A kérelmező előadta, hogy a kormány ENSZ bevándorlási politikájával összefüggésben folytatott kampányának elemeként megjelenő új plakátokon „a „STOP” felirat mögött ... egy 2015-ben készült, szélsőséges pártok által az utóbbi időben Európa-szerte felhasznált fotón Szlovénia határán tömött sorokban menetelő menedékkérők láthatók.”<sup>4</sup> Álláspontja szerint a plakátok kihelyezése olyan kormányzati kampánytevékenységnek minősül, amelynek célja, hogy a Fidesz-KDNP választási üzeneteit kommunikálja a választópolgárok felé. Érvelésében felhívta a Kúria 2014-es döntését, amelyben a bírói testület Nyíregyháza önkormányzatának plakátkampányát találta jogsértőnek és elvi éllel állapította meg, hogy „[a]hogy az államnak, úgy az önkormányzatnak is kötelezettsége, hogy a politizáló polgárok pártpreferenciáinak egyenlő esélyű kifejezését szavatolja. Az állam, illetve a közhatalommal rendelkező önkormányzat a ténylegesen kialakult versenyhelyzetet nem befolyásolhatja, nem nivellálhat, de a különbségek növelése irányába sem hathat.”<sup>5</sup>

---

\* Ehhez a cikkhez kapcsolódó kutatást a Budapesti Közép-európai Egyetem Alapítvány (CEUBPF) támogatta. Az itt kifejtett nézetek a szerző saját véleményét képviselik, de nem feltétlenül tükrözik a CEUBPF véleményét.

<sup>2</sup> 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (a továbbiakban: Ve.).

<sup>3</sup> A választási eljárásról szóló 2018. évi XXXVI. törvény 2.§ (1) bek. c) pontja kimondja: “A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket: ... esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között.”

<sup>4</sup> NVB 647/2018. 3. pont.

<sup>5</sup> Kvk.IV.37.360/2014/2. 2.3.

A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) határozatának<sup>6</sup> érvelése három pillérre épült: egyrészt annak igazolására, hogy a plakátkampány nem áll összefüggésben a választási versennyel, hiszen az egy huzamosabb ideje zajló tájékoztatási akció része; másrészt a Bizottság által relevánsnak ítélt Kúriai joggyakorlatban megjelenő összetéveszthetőségi követelmény vizsgálatára; valamint a kormányt megillető szólásszabadság sérelmének érvére. Hangsúlyos szempontként jelenik meg tehát a döntésben, hogy a kifogásolt plakátkampány a kormány migrációs politikájával kapcsolatos tájékoztató propagandába illeszkedik, amely több éves múltra nyúlik vissza.

A bizottsági érvelés nem találta relevánsnak a kifogáshoz mellékelt bizonyítékokat sem, arra hivatkozva, hogy a „[b]eadványozó a kormányzati tájékoztató kampányt és plakátot nem egy jelölő szervezet politikai reklámjával, vagy politikai hirdetéssel, vagy plakáttal hasonlítja össze, hanem kormánypárti politikusok nyilatkozataival. Tulajdonképpen azt sérelmezi, hogy a Kormány olyan tájékoztató tevékenységet folytat egy politikai témában, amellyel a kormánypártok egyetértenek.”<sup>7</sup> Márpedig az NVB álláspontja szerint a konkrét esetben releváns jogeset nem a kérelmező által hivatkozott kúriai döntés, hanem a bírói fórum által szintén 2014-ben a „Magyarország jobban teljesít!” szlogennel összefüggésben hozott végzés. Ez utóbbi döntés a kormány megbízásából sugárzott reklám és a kormánypártok, mint jelölő szervezetek politikai hirdetéseinek hasonlóságát elemezte. A végzésben kidolgozott szempontrendszer legfontosabb eleme a Bizottság szerint annak vizsgálata, hogy a kormányzati tájékoztatók és a politikai párt hirdetési összetéveszthetők-e. Ennek eldöntéséhez pedig azt szükséges megvizsgálni, hogy a kifogásolt műsorszám fő üzenete, jelmondata, grafikája és vizuális megjelenése összetéveszthető-e a pártok választási kampányban használt reklámjainak jellemzőivel. Az NVB álláspontja szerint tehát a jogsértés megállapíthatóságának alapvető követelménye a politikai reklámok *összetéveszthetősége*. Az összetéveszthetőség azonban nem állapítható meg akkor, ha a kifogásolt reklámhordozót – konkrét esetben a plakátot – nem egy jelölő szervezet hirdetéseivel, hanem kormánypárti politikusok nyilatkozataival vetik össze.

A Nemzeti Választási Bizottság harmadrészt a szólásszabadság alkotmányos védelmére hivatkozott. A testület kifejtette, hogy a kormánynak joga és az Alaptörvényből levezethető kötelessége a tevékenységéről szóló tájékoztatás, amely az állampolgárok felé a szólás- és véleményszabadság keretében tud érvényesülni. A Bizottság álláspontja szerint a beadványozó értelmezése szerinti joggyakorlat megvalósulása esetén a kormány számára tilos volna a megszólalás mindazokban a kérdésekben, amely a választási kampány témájaként megjelenik. Márpedig ez „olyan korlátozást jelentené a kormánynak a szólás- és véleményszabadság keretei között megjelenő tájékoztatási tevékenysége vonatkozásában, ami nem áll arányban, sőt összefüggésben sem a választási versenybe való be nem avatkozás kötelezettségével.”<sup>8</sup> Érdemes megjegyezni, hogy ugyan a Bizottság expliciten nem mondja ki, hogy a kormányt megilletné a véleményszabadság joga, sőt az érvelés egy részéből inkább az következne, hogy az állampolgárok

---

<sup>6</sup> NVB 647/2018.

<sup>7</sup> NVB 647/2018. 17. pont.

<sup>8</sup> NVB 647/2018. 25. pont.

tájékoztatáshoz való joga az, amelynek korlátozása aggályos lehet, az elvégzett szükségességi-arányossági tesztből mégis az következik, hogy az NVB szerint a kormány a véleményszabadság alanya. Holott az állampolgárok tájékoztatáshoz való jogának sérelme valójában annak a vizsgálatnak a szükségességét vethetné fel, hogy a kifogásolt plakát hordoz-e bármiféle érdemi információt a választópolgárok számára. A testület az ismertett érvekre alapozva a kifogást elutasította.

## 2. A döntés érvelése

A Kúria döntésében a tényállást rekonstrukciója során kiemelte az eredeti kérelemnek azt az NVB által korábban nem hivatkozott elemét, amely szerint „a kifogásolt kormányzati kampány nem tájékoztató jellegű, hanem egyszerű, érzelmekre ható<sup>9</sup> politikai propagandát valósít meg a kormánypártok választási kampányának részeként...”<sup>10</sup>

A felülvizsgálati kérelemben a kérelmező ismételten a jogsértés tényének megállapítását, valamint a kormány további jogsértéstől való eltiltását kérte. Új bizonyítékként szerepelt az a jelölőszervezetek közösségi oldalán közzétett bejegyzés, amely még a kormány plakátkampányának elindulását megelőzően a plakátokon láthatóval egyező képet felhasználva tartalmazta a kormánypártok bevándorlás-ellenes üzenetét. A kérelmező kitért a kormánypártok kampányának „kerítésbontós elemére” („Együtt bontanák le a határzárát” feliratú plakátok), amely véleménye szerint a kormányzati kommunikációs propagandával kölcsönhatásban a választók szemében egyetlen üzenetté áll össze. Ebben az értelemben tehát a kérelmező érvei szerint megállapítható a kampányok összehangoltsága. Kifejtette azt is, hogy a kormányzati kampány nem tekinthető a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének, hiszen a „STOP” plakátokon semmilyen információ, tájékoztatási elem nem szerepel, azok kizárólagos célja a választói akarat nyílt befolyásolása.

A Kúria a kormánynak nyilatkozattételi jogot biztosított. A Miniszterelnök Kabinetfőnöke a kormány képviselőjében eljárva úgy érvelt, hogy a „STOP” plakátkampány az ENSZ-szel kapcsolatos korábbi tájékoztató kampány része. Elmondta azt is, hogy óriásplakátokra épülő kampány esetén hosszabb tájékoztató szöveg nem várható el, a szabadon használható kép és a rövid felirat pedig alkalmas a kormány álláspontjának közvetítésére. Vitatta, hogy a tájékoztatásnak aktuálisnak kellene lennie, illetve kitért arra, hogy a kormányzati plakátok megjelenésükben nem összetéveszthetők a Fidesz-KDNP plakátjaival.<sup>11</sup>

A Kúria döntésének indokolásában az alkotmányos elvekből, a nemzetközi jó gyakorlatokból,<sup>12</sup> valamint a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleményéből<sup>13</sup> indult ki. Mindenekelőtt leszögezte: „Magyarország Alaptörvényéből nem következik, hogy a Kormány,

<sup>9</sup> Az érzelmekre ható választási kampányok veszélyeiről: SAJÓ András: „Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban” *Közjogi Szemle* 2017/4. 1-6.

<sup>10</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. sz. határozat [1]

<sup>11</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. sz. határozat [10] – [12]

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Elérhető: [http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi\\_nepszavazasi\\_joggyak.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf)

mint az állam egyik közhatalmi szerve, rendelkezik a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának Alapörvény IX. cikke által garantált alapjogával.”<sup>14</sup> Tehát a kormányzati kommunikáció korlátozásának vizsgálatakor nem alkalmazhatók az alapjogkorlátozási tesztek. Ez a megállapítás nyilvánvalóan ellentmond az NVB döntésének indokolásában olvasottaknak. Elvi jelentőséggel hangsúlyozta a testület, hogy az állami és önkormányzati szervezeteknek tartózkodniuk kell a pártversenybe való beleavatkozástól. Ez következik mind a korábbi hazai bírósági gyakorlatból, mind a Velencei Bizottság iránymutatásaiból. A közhatalmi szervek tartózkodási kötelezettsége az Alaptörvény elfogadását megelőző, illetve az azt követő Alkotmánybírósági gyakorlatban egyaránt megjelenő elv – hívja fel a figyelmet a Kúria.<sup>15</sup>

Ezt követően a Kúria az elvi érvelést kifejtetteket cizellálja tovább. Az indoklás hangsúlyos eleme, hogy a releváns bírósági teszt középpontjában nem a pártkampány és a kormányzati kommunikáció során alkalmazott plakátok összetéveszthetősége áll, hanem annak vizsgálata, hogy a közhatalmi szervek kampánya *felerősíti-e* a pártok üzenetét. A korábban hivatkozott esetben az összetéveszthetőség pusztán azért vált hangsúlyos elemmé, mert a grafikai hasonlóság volt az az elem, amely elvezetett a pártüzenet kommunikációjának felerősítéséhez. Az alkalmazandó tesztet tehát a Kúria úgy foglalja össze: „jelen ügyre irányadóan az vizsgálendő, a kormányzati plakátkampány üzenetén keresztül felerősíti-e a kormánypártok kampányában megjelenő üzenetet (kommunikációt), ekként megbontva a jelöltek és jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőséget.”<sup>16</sup>

A teszt konkrét esetre vonatkoztatott alkalmazása során a testület úgy találja, önmagában az, hogy a kormánypártok kampányában olyan üzenetek jelennek meg, amelyek a kormányzati kommunikációban is jelen vannak, nem jogsértő, mint ahogyan az sem kizárt, hogy a kormány tájékoztató tevékenységet folytasson. *A jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőséget bontja meg azonban az olyan kormányzati kommunikáció, amely formai és/vagy tartalmi egyezősége okán felerősíti az egyik jelölőszervezet üzenetét.*<sup>17</sup> A Kúria kidolgozta azokat az ismérveket is, amelyek mentén a bújtatott pártpropaganda és a tájékoztatási tevékenység elkülöníthető: „a kormányzati tájékoztató tevékenységnek konkrét információtartalommal kell rendelkeznie, amelynek szükségszerű eleme az információ aktuális jellege.”<sup>18</sup> Mindezek alapján a bírók megállapították, hogy a „STOP” plakátkampány nem volt egyértelműen elkülöníthető a kormánypártok kampányától, ezért alkalmas volt a jelölőszervezetek üzenetének felerősítésére. Mindez végső soron az esélyegyenlőség választási eljárási törvényben foglalt alapelvének sérelmét okozta.

### 3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A Kúria megállapította, hogy a kormány „STOP” feliratú plakátkampányával megsértette a választási eljárási törvény 2.§ (1) bekezdésének c) pontjában foglalt esélyegyenlőség követelményét, tevékenységével a Fidesz és a KDNP választási kampányát erősítette. A bírói

<sup>14</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [16]

<sup>15</sup> 3/1999. (II. 07.) AB határozat; 3039/2014 (IV. 11.) AB határozat.

<sup>16</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [19]

<sup>17</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [22]

<sup>18</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [26]

testület kijelentette, hogy bár a kormány tájékoztatási tevékenységet kampánytémában is folytathat, azonban csakis akkor, ha ennek van a kampánytól független objektív indoka.

Eszerint követelmény, hogy a kormány tevékenysége tájékoztatásra – vagyis ne politikai véleményközlésre – irányuljon, amit a Kúria úgy fogalmazott meg, hogy „konkrét információtartalommal” kell rendelkeznie, valamit elvárás az információ aktuális jellege is.

A döntés tehát kiterjesztő módon alkalmazza a 2014-ben, a nyíregyházi plakátügyben kidolgozott „*felerősítő hatás*” mércéjét. Akkor a testület úgy foglalt állást, hogy azokban az esetekben állapítható meg a felerősítő hatás, amikor „az önkormányzat saját eredményét tartalmazó plakátja az országgyűlési választásokon induló jelölt plakátja mellett áll, (illetve azzal vizuálisan érintkezik).”<sup>19</sup> A jelen ügyben a testület már nem szűkítette le ilyen módon a felerősítő hatás megállapíthatóságát, hanem elfogadta a kérelmező érvelését, amely szerint a kétféle kommunikáció a közbeszédben egyetlen egységes üzenetté áll össze.

#### 4. Az érvelés kritikája

##### 4.1 A kormány véleménynyilvánítási szabadsága a kúriai joggyakorlatban

Jelen végzésben a Kúria úgy fogalmaz, „hogy – szemben az NVB határozatban és a Kormány nyilatkozatában megjelenő állásponttal – Magyarország Alaptörvényéből nem következik, hogy a Kormány, mint az állam egyik közhatalmi szerve, rendelkezik a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának Alaptörvény IX. cikke által garantált alapjogával.”<sup>20</sup> Bár a kijelentés és az azt követő fejtegetés a véleményszabadság természetéről, amely kizárólag magánszemélyeket megillető emberi jog, triviálisnak is tűnhet, az nem vezethető le zökkenőmentesen a korábbi kúriai gyakorlatból. Ugyanis 2016-ban, az úgynevezett „kvótanépszavazás” kapcsán hozott egyik határozatában a Kúria elfogadta a Nemzeti Választási Bizottságnak a kormány véleményszabadságára építő érvelését.

Ekkor került a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria elé az a kérdés, hogy folytathatnak-e az állami szervek politikai motiváción alapuló kampánytevékenységet népszavazási kampány során. Az NVB döntésében<sup>21</sup> két fő érvre támaszkodott. Egyrészt, a hangsúlyosan jelent meg, hogy a konkrét esetben a kormány a népszavazás kezdeményezője és szervezője is. A testület párhuzamot vont a választási és a népszavazási eljárás között. Kifejtette, hogy míg az előbbiben a kormány közhatalmat megtestesítő szerv – s ebből adódóan nem jogosult kampányt folytatni – addig az utóbbi esetben a kormány az eljárás kezdeményezőjeként annak egyik szereplője. A kezdeményezőtől pedig nem várható el, hogy objektív szemlélő legyen. Egy ilyen elvárás indokolatlanul nagy különbséget tenné a választópolgári kezdeményezés szervezője, és a kormány, mint kezdeményező között. A másik hangsúlyos érv a politikai szólásszabadságra fókuszált: a véleményszabadság minél teljesebb érvényesülése elengedhetetlen fontosságú a politikai közösség

---

<sup>19</sup> Kvk.IV.37.360/2014/2. II. 2.3

<sup>20</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [16].

<sup>21</sup> NVB 53/2016.

demokratikus működése szempontjából. A Bizottság szerint a kormány véleményszabadságának korlátozása hátrányosan érintette volna a választópolgárok tájékozódáshoz való jogát a népszavazási eljárás során, mivel épp a kezdeményezőnek tiltotta volna meg álláspontjának kifejtését. A testület konklúziója szerint a kormány közlései a közügyek szabad vitatásának fogalmi körébe tartoznak, olyan politikai véleménynyilvánításnak tekinthetők, amelynek célja a választópolgárok informálása. Azzal összefüggésben, hogy ezek a közlések elfogultak, a Bizottság kifejtette, hogy a kampány szereplői jogosultak saját álláspontjukat, véleményüket tükröző kifejezések használatára. A határozat rámutatott arra is, hogy a kormány mellett mindazoknak, akik nyíltan vállalnak politikai szerepet, közülük is kiemelkedően a politikai pártoknak „minden lehetőségük adott arra”, hogy az általuk alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

A Kúria helybenhagyta az NVB határozatát.<sup>22</sup> A bírók szintén abból indultak ki, hogy a kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárás során a szervezőkkel azonos státuszban jár el. A Kúria felhívta a figyelmet arra is, hogy a népszavazási kampányok tekintetében a választási eljárás szabályai és a népszavazási törvény nem tartalmaznak eltérő rendelkezéseket, ezért az elvárt magatartások a két eljárás során törvényi alapon nem különböztethetők meg. A testület ugyan joghézagként rótt fel, hogy a kormány közjogi minőségében jelenik meg a választók előtt, azonban azt is leszögezte, hogy a hatályos szabályozás a kormány és más magánszemély szervezők között e téren meglévő különbségre nincsen figyelemmel.<sup>23</sup> Mivel a kérelmező előadta azt is, hogy „a Kormány a betelepítésről valótlanságokat állít, illetve nem egyértelmű megállapításokat tesz, lényeges fogalmakat mos össze manipulatív szándékkal”, ezért a bírói testület rámutatott, hogy figyelemmel a közügyekre vonatkozó vélemények kiemelt alkotmányos védelmére, a kormány hirdetéseinek igazságtartalma – így az a kérdés, hogy azok valós vagy félrevezető állításokat tartalmaznak-e – nem vizsgálható. A választókat kizárólag az ellentétes véleményt képviselők ellentétes állításai „védhetik meg” a félrevezetéstől. A bírák álláspontja szerint tehát a közügyeket vitató vélemények minősítésére a Kúriának nincsenek eszközei. Mindemellett azonban azt is kifejtették, hogy az NVB tévedett, amikor úgy érvelt, hogy a „Kormány a közzétett plakátokkal közvetlenül a választópolgárokat szólítja meg, hogy azok tartalmával informálja őket, hogy döntésüket elősegítse.” A Kúria állásfoglalása szerint a kormány által folytatott kampány részeként elhangzó kijelentések legfeljebb orientálnak, de nem informálnak. Mindezzel együtt azonban a legfelső bírói testület konkrét törvénysértés hiányában az NVB döntését helybenhagyta.

A Kúria tehát már ekkor is rámutatott arra, hogy „[a] Kormány, mint közjogi minőség jelenik meg a választók előtt, még akkor is, ha éppen egy népszavazás szervezője,”<sup>24</sup> azonban azért találta a felülvizsgálati kérelmet alaptalannak, mert megítélése szerint „az 53/2016. számú határozat meghozatala során az Nsztv. és a Ve. rendszerében helytállóan járt el a kérelmezett (*az NVB – megj. Sz.E.*) akkor, amikor a véleménynyilvánítás szabadsága, illetve annak korlátai

---

<sup>22</sup> Knk.I.37.723/2016/3.

<sup>23</sup> Ezt az elemet hangsúlyozza az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet elemzése is. In: KISS Eszter, KÖVES Nóra, LÁZÁR Domokos, MAJTÉNYI László, MIKLÓSI Zoltán, PÁSZTOR Emese, SOMODY Bernadette, ZSUGYÓ Virág: “Üzenjük Magyarországnak” 15. <http://ekint.org/lib/documents/1473849159-UzenjukMagyarorszag.pdf>

<sup>24</sup> Knk.I.37.723/2016/3. [17]

vonatkozásában a korábbi, választási eljárások során kimunkált, egymással versengő jelöltekre nézve kidolgozott elvekből indult ki.”<sup>25</sup>

Maga a legfelső bírói testület is érzékelte, hogy legújabb döntése és a felidézett határozat között némi ellentmondás feszül, ezért visszautalva a 2016-ban mondottakra sietett azt leszögezni, hogy a tájékoztatási kampány akkor a népszavazási kampány jogszerű része volt, hiszen maga a népszavazási kampány adta aktualitását.<sup>26</sup> Igaz, ezzel meglehetősen nagyvonalúan eltekintett attól, hogy 2016-ban sem tájékoztatási kampány zajlott – hiszen tájékoztatni csak konkrét információkkal lehet, ahogyan ezt jelen döntésben olvashatjuk – hanem politikai vélemények közlése. A különbségtétel egyetlen racionális indoka az az érv lehet, hogy 2016-ban a kormány a népszavazás kezdeményezője volt. Ám ez meglátásom szerint hibás érv, ha a kormány által kezdeményezett népszavazás funkcióját a parlamentáris demokrácia intézményrendszerének kontextusában vizsgáljuk.

Az értelmezéshez ugyanis figyelembe kell venni a népszavazás természetét. Lényeges a különbség aszerint, hogy a népszavazásra állampolgári akaratból vagy a kormány kezdeményezésére kerül sor. Amikor a kezdeményező szerepébe a kormány lép, ezzel visszaadja a döntési jogot a választópolgárok közösségének egy konkrét kérdésben. Ezt azért teszi, mert meg kíván bizonyosodni arról, hogy az általa egyébként helyesnek vélt döntés valóban találkozik-e a népakarattal. Ebben az esetben nem lehetne érdeke a kormánynak a politikai kampány egyoldalú befolyásolása, hanem a társadalomban tőle függetlenül létező álláspontokra kíváncsi. Ha ez így van, a megalapozott döntéshez szükséges tényszerű információkat rendelkezésre kell bocsátania, azonban szubjektív, politikai véleményeken alapuló kampánytevékenysége elfogadhatatlan épp ugyanazon okok miatt, mint az általános választások során.<sup>27</sup>

Ezen ponton érdemes néhány további megjegyzést is tenni a szólásszabadság intézményvédelmi aspektusát érintően. Elképzelhető ugyanis olyan érvelés, amely szerint a közügyek megvitatásának szabadságába a kormány megnyilatkozásai is beletartozhatnak, hiszen minden releváns vélemény megismerése közelebb viheti a választópolgárokat ahhoz, hogy megfontolt döntést hozzanak a kampányidőszak végén a szavazóurnáknál. Ezzel a megközelítéssel azonban több probléma is akad. Egyrészt, alkotmányos demokráciában az egymással versengő politikai erők feladata az, hogy az eltérő véleményeket a választópolgárok elé tárják. Ahogyan azt a Kúria is érzékelte minden hivatkozott döntésében, a kormány és szervei közhatalmi pozíciójukból eredően merőben eltérő helyzetben vannak, mint a politikai szféra többi versenyzője. Az állam szerveiről van szó ugyanis, amelyek közhatalommal bírnak, és ezt a közhatalmat a néptől nyerik. A közhatalommal való felruházás legitimitása pedig épp a szabad társadalmi diskurzusból ered. A folyamat a társadalom tagjaitól irányul az államhatalom szervei felé. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ezt úgy fogalmazta meg, hogy a közvélekedés alakítása elsődlegesen az egyénektől kell, hogy kiinduljon. Az állami intézmények csupán az állampolgárok akaratképzése

---

<sup>25</sup> Knk.I.37.723/2016/3 [29]

<sup>26</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [26]

<sup>27</sup> Bővebben: SZILÁGYI Emese: „Kormánykampány – Avagy megszólalhatnak-e az államhatalom szervei népszavazási kampány során?” <http://kozjavak.hu/kormanykampany-avagy-megszolalhatnak-e-az-allamhatalom-szervei-nepszavazasi-kampany-soran>

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.<sup>28</sup> Ha az állam a számára szimpatikus nézetek terjesztésével vállal részt a közösségi döntés formálásában, az individuumok nem csupán saját akaratuknak, hanem egy külső, állami akaratnak is alá volnának vetve, vagyis elvész az eljárás „szabadsága”.<sup>29</sup>

Érdemes annak veszélyére is kitérni, hogy az állam szerveinek gyakorlati értelemben végtelen mennyiségű közpénz áll rendelkezésére üzeneteinek terjesztésére. Azon túl, hogy ez a kampányfinanszírozási szabályok megkerülését jelenti, a közpénz felhasználásával a megszólalás nyilvános fórumai monopolizálhatók. A kampányidőszak ugyanis sok szempontból speciális a közvélemény formálódásának „rendes üzeméhez” képest: a választási kampányok időtartalma lehatárolt, relatíve rövid, a voksok összeszámlálását követően pedig a teljes politikai közösségre nézve kötelező döntés fog születni. A közönség befogadóképessége a politikai üzeneteket illetően véges, a mondanivaló közlésének hatékony eszközei pedig közgazdaságtani értelemben *szűkösek*.<sup>30</sup> A nagyobb gazdasági hatalommal – ebben az esetben korlátlan közpénzzel bíró – erő tehát képes lehet mások kiszorítására az üzenetek továbbításának leghatékonyabb fórumain. Vagyis, a politikai üzenetek közlésének nyilvános terei monopolizálhatók. Megtörténhet tehát, hogy a valódi verseny az állampolgári figyelemért beszűkül, és „a tömegkommunikáció igazán hatásos eszközeit azok a jelöltek uralják, akiknek elég vastag a pénztárcájuk.”<sup>31</sup> Ha tehát a közpénzeket mozgósító állam korlátlan lehetőséget kap vélemények terjesztésére a politikai küzdelemben, onnan kiszorítja a versenytársakat. Így végső soron nem több vélemény lesz elérhető a vélemények piacán, amelyből a választópolgárok válogathatnak, hanem csupán néhány, erőteljesen súlykolt vélemény jut el hozzájuk. Ez megkérdőjelezi a választójog értelmes gyakorolhatóságának<sup>32</sup> lehetőségét is.

Tehát még ha a döntéseket olvasva kissé következtelen módon is, de elvi szempontból helyesen jutott arra a következtetésre a Kúria, hogy választási kampányok során a közhatalom szerveinek semlegesnek kell maradniuk a politikai pártok és jelöltjeik versenyében.

## 4.2 A nyilatkozattétel joga

Annak fényében, hogy a döntés elvi élel szögezi le, hogy a kormányt, mint a közhatalom szervét nem illetik meg az emberi jogok, ellentmondásosnak tűnik, hogy a testület „az Alaptörvény

---

<sup>28</sup> 20 BVerfGE 56 in: Donald P KOMMERS: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. (London: Duke University Press 1997) 206-209

<sup>29</sup> A német döntés alkotmányfilozófiai háttérét lásd Hans Kelsen: “On the Essence and Value of Democracy” című tanulmányában. In: Arthur J. JACOBSON and Bernard SCHLINK (ed.): *Weimar: A Jurisprudence of Crises* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press 2000) 84-109.

<sup>30</sup> KROKOVAY Zsolt: *Médiaetika* (Budapest: L'Harmattan 2003) 224.

<sup>31</sup> KROKOVAY: im. 227.

<sup>32</sup> John Rawls vezette be a kifejezést Az igazságosság elmélete című nagy hatású művében, majd a vonatkozó elveket tovább csiszolta a Politikai liberalizmus című munkájában. John RAWLS: *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press 2005) 361.



XXVIII. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása érdekében” szükségesnek tartotta biztosítani a kormány mint ellenérdekű fél nyilatkozattételi jogát.<sup>33</sup> Ezzel élve a Miniszterelnök Kabinetfőnöke járt el, aki a nyilatkozattételi jog keretében mondta el, hogy a „STOP” plakátkampány a Magyarország dönt, nem az ENSZ kormányzati kampány része, és valójában alkalmas arra, hogy tömören közvetítse a kormány álláspontját a migráció ügyében. Álláspontja szerint az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése<sup>34</sup> alapján a tájékoztatás nem csupán joga, hanem alkotmányos kötelessége is a kormánynak.<sup>35</sup>

A kiinduló állításhoz visszatérve elmondható, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog valójában azt a követelményt támasztja az állam szerveivel szemben, hogy a polgárok jogaival kapcsolatban tisztességes eljárás keretében döntsenek az állam szervei. A tisztességes eljárás kereteit garanciák sokasága tölti ki.<sup>36</sup> Az Alaptörvény hatályos megfogalmazása szerint az ügyek részrehajlás nélküli intézése alapvető elvárás.<sup>37</sup> Ugyanez az elvárás a korábban hatályos Alkotmányban a törvény előtti egyenlőségből volt levezethető,<sup>38</sup> de a tartalmi követelmény nem változott: a törvényt mindenkire alkalmazni kell, akire az vonatkozik. A konkrét esetben a kormány álláspontjának meghallgatása a részrehajlás nélküli jogalkalmazást biztosította. Nem vitatható továbbá az, hogy közérdek, hogy egy ilyen alapvető, a tisztességes választási versengés megvalósulását vizsgáló esetben a bírósági döntéshozatal során minden fontos álláspont figyelembe jöjjön.

#### 4.3 A mércéről: összetéveszthetőség vagy felerősítő hatás?

A „Magyarország jobban teljesít” szlogennel<sup>39</sup> összefüggésben 2014-ben született kúriai döntésnek fontos eleme volt, hogy „a konkrét műsorszám, amelyet a szolgáltató közzétett, ... összetéveszthető.” Az esélyegyenlőség megsértésének megállapítására tehát a két kommunikációs kampány jelentős megjelenésbeli hasonlósága miatt került sor. Azonban már 2014-ben is megjelent az az érv, hogy a jogsértés azért volt megállapítható, mert a kormányzati kampány egyes jelölőszervezetek kampányát felerősítette.

A nyíregyházi plakátkampány esetén is előbukkant a hasonló színvilág és grafikai megjelenés kérdése. A kúriai döntés ebben az esetben részletesen elemzi, hogy az önkormányzati kampány plakátjain „fehér alapon narancssárga színnel írt „közösen értük el” felírat alatt narancssárga alapon fehér felírat található”, míg a jelölőszervezet hirdetésein „az Országgyűlési Választás 2014. április

<sup>33</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [14].

<sup>34</sup> “Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

<sup>35</sup> Kvk.III.37.421/2018/8. [10] – [12].

<sup>36</sup> RÓTH Erika: „Az eljárási jogok” in: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2008) 703.

<sup>37</sup> „XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

<sup>38</sup> GYÖRFI Tamás – M. TÓTH Balázs: „[A diszkrimináció tilalma]” in: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* (Budapest: Századvég 2009) 2512.

<sup>39</sup> Emlékeztet, hogy a szlogent előbb a kormány használta egy 2013-ban induló tájékoztató kampányában, a jelmondatot nemzeti védjegy oltalom alá helyeztette, majd azt ellenérték nélkül engedte át a Fidesznek.

6. felirat található Petneházy Attila fényképe mellett, illetve alul Petneházy Attila neve narancssárga alapon fehér betűkkel. Az önkormányzat plakátja és a jelölt plakátja ezekben az esetekben „összefolyik”, egymást erősítő hatással bírnak.”

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy az összetéveszthetőség az egyik indikátora, de a mostani döntés fényében nem szükségszerű előfeltétele a felerősítő hatásnak. Azokban az esetekben tehát, amikor felmerül, hogy a közhatalom szerveinek kommunikációja kedvezőbb helyzetbe hozza valamelyik versengő politikai erőt a választási küzdelemben, szükséges vizsgálni a kommunikációs kampányok összetéveszthetőségét, azonban a felerősítő hatás akkor is megállapítható, amennyiben a kampányok grafikájukban, vizuális megjelenésükben egyértelműen elkülöníthetők. Az egyezőség tehát lehet formai, azaz hasonló megjelenés és/vagy tartalmi, tehát tartalmában hasonló üzenet.

#### 4.4 Kampányidőszakon kívül?

Végül nagyon röviden érdemes lehet körüljárni azt a kérdést is, hogy azok a követelmények, amelyeket a Kúria a kormányzati kommunikációval összefüggésben a kampányidőszakra vonatkozóan megállapított, vajon alkalmazhatók-e a politikai működés rendes üzemében, azaz amikor épp semmilyen politikai kampány nem zajlik. Vagyis mindenkor elvárható-e a kormányzati tájékoztató kampányoktól a konkrét információtartalom és az aktuális jelleg.

Rokonítható rendelkezéseket a lineáris médiaszolgáltatókra vonatkozóan találhatunk; a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló törvény<sup>40</sup> (a továbbiakban: Mttv.) szerint ezek műsorában a „politikai reklámnak, a közérdekű közleménynek és a társadalmi célú reklámnak ... azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie.”<sup>41</sup> A törvény azt is kimondja, hogy választási kampányidőszakon kívül politikai reklám kizárólag elrendelt népszavazással összefüggésben közölhető. Arról a Médiateanács joga dönteni hatósági határozatban, hogy egy közlemény közérdekű közleménynek, társadalmi célú reklámnak vagy politikai reklámnak minősíthető-e.

A jogszabály szerint társadalmi célú reklám az a „politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely *közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni* a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára.”<sup>42</sup> Közérdekű közlemény pedig az az „ellenszolgáltatás nélkül közzétételre kerülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezettől, illetve személytől, valamint állami fenntartású vagy az állam kezelésében lévő intézménytől származó tájékoztatás, amely valamely *konkrét közérdekű információt közvetít* a nézők vagy hallgatók figyelmének felkeltése céljából, és nem minősül politikai reklámnak.”<sup>43</sup> Lineáris médiaszolgáltatóban tehát az olyan – akár közhatalmi szervtől származó – üzenetek, amelyek nem kívánnak közérdekű célt elérni, sem konkrét közérdekű információt nem hordoznak,

<sup>40</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

<sup>41</sup> Mttv. 31.§ (1) bek.

<sup>42</sup> Mttv. 203.§ 64. pont.

<sup>43</sup> Mttv. 203.§ 27. pont.

hanem a kormány népszerűsítését szolgálják vagy támogatására ösztönöznek, politikai reklámnak minősülnek és ezért választási vagy népszavazási kampányidőszakon kívül nem közölhetők.

Ebben az esetben tehát még csak ahhoz hasonló tesztek felállítására sincsen feltétlenül szükség, amelyet a Kúria alkalmazott a „STOP” plakátkampány esetében. A jogszabály ugyanis *expressis verbis* tartalmazza, hogy milyen tartalommal közölhető kormányzati tájékoztató hirdetés. Ennek alkalmazására került sor, amikor a Médiatanács megállapította, hogy „A magyar reformok működnek!” című klipek sugárzása az Mttv. rendelkezéseivel volt ellentétes.<sup>44</sup> Nem állapított meg viszont jogsértést a „Tudta? (...)” és a „Megüzentük Brüsszelnek (...)” témájú klipek kapcsán.<sup>45</sup> A Médiatanács joggyakorlatában alkalmazott elvek és tesztek azonban nem elemezhetők, hiszen a döntések indokolása nyilvánosan nem hozzáférhető a testület honlapján.<sup>46</sup>

## 5. A döntés jelentősége

A kampányszabályozással foglalkozó szakirodalomban hangsúlyos kérdésként jelenik meg, hogy az egyes jogi rezsimek milyen módon rendelkeznek a *third party*, azaz a nem jelölt és nem jelölő szervezet résztvevők kampánytevékenységéről. Ilyen résztvevők érkehetnek a magánszférából – tipikusan civil szervezetek vagy gazdasági érdekeltségű társaságok – valamint megjelenhetnek ebben a szerepben közhatalommal bíró szervezetek is. Míg a magánszférából érkező *third party*-k kampánytevékenységének korlátozása súlyos alapjogi kérdéseket vet fel, elsősorban a politikai részvétel lehetőségének korlátozása miatt,<sup>47</sup> addig a közhatalommal bíró szervezetek kizárása a politikai versengés folyamatából kevésbé vitatható. Hiszen – ahogyan arra a Kúria is rámutat – a tisztességes és esélyegyenlőséget biztosító választási eljárás egyik alapelve, hogy a közhatalmi szervezeteknek tartózkodniuk kell attól, hogy a szabad politikai versengésbe beavatkozzanak. A Kúria döntése ennek az elvi tételnek a gyakorlati alkalmazásához állított fel újabb tesztet, illetve finomította tovább a korábbi esetjogban kidolgozottakat.

A korábbi hazai bírósági joggyakorlat még úgy foglalt állást, hogy az állami, önkormányzati szervek hatáskörének, feladatkörének ellátása és működése nem sorolható a választási kampány körébe.<sup>48</sup> Az új választási eljárási törvény azonban tágított a kampánytevékenység definícióján, amikor úgy rendelkezett, hogy „[k]ampánytevékenység a

---

<sup>44</sup> A Médiatanács 160/2016. (II. 9.) számú döntése, illetve a Médiatanács 161/2016. (II. 9.) számú döntése.

<sup>45</sup> A Médiatanács 34/2017. (I. 17.) számú döntése.

<sup>46</sup> A jegyzőkönyvek is meglehetősen sommásak, az itt hivatkozott esetben csupán annyit olvashatunk ki belőle, hogy „24/2017. A Mérték Médiaelemző Műhely Közhasznú Nonprofit Kft. beadványai – a „Tudta? (...)” és a „Megüzentük Brüsszelnek (...)” témájú klipek vizsgálata Dr. Pap Szilvia ismertette az előterjesztést. A Médiatanács a jelen lévő tagok egyhangú, 5/5 arányú igen szavazata mellett elfogadta az előterjesztésben foglalt javaslatot és az alábbi döntést hozta: A Médiatanács 34/2017. (I. 17.) számú döntése a Mérték Médiaelemző Műhely Közhasznú Nonprofit Kft. beadványai - a „Tudta? (...)” és a „Megüzentük Brüsszelnek (...)” témájú klipek vizsgálata A Médiatanács nem indít hatósági eljárást a Mérték Médiaelemző Műhely Közhasznú Nonprofit Kft. bejelentései alapján és döntéséről az Mttv. 145. § (3) bekezdésének megfelelően hivatalos levélben tájékoztatja a Bejelentőt.” <http://nmhh.hu/dokumentum/172963/webJKV20170117.pdf>

<sup>47</sup> *Nemzetközi Állatvédők kontra Egyesült Királyság*, 2013. április 22-i ítélet, 48876/08; *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

<sup>48</sup> Lásd ehhez: Kvk.III.37.305/2004., Kvk.III.37.133/2006., Kvk.IV.37.115/2008.

kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából.”<sup>49</sup>

A jelen írásban tárgyalt döntés jelentősége abban áll, hogy a 2014-ben hozott határozatokkal összehasonlítva jóval tágabban értelmezi azoknak a tevékenységnek a körét, amelyek a bírói értelmezés szerint is felerősíthetik egyes jelölő szervezetek kampányüzeneteit: a formai mellett a tartalmi egyezés is megalapozhatja a felerősítő hatást. Továbbá világos követelményeket állított fel annak eldöntéséhez, hogy mi fogadható el kormányzati tájékoztató tevékenységként: annak konkrét információtartalommal kell rendelkeznie, és feltétlenül aktuálisnak kell lennie.

Izgalmas gondolkísérlet lehet, hogy milyen további kérdésekre kellene a jövő bírósági gyakorlatának választ találnia, amennyiben a döntés elvi tartalma érintetlenül épülhetne be a hazai jogalkalmazásba. Nyitott kérdés maradt, hogy mi minősülhet konkrét információtartalomnak: vajon csak a tényközlések felelhetnek meg ennek az elvárásnak? A most kidolgozott teszt finomhangolása tehát még hátra van, és minden bizonnyal a jövőben felálló Közigazgatási Felsőbíróságra marad. Ennek fényében érdekes fejlemény az jogszabály-módosítási tervezet, amely úgy is olvasható, hogy azzal a jogalkotó megkísérli elvenni a bemutatott döntés elvi életét. Jelenleg a parlamenti vita szakaszában van ugyanis egy törvényjavaslat,<sup>50</sup> amely a Ve. 142.§-át úgy kívánja módosítani, hogy „[n]em minősül választási kampánynak ... az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége.” A jogalkotói indokolás szerint a cél annak a kúriai gyakorlatnak a törvénybe iktatása, amely szerint „nem minősíthető kampánytevékenységnek a választási kampány időszaka alatt állami, kormányzati vagy önkormányzati alaptevékenység végzése.”

Felrémlik azonban a korábbi választási eljárási törvényen alapuló joggyakorlat is: az 1997. évi C. törvény szervei hatálya alá nem tartoztak sem a kormány szervei, sem az önkormányzatok. Erre való hivatkozással a korábbi választási bizottsági és bírósági döntések hatáskör hiányában sorra utasították el az állami kampánytevékenységre vonatkozó panaszokat. Nem kerülhetett sor annak a vizsgálatnak az elvégzésére sem, hogy adott állami szerv tevékenysége meghaladta-e annak jogszabályban előírt feladat- és hatáskörét, illetve egyáltalán saját alaptevékenységét végezte-e az állami szerv, vagy ténylegesen kampánytevékenységet folytatott.<sup>51</sup> A jelen kúriai döntésben kidolgozott új teszt éppen annak eldöntésében segítheti a jövőben a bíróságokat, hogy a konkrét információtartalom és az információ aktuális jellegének vizsgálata során eldöntsék, törvényben meghatározott tájékoztató tevékenységről, vagy a választói akarat befolyásolásáról van szó. A módosító javaslat tehát nem feltétlenül jelenti a kidolgozott teszt végét, sőt felerősítheti annak jelentőségét, de az sem kérdéses, hogy a törvénymódosítás célja, hogy a kormány (az előterjesztő ugyanis a miniszterelnök-helyettes) sárga lapot mutasson a bírácoknak.

---

<sup>49</sup> Ve. 141.§

<sup>50</sup> T/2941. törvényjavaslat az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról <http://www.parlament.hu/irom41/02941/02941.pdf>

<sup>51</sup> Izgalmasan példázza ezt a Kvk.IV.37.115/2008/2. számú határozat.

A döntésnek a 2018-as országgyűlési választásokra kifejtett hatása mindemellett meglehetősen csekély volt, hiszen a március 26-án elindított kormányzati kampány jogellenességét a választásokat mindössze két nappal megelőzően, április 6-án mondta ki a Kúria. Azaz az esélyegyenlőtlen helyzet a választás napját közvetlenül megelőző két hétben, a kampányfinishben fennállt.

*Szilágyi Emese*

*Tudományos segédmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet*

*szilagyi.emese@tk.mta.hu*